

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos  
**metrópole**

novas agendas urbanas

Vanessa Marx  
Roberta Guimarães  
Organizadoras

Cadernos Metr pole  
v. 25, n. 57, pp. 351-788  
maio/ago 2023

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5700>

Artigo publicado em Open Access  
Creative Commons Attribution



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

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

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

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

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

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

CDD 300.5

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

## Cadernos Metrôpole

*Profa. Dra. Lucia Bógus*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

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

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

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

*Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro*

Universidade Federal do Rio de Janeiro

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

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

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

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

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

*Secretária*

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÔPOLES**

The background of the entire page is a grayscale, halftone-style image of a dense urban skyline, likely a metropolis. The buildings are rendered with varying dot patterns, creating a sense of depth and texture. The sky is filled with a similar halftone pattern, suggesting a bright, overcast day. The overall aesthetic is modern and architectural.

# metrópole

novas agendas urbanas



**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 (UFRU)

## 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 Maria Lépore (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) Luis Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) Márcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Maria Cristina da Silva Leme (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Maria do Livramento M. Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) Marília Steinberger (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Marta Dominguéz Pérez (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) Montserrat Crespi Vallbona (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Norma Lacerda (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) 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*

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Aldenilson dos Santos Vitorino Costa (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Alvaro Henrique de Souza Ferreira Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUCRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) André Coutinho Augustin (Fundação de Economia e Estatística-FEE, Porto Alegre/RS/Brasil) Andrea Maria Silveira (Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM, Belo Horizonte/MG/Brasil) Antonio Agenor Barbosa (Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF, Juiz de Fora/MG/Brasil) Antonio Carlos da Silva Oscar Jr. (Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas/SP/Brasil) Bianca Freire-Medeiros (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Caio Peixoto Chain (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Carlos Alberto Feliciano (Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho-UNESP, Presidente Prudente/SP/Brasil) Carlos Antonio Brandão (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Cidoval Moraes de Souza (Universidade Estadual da Paraíba-UEPB, Campina Grande/PB/Brasil) Clovis Ultramarí (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) Daniel de Mello Sanfelici (Universidade Federal Fluminense-UFF, Niterói/RJ/Brasil) Denise Cristina Bomtempo (Universidade Estadual do Ceará-UECE, Fortaleza/CE/Brasil) Diamantino Augusto Sardinha Neto (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos-METRÔ, São Paulo/SP/Brasil) Diná Andrade Lima Ramos (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ, Seropédica/RJ/Brasil) Edilson Alves Pereira Jr. (Universidade Estadual do Ceará-UECE, Fortaleza/CE/Brasil) Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autónoma Metropolitana-UAM, Xochimilco/México) Eudes André Leopoldo de Souza (Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará-UNIFESSPA, Marabá/PA/Brasil) Evandro Coggo Cristofolletti (Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas/SP/Brasil) Fernanda Müller (Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, Florianópolis/SC/Brasil) Fernando Rocha Nogueira (Universidade Federal do ABC-UFABC, Santo André/SP/Brasil) Floriano José Godinho (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM, Belo Horizonte/MG/Brasil) Glaucio José Marafon (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Heleniza Ávila Campos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, Porto Alegre/RS/Brasil) Henri Acselrad (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Humberto Meza (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ivo Marcos Theis (Universidade Regional de Blumenau-FURB, Blumenau/SC/Brasil) João Carlos Carvallhaes Monteiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) João Sette Whitaker (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Juan Pedro Moreno Delgado (Universidade Federal da Bahia-UFBA, Salvador/BA/Brasil) Julia Galli O'Donnell (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Júlia Santos Cossermelli de Andrade (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Juliana Nazaré Luquez Viana (Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM, Belo Horizonte/MG/Brasil) Julieta Maria de Vasconcelos Leite (Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE/Brasil) Kaya Lazarini (Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO/Brasil) Madianita Nunes da Silva (Universidade Federal do Paraná-UFPR, Curitiba/PR/Brasil) Marcia da Silva Pereira Leite (Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, Rio de Janeiro, RJ/Brasil) Márcio Antonio Cataia (Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas/SP/Brasil) Marco Aurélio Costa (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Curitiba/PR/Brasil) Paula Freire Santoro (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Paulo Nascimento Neto (Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR, Curitiba/PR/Brasil) Ramiro Segura (Universidad Nacional de San Martín-UNSAM, Buenos Aires/Argentina) Renato Cymbalista (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Rosa Maria Moura da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Curitiba/PR/Brasil) Tales Bohrer Lobosco Gonzaga de Oliveira (Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM, Belo Horizonte/MG/Brasil) Tarcisio Rodrigues Botelho (Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM, Belo Horizonte/MG/Brasil) Virginia Elisabeta Etges (Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil) Viviane Manzoni Rubio (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) Volia Regina Costa Kato (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) Zoraide Souza Pessoa (Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN, Natal/RN/Brasil)

## sumário

359 Apresentação

### dossiê: novas agendas urbanas

State and developers of urban neoliberalism: gated communities in Uruguay	371	Estado y promotores del neoliberalismo urbano: los barrios privados en Uruguay Marcelo Pérez Sánchez Sebastián Aguiar
Creative cities and the international agenda of tourist-cultural policies for urban renewal	397	Cidades criativas e a agenda internacional das políticas turístico-culturais de renovação urbana Bruno Gontyjo do Couto
All that glitters is not gold: Florianópolis and competitive urbanism	419	Nem tudo o que reluz é ouro: Florianópolis e o urbanismo competitivo Marina Toneli Siqueira Aleph Toner Lucas
Historic centers in Brazil: an analysis based on the demographic census	443	Centros históricos no Brasil: um olhar a partir do censo demográfico Rogerio Proença Leite Sandra Rafaela Magalhães Corrêa
Smart cities in Brazil: connections between corporate power, rights, and civic engagement	467	Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico Jess Reia Luã Cruz
Sustainable mobility and digital technologies: an agenda based on urban commons	491	Mobilidade sustentável e tecnologias digitais: uma agenda baseada nos comuns urbanos Anísio Brasileiro Maurício Oliveira de Andrade Debora Vasconcelos
Human dignity affected by environments created through digital tools	515	A dignidade humana impactada por ambientes criados através de ferramentas digitais Claudia Afonso
The mechanisms of non-state governance of violence in a poor neighborhood in Recife	537	Os mecanismos de governança não estatal da violência em uma comunidade pobre do Recife/PE Ricardo Caldas Cavalcanti Filho

Urban agriculture, social innovation, and governance: a study in Florianópolis	563	Agricultura urbana, inovação social e governança: um estudo em Florianópolis André Augusto Manoel Carolina Andion
Journey from home to work: the use of modes of transport and time in the city of Fortaleza	591	Deslocamento casa-trabalho: o uso dos modais e do tempo na cidade de Fortaleza Irapuan Peixoto Lima Filho Giovanna Freitas Rebouças Sol Carolina L. Salgado
Moving in the metropolis: commuting in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro	617	Mover-se na metrópole: movimentos pendulares na Região Metropolitana do Rio de Janeiro Ulisses Carlos Silva Ferreira Paulo de Martino Jannuzzi Leticia de Carvalho Giannella
Are owners more satisfied than tenants? Discriminant analysis in the urban context	641	Proprietários estão mais satisfeitos que inquilinos? Uma análise discriminante no contexto urbano Aline Ramos Esperidião Beatrice Lorenz Fontolan Alfredo Iarozinski Neto
The limits to subsidized rental housing in Brazil: the case of Belo Horizonte	663	Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte Marina Sanders Paolinelli André Tiné Gimenez
Real estate restructuring: a concept from capitalist urbanization	687	Reestruturação imobiliária: um conceito da urbanização capitalista Carolina Alvim de Oliveira Freitas
<b>Artigos complementares</b>		
Bom Retiro Park – Successes and challenges in the institution of the common in Curitiba	713	Parque Bom Retiro – Aproximações e distanciamentos na instituição do comum em Curitiba Maria Carolina Maziviero Alexandre Vinicius do Carmo
Solid waste minimization in Sweden: management proposals for Brazilian municipalities	733	Minimização dos resíduos sólidos na Suécia: proposições para gestão em municípios brasileiros Cristina Maria Dacach Fernandes Marchi
The State's role in the production of the neoliberal city: a portrait of Palmas, state of Tocantins	759	O papel do Estado na produção da cidade neoliberal: um retrato de Palmas/TO Ana Carla de Lira Bottura
	785	Cadernos Metrópole

# Apresentação

A organização deste número de *Cadernos Metr pole* se deu em um contexto nacional adverso e teve como forte motivação dar visibilidade a trabalhos que tratassem das novas agendas, das conexões internacionais e dos feixes de poder que atravessam as cidades brasileiras. Não podemos deixar de sinalizar que o número, contudo, tem seu lançamento em outro momento político nacional, em que certamente algumas agendas urbanas estarão em evidência nos próximos quatro anos e haverá maior articulação dos governos locais com os debates internacionais, tais como os relacionados ao meio ambiente, ao combate à pobreza,   redução das desigualdades e   afirmação da diversidade cultural.

  inegável que as cidades brasileiras acumulam, há muitas décadas, problemas em relação à moradia e ao déficit habitacional, ao transporte público, ao saneamento básico,   democratização dos espaços públicos, entre outros. O desafio atual parece então consistir em colocar a política urbana no centro das discussões, e não mais de forma periférica, já que   nas cidades que as pessoas vivem e compartilham seus sonhos, projetos de futuro, lutas e resistências. O direito coletivo   cidade, o direito ao reconhecimento das múltiplas urbanidades e a indução do Estado e da política urbana nacional surgem como t picos fundamentais para que a inclusão social, a diversidade e a democracia estejam presentes nas práticas e nos discursos dos que fazem as cidades brasileiras.

Com a intenção de dialogar sobre essas agendas urbanas, desde 2019 temos promovido mesas-redondas e grupos de trabalho em congressos nacionais e internacionais da ALA, Anpocs e SBS,<sup>1</sup> além de encontros constantes no âmbito dos grupos de pesquisa que coordenamos: o Grupo de Pesquisa em Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSuic/UFRGS) e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Simbolismo e Poder (Nesp/UFRJ). As análises deles decorrentes dessas trocas geraram o Dossiê "Espaços, simbolismos e relações de poder" (Guimarães e Marx, 2020), promovido em âmbito nacional e internacional.<sup>2</sup>

Na elaboração da proposta do Dossiê "Novas Agendas Urbanas: conexões internacionais e feixes de poder" publicado neste número de *Cadernos Metr pole*, o ponto de partida foram nossas recentes pesquisas sobre o atual contexto de expansão da lógica neoliberal, de aprofundamento das desigualdades sociais e de internacionalização das cidades.<sup>3</sup> Por um lado, trata-se de um contexto em que proliferam debates para a criação de novas agendas urbanas e a formulação de políticas



públicas em âmbito global, na busca por recolocar a relevância dos organismos internacionais como agentes de conexão entre diferentes nações e cidades. Por outro, mostra-se também um período de conflitos e amplos questionamentos sobre o papel das instituições democráticas, os modelos de representação política e o modo de funcionamento do capitalismo. Esses fatores de tensão e potencial transformação social aparecem traduzidos nos territórios das urbes em pautas de reconhecimento da diversidade e de distribuição de recursos, produzindo feixes de poder baseados em assimétricas relações entre agentes estatais, entes privados e movimentos populares.

São pesquisas que, em comum, colocam de forma central em suas análises as novas formas de pensar e fazer cidade que emergiram durante os anos 1990, quando foi adotada, por diversos governos, uma agenda política de intervenções que visava inserir as localidades na disputa das “cidades mundiais” para sediar grandes eventos e atrair investimentos privados e públicos. Nesse contexto de consolidação global de uma racionalidade neoliberal, estimularam-se a interdependência entre agentes locais, nacionais e internacionais e a circulação de fluxos de capitais voláteis e sem barreiras de fixação, o que tornou os fatores econômicos variável prioritária e moldou gradualmente o poder político às demandas das empresas transnacionais e dos mercados financeiros (Rolnik, 1997; Arantes, Maricato e Vainer, 2000; Harvey, 2006; Fix, 2007; Guimarães, Barbosa e Moreira, 2021; Marx, 2008).

Em países classificados, pelas agências internacionais, como “emergentes”, como é o caso do Brasil, esse movimento ganhou contornos próprios, ligados a projetos e programas desenvolvimentistas financiados por organismos transnacionais, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Uma relação dialética então se formou entre os agentes nacionais e os internacionais durante a articulação das “estratégias de internacionalização” (Dezalay e Garth, 2002), já que a celebração de acordos multilaterais entre esses organismos oferecia uma dupla satisfação. Para os países parceiros, era a possibilidade de seus operadores se apropriarem de capital estrangeiro e garantirem legitimidade e reconhecimento na execução de seus projetos. Para as agências, além dos aportes financeiros que tal cooperação fornecia, era uma oportunidade de capturarem nações para as suas cosmologias e definições de valores universais (Ferguson, 1994; Escobar, 1995; Guimarães e Castro, 2021).

As resoluções internacionais passaram, assim, a desempenhar um papel importante nos embates locais, reconfigurando os atores e a arena das disputas políticas. Nesse cenário, a cidade internacionalizada apresentou duas faces: uma, a de um território atravessado pelas forças transnacionais e por diferenças de poder; outra, a de formação de redes internacionais solidárias capazes de reforçar as lutas políticas de inovação democrática, inclusão e direito à cidade, através de fóruns e organismos internacionais (Marx, 2008).

Como veremos nos artigos que compõem este Dossiê, a situação das desigualdades sociais decorrentes do aumento da concentração de riquezas vem se agravando, apesar de organismos internacionais, como a ONU, por meio de sua Agência para os Assentamentos Humanos, tentarem regular relações dos países e de suas cidades através da Nova Agenda Urbana (NAU), elaborada em Quito (Equador), na Conferência da Habitat III (Marx, Araújo e Souza, 2021).

A NAU constituiu-se como um marco contemporâneo importante para um pacto mundial entre 170 países-membros das Nações Unidas, pois o documento político (não vinculante) tem como objetivo geral ser um guia orientador de estratégias globais em torno da urbanização sustentável por 20 anos (Marx e Costa, 2016). Contudo, justamente por se tratar de guia, seu conteúdo tende a ser genérico e maleável, diante dos múltiplos interesses e atores sociais envolvidos na formulação e aplicação das políticas governamentais.

A adoção do sistema neoliberal também trouxe desdobramentos para além dos aspectos econômicos. Em diversas localidades, sua normatividade específica se estendeu para todas as relações sociais e esferas da vida, produzindo uma subjetividade calcada em um estado permanente de competição. Não só os administradores públicos passaram a pensar e agir como gerentes empresariais, buscando maximizar lucros através de estratégias de *marketing* urbano e das novas roupagens discursivas da acumulação de capital, como também os indivíduos, os campos profissionais e os movimentos sociais foram estimulados a competir entre si, performatizando identidades coletivas e/ou aprimorando mecanismos de concorrência (Dardot e Laval, 2016).

Dessa forma, as cidades vêm se configurando como territórios de disputas de agentes que atuam em diferentes escalas e que são orientados por subjetividades e identidades em permanente tensão. Talvez por isso a cultura, o turismo e as ditas indústrias criativas têm ganhado lugar proeminente nas novas governanças urbanas, pois, com suas metodologias de intervenção, editais de financiamento e promessas de fruição de modos de vida singulares e autênticos, tais noções se colocam muitas vezes como mediadoras entre lucro, reconhecimento e entretenimento.

A mobilização da ideia de cultura e as atividades associadas ao turismo por governos locais e entidades privadas se fazem, portanto, recorrentes na justificação e legitimação discursiva dos processos de rentabilização dos territórios e de suas práticas excludentes. E, ainda que a dimensão habitacional tenda a ser pouco contemplada nas grandes intervenções urbanas, seus efeitos inevitavelmente se fazem sentir nos bairros, ruas e sociabilidades. Como os efeitos associados às formas rotineiras de gestão urbana de controle e coibição de práticas populares ou de corpos considerados indesejáveis, que, através de decretos e legislações, passam a ser classificados como “ilegais” e não raro são também publicamente combatidos como “imorais” (Guimarães, 2011 e 2013).

É no sentido de aprofundar essas reflexões e de multiplicar pontos de vistas que este Dossiê se mostra relevante, pois reúne artigos que, ao partirem de perspectivas teóricas e metodológicas diversas, tematizam o contexto mundial adverso de crescimento de desigualdades sociais e dos desafios e dificuldades de formulação de políticas locais, nacionais e internacionais. Questões que dizem respeito tanto a problemas habitacionais, sanitários, ambientais, climáticos, tecnológicos e de mobilidade, quanto a demandas por reconhecimento, por participação nas decisões governamentais e por maior assistência ante o desmonte do modelo do Estado de bem-estar social.

Questões que, juntamente com a crise econômica que vivemos perante o prolongamento dos ciclos da Covid-19, recolocam os grandes centros urbanos nas agendas de debates das ciências humanas e sociais. Lembramos que, nessa crise global, as cidades tornaram-se epicentros da pandemia e implementaram medidas mais restritivas em relação a circulação e interação. Em especial nos países do Sul global, onde as desigualdades são imensas, os centros urbanos passaram

a concentrar “soluções” e “problemas”. Se, por um lado, eles sediaram os hospitais de referência capazes de tratar as vítimas, por outro também abrigaram as principais vulnerabilidades e riscos de mortalidade, em função da crescente população em situação de rua e da precariedade das condições da moradia.

“Periferias, favelas e subúrbios”, variações terminológicas para designar o lugar onde vivem os pobres, ficaram então desassistidos e sofreram os maiores impactos diante da falta de abastecimento de água, da ameaça de despejos, da inadequação do saneamento básico, da lotação dos postos de saúde e da precariedade de condições do transporte público. Também ficaram explícitas a ausência ou má conservação de espaços a céu aberto, como praças e jardins, que pudessem oferecer opções de lazer e convívio gratuitos e com menor risco de contágio para crianças e idosos. Além disso, a pandemia colocou, como parte da agenda do direito à cidade, a inclusão digital, que engloba desde o acesso à internet até a capacitação de usuários nas ferramentas do mundo virtual, questão que se tornou crucial para atividades administrativas, profissionais, educacionais, de entretenimento, etc.

O período de tensão social aprofundou ainda as desigualdades de gênero, com o aumento da violência doméstica contra as mulheres. Como alertou a ONU Mulheres, foram elas que ficaram na linha de frente da Covid-19, correspondendo a 70% do total dos profissionais que enfrentaram a pandemia, atuando como enfermeiras, cuidadoras de familiares doentes e de idosos, entre outras atividades (Scapini e Marx, 2020).

Por seu turno, muitos agentes econômicos mantiveram padrões de lucro e tentaram aproveitar as oportunidades trazidas pela pandemia, mobilizando justificativas, condutas e procedimentos que, segundo seus argumentos, seriam capazes de preservar vidas sem alterar padrões de produtividade. Por meio de omissões governamentais ou mesmo de incentivos institucionais e jurídicos, seus negócios foram poupados das ações de controle sanitário. Protegidos pela classificação genérica e permissiva de “serviços essenciais”, diversas atividades industriais, comerciais e de serviços foram mantidas em funcionamento e chegaram mesmo a ter picos de crescimento, como no caso das obras da construção civil, dos trabalhos domésticos ou dos aplicativos de entrega de produtos (Castro e Guimarães, 2020).

Ainda que iniciativas de solidariedade tenham sido organizadas por coletivos e instituições de apoio aos mais vulneráveis, formas públicas de lidar com a pandemia demonstraram um projeto intenso de desarticulação dos mecanismos de assistência social do Estado e a construção ativa de uma biopolítica da precariedade que estabelece hierarquias no valor da vida. Assim, gradualmente se reforçou, no imaginário do País, a naturalização do adoecimento da população pobre, especialmente a negra, que se tornou a principal vítima fatal do vírus (Leite, 2020).

Contudo, se a mudança de cenário mundial em função da Covid-19 realçou vulnerabilidades, assimetrias e exclusões, ela não as criou, e o arrefecimento da pandemia tampouco as resolveu. Por isso, os textos reunidos neste Dossiê não se prendem a um único contexto, sendo capazes de iluminar tanto aspectos conjunturais quanto estruturais das desigualdades sociais e da geopolítica mundial, especialmente os atrelados a dinâmicas de urbanização e globalização. Debates que pontuam a rápida transformação das localidades, os léxicos supostamente universais que atravessam fronteiras



e organizam identidades, a transnacionalização dos fluxos financeiros. Fenômenos que encontram, nas configurações e nos modos de apreender e narrar os espaços, suas bases de realização e tensão, seus pontos de concentração e dispersão.

Os artigos abordam particularmente três dimensões relacionadas às atuais questões da urbanização e da globalização: a) a criação de novas agendas urbanas pensadas no contexto do neoliberalismo e da internacionalização das cidades; b) o papel dos organismos internacionais como agentes de conexão entre diferentes nações e cidades; c) os conflitos, as disputas de poder e as demandas por políticas de reconhecimento e de distribuição de recursos nos territórios das urbes.

A problemática do avanço do neoliberalismo nas cidades aparece no primeiro artigo. Marcelo Pérez Sánchez e Sebastián Aguiar, em *Estado y promotores del neoliberalismo urbano: los barrios privados en Uruguay*, descrevem o crescimento de bairros privados no Uruguai, criados através da aliança entre atração de capital, empresários internacionais e promoção de atividades turísticas. A ênfase analítica recai na gestão e na estratégia de governos locais, que passaram a conceder progressivamente incentivos fiscais para tais empreendimentos.

Na sequência, o estudo de Bruno Gontyjo do Couto, em *Cidades criativas e a agenda internacional das políticas turístico-culturais de renovação urbana*, aborda o surgimento e a disseminação de uma racionalidade político-discursiva em torno de categorias como “cidades criativas” e “distritos criativos”, que combina planejamento urbano, desenvolvimento, artes, cultura e turismo. Seu argumento é que, com base nessa nova semântica, a criatividade humana e a cultura estariam sendo percebidas cada vez menos como práticas ligadas a aspectos sublimes e transcendentais do humano e cada vez mais como recursos a serem instrumentalizados com vistas a razões econômicas e/ou sociais.

Na mesma chave de problematização, Marina Toneli Siqueira e Aleph Toner Lucas, em *Nem tudo o que reluz é ouro: Florianópolis e o urbanismo competitivo*, discutem a inserção das cidades no mercado competitivo global e como isso tem alterado o planejamento urbano, que passa a ser inspirado em modelos empresariais afastados da realidade local. Para pensar essa questão, os autores focalizam Florianópolis, cidade onde setores do turismo, tecnologia e inovação vêm sendo utilizados para a promoção e a consolidação da imagem competitiva de cidade, deixando como resultados lacunas, contradições e desequilíbrios territoriais.

No sentido de compreender mais a fundo a população residente em regiões centrais das cidades históricas, Rogerio Proença Leite e Sandra Rafaela Magalhães Corrêa, em *Centros históricos no Brasil: um olhar a partir do censo demográfico*, analisam 45 áreas tombadas como patrimônio cultural pelo Iphan. A partir de dados do censo demográfico de diversas cidades brasileiras, os autores propõem que a formulação desse perfil socioeconômico pode subsidiar uma classificação dos centros históricos, tal qual um ranking, em que as localidades com predominância de rendas baixas possam vir a ser priorizadas nos investimentos públicos.

Outros estudos do Dossiê colocam no centro de suas preocupações os feixes de poder que se conformam nos territórios e os mecanismos de governança acionados durante os processos de internacionalização das cidades e de formulação de novas agendas urbanas. Entre essas agendas,

nota-se o crescimento de pesquisas que visam refletir sobre a difusão da tecnologia na concepção das cidades, seja a partir da ênfase em suas potencialidades, seja a partir de uma posição crítica diante das possíveis armadilhas da gestão humana via ambientes e ferramentas digitais.

O artigo de Jess Reia e Luã Cruz, *Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico*, por exemplo, problematiza a agenda das cidades inteligentes no Brasil, colocando em relevo as relações assimétricas entre atores estatais e não estatais e seus atravessamentos por conflitos de interesses entre empresas, governos e comunidades em nível transnacional, regional e local. Os autores mencionam a Nova Agenda Urbana de Quito (2016) e as abordagens corporativas de inteligência no espaço urbano, chamando a atenção para a necessidade de um olhar crítico desde o Sul Global.

Vemos também que as tecnologias digitais podem se relacionar com a mobilidade sustentável a partir de uma agenda baseada nos comuns urbanos, como trazido no artigo *Mobilidade sustentável e tecnologias digitais: uma agenda baseada nos comuns urbanos*, de Anísio Brasileiro, Maurício Oliveira de Andrade e Debora Vasconcelos. Os autores demonstram como a crise sanitária de 2020 colocou entre os mais atingidos os segmentos vulneráveis da população. Para superar as desigualdades e tornar as cidades sustentáveis, resilientes e inclusivas, eles apontam que precisamos buscar um novo modelo civilizacional, alternativo ao neoliberalismo, que incorpore o conceito dos comuns urbanos e um novo modelo de gestão participativa da mobilidade.

Com uma posição crítica ao uso generalizado das ferramentas digitais, Claudia Afonso, em *A dignidade humana impactada por ambientes criados através de ferramentas digitais*, centra sua reflexão na ideia de “dignidade humana”. A autora postula que as bases do método e das ferramentas digitais voltadas para a concepção de espaços construídos submergem individualidades e homogeneizam a estética urbana, contribuindo para a formação de uma sociedade massificada e manipulável. Com o apoio de pesquisas neurocientíficas relacionadas à capacidade humana de decidir, seu artigo problematiza a utilização de tais ferramentas no processo de criação arquitetônica, argumentando que escolhas feitas no âmbito estritamente racional tendem a tornar-se combinações aleatórias e sem relações realmente inovadoras.

Em busca de compreender formas alternativas de governança, Ricardo Caldas Cavalcanti Filho por sua vez analisa, em *Os mecanismos de governança não estatal da violência em uma comunidade pobre do Recife/PE*, os mecanismos não estatais de regulação do uso da força em uma comunidade pobre de Recife. Ao constatar que lá não havia um regime armado estabelecido com enforcement capaz de impor um sistema de governança criminal, o autor procurou compreender como era operado um esquema de gestão informal da violência, protagonizado por atores que não faziam parte nem do mundo do crime, nem do Estado. Entre os resultados de seu trabalho de campo, ele observou que as intervenções desses atores não causavam um impacto significativo na redução do número de episódios violentos, mas conseguiam dissuadir o uso de força em certas situações, impedindo o aumento da criminalidade violenta.

Em relação às novas agendas urbanas que tratam de iniciativas mais inclusivas, vemos os processos de inovação social que se dão por meio de práticas de agricultura urbana na cidade de Florianópolis, apresentados no artigo *Agricultura urbana, inovação social e governança: um estudo*

em *Florianópolis*, de André Augusto Manoel e Carolina Andion. A partir de cartografia do campo de práticas de agricultura urbana na cidade, os autores identificam três dinâmicas de inovação em três arenas públicas: a de resíduos sólidos orgânicos, a do direito humano à alimentação adequada e a dos ciclos de produção e consumo.

Por fim, o Dossiê apresenta pesquisas sobre infraestrutura urbana, uma pauta ampla que traz como questões associadas o direito à cidade, a inclusão social e a necessidade de contemplar, nas novas agendas, temas como mobilidade e moradia. Nesse sentido, o artigo *Deslocamento casa-trabalho: o uso dos modais e do tempo na cidade de Fortaleza*, de Irapuan Peixoto Lima Filho, Giovanna Freitas Rebouças e Sol Carolina L. Salgado, busca refletir sobre o deslocamento casa-trabalho e suas características socioespaciais, bem como sobre a relação entre modais de transporte e tempo na cidade de Fortaleza. Os autores problematizam a diferença existente entre as classes sociais no uso do transporte, demonstrando que a população mais pobre é penalizada com jornadas mais longas e demoradas no transporte público, enquanto as classes altas são beneficiadas com jornadas mais curtas e rápidas.

O tema da mobilidade e do movimento pendular também é abordado no artigo *Mover-se na metrópole: movimentos pendulares na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, de Ulisses Carlos Silva Ferreira, Paulo de Martino Jannuzzi e Letícia de Carvalho Giannella, a partir da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), entre as décadas de 1980 e 2010. O objetivo do artigo consiste em compreender a transformação decorrente da metropolização do espaço e das mudanças na estrutura sócio-ocupacional, tendo como base de análise os municípios da RMRJ entre 2000 e 2010.

Já os três últimos artigos do Dossiê abordam diretamente as dinâmicas habitacionais. O estudo de Aline Ramos Esperidião, Beatrice Lorenz Fontolan e Alfredo Iarozinski Neto, *Proprietários estão mais satisfeitos que inquilinos? Uma análise discriminante no contexto urbano*, busca refletir sobre as diferentes percepções de proprietários e inquilinos no contexto urbano, com o intuito de formular uma melhor compreensão sobre a satisfação dos indivíduos. A partir do questionário aplicado e de análises estatísticas, os autores demonstram a importância da manutenção e da infraestrutura do contexto urbano para ambos os grupos. Itens como localização, serviços e recursos do bairro são também apresentados como discriminantes entre os grupos, com destaque para as características relevantes para cada público-alvo.

Por sua vez, o texto de Marina Sanders Paolinelli e André Tiné Gimenez, *Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte*, focaliza a experiência do processo de regulamentação do recém-implantado programa de Locação Social de Belo Horizonte (decreto n. 17.150/2019). O estudo parte da análise da inserção de políticas centradas na moradia por aluguel na agenda urbana internacional e nacional, diferenciando o surgimento histórico destas nos países centrais, no Welfare State, e a emergência recente nos países periféricos, em um cenário de neoliberalização. A fim de demonstrar o imbricamento entre diversas referências, perspectivas e agentes, os autores apresentam o processo de revisão da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, procurando apontar limites e desafios para a inserção da locação social na agenda urbana municipal e brasileira.

Encerrando o Dossiê, o artigo de Carolina Alvim de Oliveira Freitas, *Reestruturação imobiliária: um conceito da urbanização capitalista*, sistematiza a bibliografia que trata da noção de reestruturação para referir-se à produção imobiliária no capitalismo contemporâneo, vislumbrando a determinação singular dessa produção no conjunto mais amplo de características da acumulação capitalista desde a crise mundial do início da década de 1970. Seu argumento é que houve um deslocamento dos estudos sobre a reestruturação imobiliária centrada no problema do capital industrial, que passaram a enfatizar a dominância do capital financeiro nas tendências mais recentes da urbanização, inclusive no contexto latino-americano.

Na seção Textos Complementares, os artigos elencados também discutem contemporâneas agendas urbanas a partir de um olhar crítico em relação à lógica neoliberal de produção das cidades. Maria Carolina Maziviero e Alexandre Vinicius do Carmo, em *Parque Bom Retiro – Aproximações e distanciamentos na instituição do comum em Curitiba*, analisam o caso do Parque Bom Retiro, na cidade de Curitiba, indicando a possibilidade do estabelecimento do comum como prática de apropriação e uso do espaço urbano. Por meio do caso apresentado, os autores identificaram limites, contradições e desafios para a formação de uma rede de ações propositivas que, em contraposição à lógica capitalista que compreende a cidade exclusivamente como mercadoria, teria sua racionalidade ancorada na potência das experiências coletivas e na estruturação do espaço urbano baseado nos sentidos e afetos que permeiam a vida cotidiana.

Já no artigo *Minimização de resíduos sólidos na Suécia: proposições para gestão em municípios brasileiros*, de Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi, o tema em destaque são as normas internacionais e nacionais, a participação social e a infraestrutura adequada para a coleta do material descartado que será destinado à reciclagem. A partir da análise do gerenciamento dos resíduos sólidos da Região Metropolitana de Estocolmo, na Suécia, a autora examina os arranjos institucionais dos serviços de manejo de resíduos e seus efeitos sobre a diminuição do volume encaminhado para destinação final. Sua conclusão é que os arranjos institucionais aplicados na Suécia vêm contribuindo para o alcance de objetivos nacionais e internacionais propostos para o país e podem inspirar o aperfeiçoamento do gerenciamento desses serviços no Brasil.

Por fim, Ana Carla de Lira Bottura, em *O papel do Estado na produção da cidade neoliberal: um retrato de Palmas/TO*, propõe uma leitura de Palmas, capital do Tocantins, enquanto cidade neoliberal, concebida e produzida como instrumento de ampliação das fronteiras de acumulação capitalista no interior do País. Seu artigo tem como objetivo discutir a atuação dos agentes privados na produção do espaço urbano palmense, em parceria ou disputa entre si, intermediados pela ação do Estado. Por meio de documentos históricos e da análise de planos, projetos e fenômenos em andamento, a autora busca explicitar discursos e práticas que ilustram a participação estatal direta ou indireta no processo de venda da cidade como mercadoria.

Considerando o conjunto dos debates propostos nos artigos, acreditamos que este número de *Cadernos Metrópole* converge com outras pesquisas que vêm sendo realizadas no campo dos estudos urbanos e das ciências sociais, centrados na análise das disputas presentes na sociedade brasileira entre diferentes projetos de cidade. Como vimos, são pesquisadores que têm se dedicado a entender a concepção neoliberal/ultraliberal, baseada em um receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira, como apontado por Luiz César

de Queiroz Ribeiro. Entres as alternativas a essa concepção, o autor indica a importância do fortalecimento do projeto democratizante de cidade, “constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local” (Ribeiro, 2022, p. 10).

Certamente são múltiplos os olhares e as propostas que buscam pensar o urbano e os desafios da gestão democrática das cidades. Dessa forma, a originalidade desta publicação reside na discussão das novas agendas urbanas a partir das conexões internacionais e dos feixes de poder, visando potencializar a abertura de campos de pesquisa e atuação que explorem as relações entre ações locais, micropolíticas do cotidiano e formulação de políticas públicas. A partir de experiências descritas principalmente no contexto latino-americano e do Sul Global, acreditamos que os artigos que compõem este número poderão oferecer importantes contribuições para as reflexões das áreas de sociologia e antropologia urbanas, sociologia da globalização, ciência política, urbanismo, arquitetura e geografia, além de subsidiar a elaboração de políticas e programas governamentais no atual momento brasileiro.

*Vanessa Marx [I]*  
*Roberta Guimarães [II]*  
Organizadoras

## Notas

- (1) Foram realizadas as mesas-redondas “Discursos e efeitos das intervenções urbanas na América Latina”, no 6º Congresso da Associação Latino-Americana de Antropologia (ALA, novembro de 2020, formato virtual, Montevidéu); “Cidades, práticas estatais e configurações de poder”, no 20º Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS, julho de 2021, formato virtual, Belém); e “Cidades, políticas de reconhecimento e gestão de populações”, no 45º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs, outubro de 2021, formato virtual, Caxambu). Os diálogos possibilitaram também a organização do Seminário Temático “Cidades emergentes: agendas, conexões e poderes”, no 46º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs, outubro de 2022, formato virtual, Campinas).
- (2) O Dossiê foi divulgado em 29 de janeiro de 2021 no *site* do Etno.Urb, rede de pesquisadores em ciências sociais organizada em torno da etnografia urbana, sediada em Portugal e com forte presença no Brasil. Foi lançado em debate virtual, no dia 28 de maio de 2021, em evento coorganizado pelo Urbano – Laboratório de Estudos da Cidade (IFCS/UFRJ), com a presença das organizadoras e de todos os autores e com vídeo disponibilizado no YouTube. Foi também divulgado no Boletim Número 1/2021, de junho de 2021, do Comitê de Pesquisa 21 (RC21) – Desenvolvimento Urbano e Regional, da Associação Internacional de Sociologia (ISA).

(3) Vanessa Marx (GPSuic/UFRGS) parte de sua pesquisa desenvolvida na UFRGS e denominada “Internacionalização das cidades: conexões entre os bairros Floresta (Porto Alegre), Ciudad Vieja (Montevideu) e Poblenou (Barcelona)”. O projeto de pesquisa começou no ano de 2021 e foi desenvolvido a partir de pesquisa de campo exploratória, realizada em Montevideu e em Barcelona, no âmbito do projeto de internacionalização das universidades, Capes-Print, no eixo “Cidades inteligentes, urbanizações complexas, indústria 4.0 e economia do compartilhamento” da UFRGS. A pesquisa articula-se, também, com os temas que a pesquisadora trabalha no âmbito do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre.

Roberta Guimarães (Nesp/UFRJ) baseia suas reflexões nos resultados do projeto de pesquisa “As mediações de arquitetos e urbanistas na patrimonialização dos espaços do Rio de Janeiro”, financiado pela bolsa Jovem Cientista do Nosso Estado (Faperj, 2018-2021) e desenvolvido durante seu pós-doutorado no Laboratoire Mondes Americains (EHES, 2018-2019). Seus estudos voltaram-se para a análise das intervenções urbanísticas articuladas por instâncias governamentais e entidades privadas, com particular interesse pelos feixes de poder que as organizam e sustentam e pelos mecanismos discursivos que as legitimam como “problemas públicos”.

## Referências

- ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (orgs.) (2000). *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- CASTRO, J. P.; GUIMARÃES, R. (2020). “Mercado imobiliário, neoliberalismo e Covid-19: a crise vista pelos olhos da oportunidade”. In: GROSSI, M.; TONIOL, R. (orgs.). *Cientistas sociais e o Coronavírus*. São Paulo, Anpocs, pp. 578-583.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo*. São Paulo, Boitempo.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. (2002). *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'état en Amérique Latine, entre notables du droit et Chicago Boys*. Paris, Seuil.
- ESCOBAR, A. (1995). *Encountering development. The making and the unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press.
- FERGUSON, J. (1994). *The Anti-politics Machine. “Development”, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- FIX, M. (2007). *São Paulo Cidade Global. Fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- GUIMARÃES, R. (2011). *A utopia da Pequena África. Os espaços do patrimônio na Zona Portuária carioca*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2013). “O encontro mítico de Pereira Passos com a Pequena África: narrativas de passado e formas de habitar na Zona Portuária carioca”. In: GONÇALVES, J. R.; GUIMARÃES, R.; BITAR, N. (orgs.). *A Alma das Coisas: patrimônios, materialidade e ressonância*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- GUIMARÃES, R.; BARBOSA, A.; MOREIRA, G. (orgs.) (2021). *Mediações Arquitetônicas. Redes profissionais e práticas estatais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Papéis Selvagens.

- GUIMARÃES, R.; CASTRO, J. P. (2021). “Le gouvernement des « mémoires sensibles » : des faisceaux de pouvoir dans la construction du projet La Route de l’esclave au Brésil”. *Brésil(s) - Sciences Humaines et Sociales*, v. 20. Disponível em: <http://journals.openedition.org/bresils/11052>. Acesso em: 20 jan 2023.
- GUIMARÃES, R.; MARX, V. (orgs.) (2020). Dossiê Espaços, simbolismos e relações de poder. *Revista Interseções*, v. 22, n. 3.
- HARVEY, D. (2006). *Espaços de Esperança*. São Paulo, Loyola.
- LEITE, M. P. (2020). Biopolítica da precariedade em tempos de pandemia. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Reflexões na Pandemia, texto 23.
- MARX, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Tesis de doctorado. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- MARX, V.; ARAÚJO, G. de O.; SOUZA, V. G. de (2021). Relação global-local e transformação urbana no 4º distrito de Porto Alegre. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, pp. 273-296.
- MARX, V.; COSTA, M. (orgs.) (2016). *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III*. Porto Alegre, Editora da UFRGS/Cegov.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2022). “Prefácio. Reformar a cidade, reconstruir a nação”. In: MARX, V.; FEDOZZI, L. J.; CAMPOS, H. A. *Reforma Urbana e Direito à Cidade: Porto Alegre*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei – Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel.
- SCAPINI, G.; MARX, V. (2020). Atuação de mulheres em tempos de covid-19: a necessidade de reconhecimento das práticas de solidariedade e de cuidado. *Jornal da UFRGS*, maio.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-3595-2883>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre, RS/Brasil.  
vanemarx14@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-3393-4398>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Departamento de Antropologia Cultural. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
guimaraes.roberta45@gmail.com





# Estado y promotores del neoliberalismo urbano: los barrios privados en Uruguay

State and developers of urban neoliberalism:  
gated communities in Uruguay

Marcelo Pérez Sánchez [I]  
Sebastián Aguiar [II]

## Resumen

Los barrios privados son una de las expresiones más definidas del neoliberalismo urbano en América Latina. Mediante entrevistas, análisis documental y fuentes secundarias se confecciona un catálogo de los barrios privados de Uruguay y de sus promotores para la mayoría de los casos. La promoción de barrios privados deja en claro el papel de capitales y empresarios internacionales y la tracción del turismo. La gestión estatal converge progresivamente con estrategias de los promotores a través de excepciones y beneficios fiscales, concedidas mayormente por gobiernos locales, con riesgos ambientales y renunciando a plusvalía urbana. El caso uruguayo, relativamente tardío y lento, da cuenta en *status nascendi* de algunos mecanismos mediante los cuales sucede el neoliberalismo urbano en la región.

**Palabras clave:** barrios privados; promotores inmobiliarios; neoliberalismo urbano; políticas urbanas; plusvalía urbana.

## Abstract

*Gated communities are one of the clearest expressions of urban neoliberalism in Latin America. Based on interviews, documentary analysis, and secondary sources, we created a catalog containing the private neighborhoods in Uruguay and the developers of most of them. The development of gated communities sheds light on the role of international capital and international entrepreneurs and reveals the traction of tourism. State management progressively converges with developers' strategies through exceptions and tax benefits, granted mostly by local governments, with environmental risks and waiving the collection of urban surplus value. The Uruguayan case, relatively late and slow, gives an account in *status nascendi* of some mechanisms through which urban neoliberalism occurs in the region.*

**Keywords:** *gated communities; real estate developers; urban neoliberalism; urban policies; urban surplus value.*

## Introducción

*Las urbanizaciones cerradas de clases media-alta y alta se han convertido en el principal símbolo de la ciudad neoliberal.*  
(Capron, 2021, p. 122)

Los barrios privados son áreas destinadas a uso residencial y orientadas para personas de altos ingresos, separadas del entorno por vallas, muros o formas sutiles de cierre perimetral que restringen o impiden la libre circulación a los no residentes. Por lo general son gestionados por empresas, y cuentan con reglamentos propios, infraestructura y equipamiento privado, vigilancia interna y otros servicios exclusivos.

Numerosos trabajos encuentran en los barrios privados un objeto de estudio complejo (Roitman, 2004; Atkinson y Blandy, 2006; Malizia, 2011) multiescalar y multidimensional (Roitman, Webster y Landman, 2010). La literatura coincide en señalar que son una expresión de la segregación urbana, y que se asocian con una serie de problemas sociales y políticos (Marcuse, 1997; Caldeira, 2007; Svampa, 2001; Roitman, 2003; Sabatini y Cáceres, 2004, Beltrao y Góes, 2013). Es que la presencia de urbanizaciones cerradas da cuenta de un proceso contrario a la heterogeneidad y diversidad de relaciones sociales y encuentros propios de la ciudad abierta (Rodríguez Chumilla, 2002; Girola, 2005; Sennet, 2019). Estos complejos efectos conducen a la pregunta por los protagonistas de la concreción del fenómeno, las lógicas y los actores involucrados en la promoción de estos emprendimientos.

El desarrollo de barrios privados da cuenta de diferentes versiones de una historia recurrente en ciudades de todo el mundo a lo largo de las últimas décadas, capturada

en conceptos como *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989a), *neoliberalismo* (Brenner y Theodore, 2002) y más recientemente *urbanismo neoliberal*, que implica un cambio en el sentido de la acción estatal en relación con el espacio urbano, que pasa tendencialmente de la regulación y la fuerte presencia a intervenciones puntuales que favorezcan a las inversiones desde una perspectiva de facilitación de la inversión privada.

Sin embargo, el neoliberalismo en tanto fenómeno abstracto o absoluto debe ser abordado a partir de experiencias específicas en las que cobra forma y se actualiza (Brenner, Peck y Theodore, 2010). Que exista un proceso no debe llevar a interpretarlo como una cuestión homogénea como a veces se trasunta en las ideas de globalización. Se debe prestar atención a los contextos y al “neoliberalismo realmente existente” (Brenner, Peck y Theodore, 2015), en tanto la reestructuración neoliberal se produce en territorios concretos con una determinada normativa, políticas públicas y luchas políticas.

En América Latina existen barrios privados desde los años setenta, pero tienen una expansión más cercana a la década de los noventa (Demajo, 2011). Existe un cúmulo importante de investigaciones académicas. En Argentina trabajos como los de Svampa (2001), Thuillier (2005), Roitman (2001, 2003, 2004), Janoschka (2002), Carballo (2002), Arizaga (2003). En Brasil, Beltrão (2003), Caldeira (2007), Carvalho (1997), Coy (2002) o Moura (2003). En Uruguay, Álvarez-Rivadulla (2007), Falero y otros (2013), Ceroni y otros (2014, 2018), Pérez Sánchez (2015, 2016, 2020); Pérez Sánchez y Ravela (2019, 2021); Rodríguez (2016), Varela (2017). En Chile, Borsdorf (2004), Hidalgo (2004) y Sabatini (2004), entre

otros. En México, se destaca Cabrales (2002). En Colombia, Mendoza (2015, 2016, 2017). Borsdorf (2002, cfr. Roitman, 2004) da cuenta de la situación en Perú y Ecuador. Cabrera, Escobar y Ugarte (2019) realizan un trabajo exploratorio en Bolivia.

La transformación del modelo económico en la región, como señalan Portes y Roberts (2008), que pasó del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al modelo neoliberal de “apertura de mercado”, implicó una serie de cambios. Entre ellos, sostiene Clichevsky (2000), en los años noventa el Estado potenció la configuración fragmentada que presentaban de antemano ya las ciudades y metrópolis, a partir de flexibilizar las normas, vender tierras y favorecer la infraestructura vial que requerían los inversores. Las metrópolis latinoamericanas mostraron tres elementos concretos que se potenciaron en este periodo: “(...) *los grandes desarrollos inmobiliarios mixtos, los centros comerciales socialmente diferenciados, y unidades habitacionales cerradas*” (Pradilla, 2010, p. 522). Ese patrón fue evidenciando la segregación espacial y en particular, el traslado de grupos de élite a nuevas ubicaciones. Un proceso que entre otras cuestiones interpeló la clásica noción de centro-periferia para pensar los procesos urbanos en la región (Muñoz, Hernández y De Leon, 2019).

En este marco, la literatura identifica tres actores relevantes en la conformación de barrios privados: el Estado (con sus diversos niveles y competencias), el sector privado (destaca el rol de los desarrolladores inmobiliarios) y la “sociedad” (Roitman, 2008). En relación a este último ángulo, que correspondería a la “demanda” de barrios privados, con el cambio de siglo comienzan a

aparecer estudios que vinculan la expansión de los barrios privados a la inseguridad urbana (Blakely y Snyder, 1997; Cacciari, Bayrle y Puente, 2010), otros que hacen énfasis en la construcción de identidad y comunidad intra barrios privados o que destacan la construcción del estilo de vida bajo esquemas de cierre (Caldeira, 2007; Roitman, 2008).

Habitualmente entonces, además de quienes habitan en dichos barrios (Roitman, 2011) o trabajan en ellos (Capron, 2021) aparecen como actores centrales el sector inmobiliario y el Estado. Le Goix y Webster (2008) revisan el papel de estos actores en casos de Europa, Estados Unidos y Asia (incluida China) y describen un doble proceso. Por un lado, muestran cómo las diferencias entre países se afinan en marcos institucionales y prácticas dispares a nivel local. Por otro lado, cómo esos actores locales reproducen modelos urbanos importados a la hora de concretar los barrios privados y emulan sus formas de gobierno privado, siguiendo las lógicas globales.

Vale destacar los escasos estudios del sector inmobiliario y en particular de los promotores inmobiliarios vinculados a la producción de barrios privados. Se cuentan antecedentes como los de Bernabéu y Navarrete (2020) en Argentina o como el de Tena (2012) o Gómez y Alvarado (2016) para México, aunque la mención a los productores de esta mercancía aparece enumerada por supuesto en varios trabajos (Sabatini et al., 2017; Ribeiro, 2015; Lovera, 2013; Ueda, 2005; y Ciccolella, 1999).

También son poco comunes los análisis que ponen el énfasis en la rentabilidad económica (Cabrales, 2005, Gómez y Alvarado, 2016). Cuenya (2016) plantea la interrogante

por la recuperación de plusvalías urbanas vinculadas a la autorización de urbanizaciones cerradas, abordada en trabajos incipientes como el de Duarte y Baer (2013). En particular, el ordenamiento y categorización del suelo en el que operan los gobiernos (en sus distintos niveles) con relación a los privados es un elemento vital para entender la rentabilidad de las urbanizaciones cerradas. En esa línea, Martínez Toro (2016), muestra una preocupación por observar cómo las urbanizaciones cerradas son una mercancía en esta etapa del capital neoliberal y en particular, instrumentalizada por el sector financiero, que encuentra en ellas un nuevo nicho rentable.

En Uruguay varios trabajos (García Grisoni et al., 2019; Ceroni et al., 2016; Rodé, 1991) muestran que la dictadura y los gobiernos democráticos posteriores instalaron un modelo neoliberal con sus correlatos en el plano urbano. Ceroni y Pérez Sánchez (2018) señalan cómo diversos “artefectos urbanos cerrados”: *shoppings*, zonas francas, barrios privados, han ido configurando un territorio desigual en las periferias, en un discurso hegemónico que basa el desarrollo en la inversión extranjera directa y su potencial derrame en términos de creación de empleos. Existen entonces un conjunto de barrios privados en Uruguay, artefactos del neoliberalismo urbano global y expresión de la autosegregación. Pero no ha sido un desarrollo de rápida expansión, como en otros casos de la región. Esta especificidad seguramente tenga correlato en la escala y tamaño del país, así como en su matriz sociopolítica (Garretón y Espinoza, 1993; Alegre, 2008), caracterizada por formas graduales de procesar los cambios políticos.

A continuación, se busca comprender las estrategias que desarrollan tanto los promotores inmobiliarios como el Estado que favorecen la implantación y desarrollo de barrios privados. En este sentido, el análisis del proceso en un país de pequeña escala geográfica permite una vía de entrada para el análisis sobre el neoliberalismo urbano, en tanto los barrios privados forman parte de esa “promoción inmobiliaria de nuevo tipo” (Lovera, 2013).

Se centra la mirada en los actores que llevan adelante la promoción inmobiliaria y cómo se relacionan con el Estado para producir barrios privados. El promotor inmobiliario es el agente primario del proceso de desarrollo inmobiliario, que establece un proyecto, adquiere un suelo a urbanizar y se articula con agentes secundarios como la constructora, el financista y quien comercializa. Puede haber casos donde el promotor concentre más de una función, como advierte Topalov (1974). La importancia de ese agente primario en la producción mercantil del espacio ha llevado a prestarle una atención creciente, como señala Lovera (2013, p. 21).<sup>1</sup>

Ahora bien, abordar los promotores inmobiliarios como agentes del desarrollo de barrios privados conlleva implícitamente la relación con el Estado y sus diversos agentes y niveles. Es que el Estado a través de sus políticas, normas de ordenamiento territorial y acciones, contribuye a determinar las maneras en que se puede traducir este neoliberalismo urbano realmente existente.

Como señala Bourdieu las empresas y empresarios del sector inmobiliario representan intereses, muchas veces

contradictorios, que se expresan en la disputa por prevalecer en los distintos ámbitos, incluido el Estado (Bourdieu, 2016, p. 233). Así, en esa disputa, van condicionando tanto los roles como las acciones que tiene el Estado en ese campo de producción. Como señala Brites (2017), el neoliberalismo urbano no depende solo de la especulación del suelo, las inversiones y estrategias del capital en el mercado, sino también de las políticas que propician las condiciones para que privados inviertan en zonas como las que suelen ubicarse los barrios privados.

En la cuestión inmobiliaria están involucrados diversos niveles de gobierno. La literatura muestra que, en esta relación entre actores inmobiliarios y Estado a la hora de producir barrios privados, se ponen en manifiesto problemas de competencias entre niveles (Sciandro, Gadino y Goñi, 2018), normativa difusa (Libertun, 2010) y porosidad administrativa (Pugliese y Sgroi, 2012).

Para abordar las relaciones entre promotores y Estado se consideran en particular tres elementos (Mendoza, 2016): a) aprobaciones urbanas y ambientales a los proyectos de desarrollo de barrios privados; b) la previsión y ejecución por parte del Estado de instrumentos de recuperación de plusvalía urbana; c) el usufructo de los promotores inmobiliarios de incentivos fiscales a la hora de desarrollar sus emprendimientos. Las aprobaciones o autorizaciones se relacionan a un rol del Estado vital, como el de ordenamiento y regulación: es quien permite o no que el producto barrios privados se concrete, en qué condiciones y con qué márgenes de rentabilidad. En particular,

esto se relaciona a la posibilidad de que se permita que un terreno se pueda urbanizar para transformarse en un barrio privado, lo que implica la obtención de una renta primaria que se da con el cambio de categoría de suelo, de rural a urbano o suburbano, y permite subdividir en lotes el terreno, para su comercialización (Apaolaza y Venturini, 2021), generando una renta monopólica por segregación (Jaramillo, 2009).

La recuperación de plusvalía o retorno por mayor valor inmobiliario es siempre motivo de discusiones entre los actores dentro del sector inmobiliario (Cisterna, 2019), y tiene un efecto en la recaudación fiscal del Estado para por ejemplo hacer políticas de desarrollo urbano en áreas más postergadas de las ciudades (Smolka, 2014). También, permea las prácticas de los empresarios, quienes toman en cuenta esto en sus márgenes de ganancias para evaluar el emprendimiento e incorporar eso a la estrategia de negociación con el propietario del suelo (Jaramillo, 2009) y con el Estado, al iniciar cada nuevo emprendimiento.

Por último, encontramos los incentivos fiscales de los cuales se pueden valer los promotores inmobiliarios a la hora de desarrollar determinados emprendimientos. La existencia o no de exoneraciones o simplemente que existan cargas fiscales bajas, resulta un atractivo para los promotores al momento de adquirir un determinado suelo en una localidad u otra, e iniciar un proceso de producción inmobiliaria. Para los Estados, en sus diferentes niveles, tanto otorgar estos incentivos fiscales como la no instrumentación de la recuperación de plusvalías urbanas, resultan una renuncia fiscal.

## Métodos

Los barrios privados son un objeto de estudio opaco, como señala la literatura (Pintos y Sgroi, 2012; Bernabéu y Navarrete, 2020), también por el propio carácter hermético del sector inmobiliario (Naredo, 2009; Shimbo y Rufino, 2019). Esto se plasma en una escasa producción de datos oficiales (por ejemplo, no hay un registro de urbanizaciones cerradas) y su difícil acceso (por ejemplo, a los registros de compraventa de terrenos). También Socoloff (2018) o Geymonat (2019), hacen referencia a las limitaciones, la opacidad y parcialidad de los datos que se pueden acceder. Entre las causas que enumeran encuentran la concentración del sector, razones impositivas, donde el manejo discreto de la información es un valor para actuar en relación con otros actores de ese campo de producción.

A pesar de las dificultades reseñadas, se logró ordenar la legislación pertinente, ordenar los procesos en cada caso y caracterizar por primera vez lo que se estima la totalidad de los barrios privados en Uruguay: 84 barrios privados. La investigación combinó las siguientes técnicas para la recolección de evidencia empírica:

a) Revisión de documentos: leyes nacionales, planes de ordenamiento territorial, decretos y resoluciones de gobiernos departamentales, registro de compra/ventas de terrenos de la Dirección Nacional de Registros, registro de directorios de empresas en el Ministerio de Economía y Finanzas, publicaciones en el Diario Oficial, copias de planos de mensura de la Dirección Nacional de Catastro, informes de empresas al Banco Central de la Bolsa de Montevideo, informes de inversión de

las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsionales, entre otros.

b) Revisión de prensa y de publicaciones de los agentes del mercado (inmobiliarias y promotores) disponibles en sitios *on-line*.

c) Ocho entrevistas semiestructuradas a agentes privados vinculados a la producción de barrios privados, actores vinculados al sector inmobiliario y profesionales al servicio de los promotores inmobiliarios.

d) Diecisiete entrevistas semiestructuradas a informantes calificados de las instituciones estatales: tomadores de decisión y técnicos a nivel nacional y departamental, con competencia en el tema.

e) Observaciones en reiteradas visitas a barrios privados en los todos los departamentos donde existen en Uruguay.

Con base en el universo de barrios privados se identificó la sociedad anónima (y otras formas legales) que realizó el fraccionamiento y su titular con datos de los planos de mensura. La información se complementó con las páginas web de los emprendimientos, prensa, bolsas de valores uruguaya y argentina, informes del Banco Central del Uruguay, resoluciones de los tres niveles de gobierno y de organismos como de la Comisión de Aplicaciones de la Ley de Inversiones, la Dirección Nacional de Medio Ambiente, publicaciones judiciales y notificaciones publicadas en la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), y se profundizó con entrevistas a actores gubernamentales y privados.

Se definieron un conjunto de variables, indicadores y categorías para el análisis de los promotores, que se sintetiza en el Cuadro 1 y luego se presenta brevemente.

Cuadro 1 – Síntesis de variables, indicadores y categorías para el análisis de los promotores

Variable	Indicador	Categorías
Origen de los promotores	Nacionalidad del promotor o representante del barrio privado	Nacional, Argentino, Brasileño, Europeo
Tamaño del promotor	Cantidad de empresas vinculadas o emprendimientos del promotor y cantidad de países donde el promotor tiene inversiones a marzo de 2020	Pequeño: hasta 3 emprendimientos o empresas. Mediano: más de 3 emprendimientos o empresas y presencia en solo dos países. Grandes: más de 3 emprendimientos o empresas con presencia en más de dos países
Grado de diversificación	Posición que ocupa el desarrollo del barrio privado en la cartera de negocios del promotor	Actividad principal. Cadena vertical: integra distintos eslabones de una misma cadena productiva. Cadena horizontal: controla empresas en la misma fase productiva o comercial. Holding: parte de una cartera mayor de actividades económicas en distintas cadenas productivas
Fuentes de financiamiento	Estrategia de financiamiento utilizada para el desarrollo del barrio privado promovido	Acceso a mercados de capitales. Fideicomiso – Preventa o plaza. Inversores locales y/o extranjeros. Fondos propios
Beneficios fiscales	Existencia de beneficios fiscales (nacionales o departamentales)	Con beneficio fiscal. Sin beneficio fiscal
Presencia de mujeres promotoras	Evidencia de participación de mujeres en los directorios del desarrollo inmobiliario	Participación de mujeres. Sin participación de mujeres
Indicios de ilicitud	Indicios de ilegalidad en acciones llevadas a cabo por el promotor	Con indicio de ilicitud. Sin indicio de ilicitud

Fuente: elaboración propia en base a Socoloff (2018), Geymonat (2019), Gómez y Tisocco (2015).

Sobre la base de Ramírez y Pradilla (2013) se considera quiénes son los promotores, cómo es el origen de la empresa, qué otros desarrollos/rubros incorporan además de los barrios privados y con quiénes se asocian, en tres categorías: tipo de promotor inmobiliario (origen, tamaño, proyectos, presencia de mujeres); instrumentos financieros que utiliza; y la integración del grupo económico. En cuanto a los instrumentos financieros, Gómez y Tisocco (2013) reconocen como vías principales de financiación: capital propio, fondos de terceros o endeudamiento, preventa o venta

en pozo y fideicomisos. Se toma la noción de grupos económicos como “conjunto de empresas legalmente independientes, que operan en distintos mercados (tanto relacionados como no relacionados), y que se encuentran unidas por vínculos formales e informales persistentes” (Khanna y Yafeh, 2007, p. 331). A esos elementos se agrega la identificación de la nacionalidad del capital de la empresa. Stolovich (1991) las divide en tres: a) capital nacional (predomina el capital nacional), b) capital extranjero (predomina el capital transnacional), c) capital asociado (coparticipan nacionales y extranjeros).

Para entender la convergencia entre promotores inmobiliarios y agentes estatales se parte de tres elementos de incidencia en la gestión urbanística. Primero, las aprobaciones de cambio de uso del suelo y otras resoluciones vinculantes, por ejemplo, la aprobación ambiental del emprendimiento: cuáles son los permisos que obtuvieron los promotores en cada proyecto de barrio privado, su proceso y las “resonancias geográficas” que genera (Sabatini y Arenas, 2000). Segundo, si contaron con beneficios fiscales en el proceso, a partir de las políticas de promoción de inversiones. Tercero, el retorno por mayor valor inmobiliario. El desarrollo de barrios privados en tanto negocio tiene conexión, como sucede con otros desarrollos inmobiliarios, con la ganancia que capta el promotor a partir de la renta del suelo (Jaramillo, 2013). En Uruguay, la ley n. 18308 prevé que esa ganancia pueda tener un retorno a través del cobro de los gobiernos departamentales, como recuperación de plusvalía.

## Resultados

### Barrios privados en Uruguay

A partir de los planos de mensura oficiales, se identifica la existencia de 84 barrios privados en Uruguay.<sup>2</sup> Tienen su primer antecedente en 1989 y desde entonces una tendencia ascendente con un pico máximo en 2008 (año récord de registros con 12% del total). La llegada al poder de un gobierno progresista en 2005 (Frente Amplio) o las fluctuaciones de la economía no frenaron esta tendencia al alza, sino que la misma continuó y se expandió. El

desarrollo de los barrios privados muestra una consolidación de este producto inmobiliario, como en los otros países de la región (Hidalgo, 2004; Gómez y Alvarado, 2016)

En la actualidad no hay una ley que registre y regule este tipo de urbanizaciones cerradas. Pero sí encontramos leyes nacionales que inciden en el fenómeno, así como decretos y planes de ordenamiento territorial departamentales. Las normativas sustantivas que rigen el desarrollo urbano son la Ley n. 17023 de Centros Poblados de 1946 y la Ley n. 10751 de Propiedad Horizontal (PH) de 1946. Por otro lado, el Decreto-ley 15239/81 le otorga competencias al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en proyectos de fraccionamientos de tipo chacras cerradas que mantienen lotes grandes (más de 3 en Montevideo y Canelones o 5 hectáreas en resto del país) y que se siguen rigiendo en la propiedad común rural.

A instancias de la presión inmobiliaria y valiéndose de la existencia de barrios privados a los que había que darle un marco jurídico ajustado, se previó en la Ley de Urgente Consideración n. 17292 de 2001, en los Arts. del 48 al 55, la creación del régimen de Urbanización en Propiedad Horizontal (UPH). Otra normativa que incide en la concreción de estos emprendimientos es la Ley n. 16466 de 1994 de evaluación de impacto ambiental.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2008 se aprueba la ley n. 18308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que limitó el desarrollo de barrios privados en dos aspectos: a) no admite que se desarrollen urbanizaciones en suelo de categoría rural (Art. 31); y b) no permite que las urbanizaciones tengan un área que supere los 10.000 m<sup>2</sup> sin conexión



a la trama de circulación pública (Art.1). Sin embargo, ese impulso tuvo un revés cuatro meses después, con la ley 18367, tras la presión al gobierno nacional de intendencias frenteamplistas, fundamentalmente de Rocha, Maldonado y Canelones, preocupadas por el posible freno a las inversiones turísticas. Es así que la ley 18367 en su Art. 1 deja abierta la puerta al desarrollo de barrios privados en suelo suburbano a partir de incluir un “destino turístico”.

Efectivamente, el mayor desarrollo de barrios privados está vinculado a localizaciones cercanas a la faja costera: en el Departamento de Maldonado se radican más de la mitad (44 barrios), muchos utilizados como residencias temporales para el verano, con el balneario de Punta del Este como principal atractivo. Pero en segundo lugar aparece el Departamento de Canelones (17 barrios), donde el fenómeno se explica en cambio a partir de la cercanía a la capital nacional, el desarrollo de emprendimientos económicos vinculados al capital global (Zonas Francas, Parques Industriales, entre otros), la conexión con las principales arterias viales del país y la cercanía al Aeropuerto. En un segundo lugar se identifican Rocha y Colonia, (6 barrios cada departamento) también con atractivos turísticos. A su vez, en este último, la cercanía con Buenos Aires amplía el mercado de posibles clientes. Finalmente, San José, Soriano, Paysandú y Lavalleja cuentan con uno o dos desarrollos.

Los gobiernos departamentales tienen competencias con relación a la administración del territorio. En este nivel, nos encontramos con una normativa local basada en Ordenanza de Clubes de Campo y Countries, en los departamentos de Maldonado, Colonia,

Soriano y Canelones. En el caso de Montevideo, bastión del Frente Amplio, ha existido una resistencia a tener barrios privados *stricto sensu* y cuenta con una experiencia de ordenamiento territorial reflejada en su Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 1998. Entre las herramientas de dicho POT están los Programa de Actuación Urbana (PAU), y es precisamente esa herramienta la que se usa para abrir una vía al desarrollo de barrios “semi privados” en 2001 (existen cuatro de ellos en la actualidad). En los demás departamentos, los barrios privados se desarrollaron sin una normativa específica y surgieron por resoluciones *ad hoc*, incluso, en Paysandú con directrices que limitaban este tipo de fraccionamientos cerrados. Un hito fundamental en ese proceso tiene lugar en el departamento de Canelones (también con un gobierno del Frente Amplio), a partir del “Plan Parcial Camino de los Horneros” aprobado en 2017, que reconoce la existencia de barrios privados, crea las condiciones para el desarrollo de otros nuevos y es retomado como referencia en el debate en otros departamentos.

## Promotores inmobiliarios

Se localizaron un total de 46 promotores inmobiliarios, que responden al desarrollo de 65 barrios privados de los 84 del país. Esto es: se obtuvo información de los promotores del 77% de los barrios privados del Uruguay.<sup>3</sup> A nivel territorial los departamentos que presentan mayor cantidad de promotores son Maldonado, Canelones, Colonia y Rocha, lo cual está relacionado con la mayor cantidad de barrios privados presentes en estos territorios. Asimismo, en los departamentos

de Maldonado, Montevideo, Rocha, Colonia y Canelones se encuentran promotores que desarrollan más de un barrio privado a nivel nacional.

Más de la mitad (25 de los 46) de los promotores de barrios privados de Uruguay son extranjeros. Dentro de ellos el 18 son argentinos, cinco europeos y dos brasileños. Al analizar la información a nivel territorial se observa que todos los promotores europeos y brasileños del país y más de la mitad de los argentinos se localizan en el departamento de Maldonado. En los demás departamentos se destacan Colonia y Rocha como territorios con fuerte presencia de promotores argentinos. Canelones (segundo departamento en términos de cantidad de barrios privados y de promotores) no presenta ningún promotor extranjero. Predominan los barrios privados con uso residencial permanente, mientras que en los demás departamentos con promotores extranjeros el atractivo turístico residencial pasa a ser un diferencial para la radicación de sus inversiones.

Respecto a la alta proporción de promotores argentinos, Socoloff (2020; 2019) señala que el fenómeno se da en toda la actividad inmobiliaria de élite, dada la cercanía, la tenencia previa de activos de los argentinos localizados en el país y las facilidades institucionales brindadas por el Estado Uruguayo. Vale mencionar, que este efecto de “cruce” de empresarios y capitales argentinos que se dio en el sector inmobiliario también se vio de forma notable en otros sectores de la economía como el agropecuario en el mismo período (Merlo y Muro, 2013).

En cuanto al tamaño de los promotores, entendidos a partir de la cantidad de empresas vinculadas o emprendimientos del promotor, la

mitad son pequeños, o sea poseen un máximo de tres emprendimientos. Trece son medianos y diez grandes. Los promotores pequeños se distribuyen de forma similar a la cantidad de barrios privados por departamento; mientras que los medianos se concentran en Maldonado, Canelones y Montevideo; y los grandes en Maldonado, Colonia y Rocha, en su mayoría promotores argentinos y extranjeros.

Dentro de los 21 promotores nacionales, se cuentan sólo pequeños (15) y medianos. En cuanto a los promotores con origen internacional predominan los promotores grandes: todos ellos (10) son extranjeros, aunque también hay ocho pequeños y siete medianos. Los promotores grandes son mayoritariamente argentinos, a lo que se suman dos brasileños y un europeo. En síntesis, los grandes promotores de barrios privados en Uruguay son en su mayoría argentinos y, por el contrario, entre los promotores pequeños predominan los de origen nacional.

Distinguiendo cuando el desarrollo de barrios privados es la principal actividad, de cuando se controlan varias empresas en la fase productiva o comercial (cadena horizontal) o cuando el desarrollo inmobiliario y del barrio privado es parte de una cartera de actividades económicas en distintas cadenas productivas (*holding*), los datos presentan una predominancia de una diversificación de tipo *holding* (22 de los promotores), lo cual indica que el desarrollo de los barrios privados es en gran medida un negocio adicional de grupos económicos que llevan adelante diversas actividades productivas. En tanto, las diversificaciones de tipo “actividad principal” o “cadena horizontal” son de relevancia también, vinculados a grupos de menor tamaño que los *holdings*. Vale destacar también, que no

se presentan promotores que sean cadenas verticales; es decir, que lleven adelante todas las etapas del negocio (desarrollo, construcción, comercialización, administración). Los promotores grandes tienen mayoritariamente un patrón de diversificación de tipo *holding* (ocho de los 10), seguido por “cadena horizontal” (dos). En los promotores medianos también predomina la modalidad de *holding* y de “cadena horizontal”, pero en menor medida que en los grandes. Finalmente, en los promotores pequeños, domina la modalidad de “actividad principal” (10 de los 23), seguida por “cadena horizontal” (nueve) y en menor medida los *holding* (cuatro).

En cuanto a la fuente de financiamiento, no se pudo localizar información en 15 de los 23 promotores pequeños; los promotores de mayor tamaño acuden mayormente a la preventa y los fidecomisos, en una estrategia clara basada en reducir riesgos y aumentar los márgenes de rentabilidad en el proceso de producción en un producto, que de otra manera, se comercializa en el largo plazo (Vidal-Koppmann, 2007).

Respecto a la cantidad de promotores de barrios privados liderados por mujeres o presentan mujeres en los directorios, la presencia es baja, alcanzando solamente un 15%. Se muestra de un ambiente altamente masculinizado y no se evidencian procesos parecidos a los de otros países como España o Argentina, donde las mujeres promotoras han creado agrupaciones específicas.

Durante el relevamiento llamó la atención el alto número de noticias y procesos judiciales que se encontraron respecto a posibles vinculaciones de los promotores con actividades ilícitas. La cifra alcanza al 30% a nivel nacional, destacándose Maldonado con

un 38% de promotores con sospechas de ilicitud dentro y fuera del país. Otro aspecto a destacar, señalado en Varela (2017), son las estrategias empleadas por los promotores para atraer inversionistas y clientes. Estas se basan en mejorar la imagen del emprendimiento a través del apoyo a una institución o causa de interés general (fundaciones benéficas, organizaciones sociales, etc.), la esponsorización a equipos deportivos o deportistas, participando en eventos de deportes de élite o el apoyo y la promoción de artistas de reconocimiento internacional. Como casos de este último punto se pueden mencionar varias figuras mediáticas: Valeria Mazza (modelo internacional), los hermanos Cuevas (tenistas), Sarah Ferguson (duquesa de York), Pedro Sporleder (ex rugbista del seleccionado argentino), Julio Bocca (bailarín), entre otros. Muchos de ellos también figuran como promotores.

Los promotores de barrios privados en Uruguay de tamaño grande (más de tres proyectos, en al menos dos países) son todos extranjeros y mayoritariamente argentinos, en gran medida pertenecientes a grupos familiares, con una diversificación de tipo *holding*, pero casi la totalidad de ellos con un solo barrio privado en Uruguay (por lo que el negocio pasa a ser algo complementario para el promotor), y que han recibido importantes apoyos estatales para la concreción de sus emprendimientos, en ocasiones con sospecha de posibles vinculaciones con actividades ilícitas. En cuanto a los promotores nacionales de mayor tamaño se destacan los grupos de La Tahona y Lecueder, dada la relevancia del primero en el liderazgo del desarrollo del modelo barrio privado en Uruguay y por ser parte el segundo un relevante grupo económico del sector inmobiliario del país.

Ambos promotores, con características y estrategias diferenciales junto a otros promotores nacionales pequeños, fueron abriendo en el AMM paso a la incorporación de los barrios privados de uso residencial permanente como atractivo de inversión en el Uruguay. Para ello se valieron al inicio de la circulación de ideas y asesoramiento de técnicos con experiencia previa en urbanizaciones cerradas en la región (Pradilla, 2014). Es que entre otros actores que vale mencionar en el desarrollo del barrio privado cabe destacar finalmente los técnicos asesores de los promotores, que en varios casos han ocupado cargos en la función pública, configurando rasgos de un fenómeno de “puerta giratoria”.

### Articulaciones con la esfera pública

La base de datos da cuenta del proceso de aprobación de cada proyecto por los mecanismos previstos en los planes de ordenamiento territorial o en forma de excepción, y de las evaluaciones ambientales correspondientes. Esto permite identificar si se beneficiaron los emprendimientos con el cambio de uso del suelo, si esa valorización del suelo implicó recuperación por el mayor valor inmobiliario o no, y si accedieron o no a algún incentivo fiscal en el proceso. De los 59 barrios privados de los que se pudo identificar el promotor, hay 37 en que se aprobó el cambio de uso de suelo. Esa valorización, que depende de la decisión del gobierno departamental, fue protagonizada fundamentalmente por administraciones del Frente Amplio. Los gobiernos departamentales con este accionar terminan

confluyendo con los procesos de acumulación privada de riqueza urbana en forma de renta de suelo (López, Meza y Gasic, 2014).

En relación con los efectos ambientales de estos procesos de promoción inmobiliaria, se encontraron casos de evidente ausencia de evaluación de impacto ambiental, y otros situados en áreas comprometidas e incluso áreas protegidas, con autorizaciones ambientales concedidas sin que pueda rastrearse el proceso.

De los 37 barrios privados a los que se le aprobó el cambio de uso del suelo, sólo se dispuso el cobro por retorno de mayor valor en 11, cuando la ley habilita a todos los gobiernos departamentales a hacerlo. El argumento pasa por evitar desalentar con ese cobro a los inversores, por la importancia de la industria de la construcción y del derrame de ese sector al resto de la economía local. En las entrevistas a promotores y técnicos que trabajan para ellos, esta idea fue recurrente, y señalan que es más nocivo dicho cobro con el fraccionamiento de suelo para barrios privados, “donde el retorno de la ganancia es a mediano y largo plazo”.

En referencia a los incentivos fiscales, en cuanto a los beneficios a los que pudieron acceder los promotores, un 24% los obtuvieron. De los 59 barrios privados, 14 accedieron a importantes exoneraciones fiscales previstas para desarrollos turísticos y de ellos 10 son capitales extranjeros (dentro de estos, 9 incluyen a promotores argentinos). Además, 7 cuentan con los beneficios de la ley de Inversiones de 1998 y 4 obtienen beneficios a nivel departamental en el período estudiado. La promoción inmobiliaria de inversores extranjeros ha tenido y tiene una serie de ventajas para colocar el capital y gerenciar el emprendimiento.

## Discusión

En primer lugar, destaca de los resultados que más de la mitad de los promotores de barrios privados son extranjeros y dentro de ellos la gran mayoría argentinos. La promoción inmobiliaria y el consumo vinculada a personas y empresarios argentinos muestra que son ellos quienes dinamizan el mercado de los barrios privados, marcan los tiempos y los ciclos, a la vez que estimulan la imitación local de esta forma de habitar e invertir. La situación en Uruguay es entonces más de acople regional que global.

El desarrollo significativo de los barrios privados en Uruguay no se entiende sin el despliegue de turismo residencial en la región costera, especialmente, sin la presencia tanto de promotores como de consumidores del producto de origen argentino. En la región costera, Maldonado, Rocha y Colonia, hay una presencia de promotores extranjeros medianos y grandes, en especial argentinos. En cambio, en Canelones y Montevideo, los promotores son más bien pequeños y medianos, de origen nacional. En los demás departamentos se identifican formas tradicionales de promoción inmobiliaria, donde el inversor se asocia con algunos técnicos o con la llegada incipiente de algún promotor ya consolidado uruguayo.

Así, el turismo opera como tracción al desarrollo del producto barrios privados, y no así la existencia de una sustantiva demanda de la población local. En este marco, impera una lógica de multiterritorialidad residencial (Assis, 2009), una dinámica donde la incidencia de los promotores (en la oferta) y de los residentes argentinos (en la demanda) en el

mercado inmobiliario de los barrios privados es indiscutible. Su preminencia en el campo se evidencia en la cantidad de emprendimientos inmobiliarios y en cuestiones más simbólicas como la producción de información del sector y la organización de los foros de *real estate* de Uruguay.

Por otra parte, el rol de los promotores inmobiliarios y del conjunto del sector no se entiende sin la convergencia con el Estado. La síntesis de la actuación del Estado con relación a los barrios privados puede denominarse “regulación por excepción”, mostrando un cambio de la lógica institucional-planificadora de la ciudad a otra de crear condiciones favorables al capital para que pueda desarrollar este tipo de proyectos (Pradilla, 2020). Esta praxis gubernamental se evidencia en las autorizaciones a nuevos fraccionamientos cerrados y al cambio de suelo, en las laxas evaluaciones ambientales y en incentivos fiscales otorgados en el proceso de producción.

Los promotores inmobiliarios han encontrado cierta convergencia en una actuación del Estado signada por regular y gestionar por excepción a favor del desarrollo inmobiliario. Para atraer dicha inversión se requiere contar con ventajas comparativas respecto a otros países y ciudades, las cuales incluyen políticas de promoción a través de exoneraciones o renuncias fiscales importantes (Harvey, 1989b; Smith, 2005). Estas exoneraciones se justifican en la idea de que los emprendimientos inmobiliarios colaboran a dinamizar la economía y a motorizar el “desarrollo local”, cuestión que en los departamentos costeros se presenta como determinante para gestionar cada vez más a través de excepciones.

El suelo constituye la base para entender la generación de renta de los promotores inmobiliarios (Topalov, 1979; Jaramillo, 2009; Muñoz, Hernández y De León, 2019; L'Huillier, 2020). En particular, en el caso de los barrios privados, eso se vincula a lo que se denomina renta excepcional por segregación (Bernabéu y Navarrete: 2020); es decir, es la renta que surge por el cambio de uso del suelo de una parcela rural a suburbana o urbana, a la que se le suma el valor del cierre y de la autosegregación que constituyen en esencia los barrios privados (Jaramillo, 2009).

Resulta importante además el consumo privado de suelo en territorios próximos a zonas o áreas ambientales a proteger, como lo muestran los casos de Las Garzas en Rocha o Playa Brava en Maldonado. Esto abre otra línea de reflexión conectada con el extractivismo urbano (Ríos, 2005; Hernández, 2009; Pérez Sánchez, 2020), las cuestionables autorizaciones ambientales para la concreción del proyecto (Pérez Sánchez, 2020; Sciandro, Gadino y Goñi, 2018), y la no sostenibilidad ambiental de este modelo de expansión privada del territorio urbano (Pintos, 2020).

Además del esquema inicial de promoción de este tipo de productos que se basa en comprar un suelo por lo general rural y obtener los permisos departamentales para fraccionarlo a partir de su transformación a suelo suburbano o urbano, se pueden encontrar otra serie de beneficios estatales (incluidas las alteraciones en la planificación urbana existente) que hacen al éxito del negocio (Roitman, 2008; Beltrão y Góes, 2013). Entre ellos, las exoneraciones impositivas que obtiene cuando son incorporados los

emprendimientos a la ley de inversiones u otras que otorguen a nivel departamental (Sánchez y Moura, 2005),

En particular, se destaca la renuncia fiscal sistemática de la mayoría de los departamentos al cobro por mayor valor inmobiliario (y la recuperación de plusvalía urbana). Desde los gobiernos departamentales (de todos los signos políticos) se adopta en general (con la excepción de ciertos reparos en Montevideo y reconociendo recorridos diferentes entre departamentos) la regulación por excepción y la adecuación de normativas e instrumentos de ordenamiento territorial para que la inversión inmobiliaria se lleve a cabo, argumentando de esa forma “dinamizar” las economías locales. Es decir, se adoptan formas de gerenciamiento o empresarismo urbano (Harvey, 1989b).

El cambio de categoría de suelo se da a partir de decisiones subnacionales dispares en cada departamento que terminaron, tras diversas trayectorias, respondiendo a las necesidades de los empresarios inmobiliarios a partir de de “regulación por excepción”. Es decir, una lógica que no responde a una regla, una normativa y gestión urbanística unificada a la cual se tienen que adecuar los empresarios, sino a horadaciones específicas mediante respuestas institucionales que logran obtener las excepciones para que se desarrollen los barrios privados. Pareciera evidenciarse, en estos casos, un proceso de mudanza del estado planificador urbano a un promotor urbano (Baycan-Levent y Gulumser, 2005).

Hay gobiernos departamentales que lidian con grupos empresariales de mayor poder y capacidad (Thuillier, 2005), y que además ofrecen “contribuir” directamente a

las necesidades de dichos territorios. A dicha debilidad institucional, se suma cierta lejanía de los movimientos sociales y debilidad del campo popular en relación con el tema, actores en que muchos autores (Harvey, 2013) depositan las capacidades de resistencia a la ciudad neoliberal.

## Conclusiones

La existencia de barrios privados es una tendencia global evidente en ciudades de todo el mundo. Claramente, esa tendencia y las formas que adquiere no es homogénea ni idéntica entre regiones ni países. En Uruguay la instalación de barrios privados se dio de manera reciente, gradual y sostenida. La descripción del proceso aporta a la comprensión de la situación nacional, pero también permite dar cuenta de un conjunto de elementos que pueden enmarcarse como mecanismos del proceso de neoliberalismo urbano (Brenner, Peck y Theodore, 2015). Una serie de promotores y empresas lideran el desarrollo, apoyados en ensamblajes internacionales y orientados hacia la obtención de plusvalía urbana, mediante excepciones locales y lógicas de horadamiento del Estado, que muestra una connivencia y un estímulo más tácito que explícito.

*Promotores y empresas lideran el proceso.* Tiene lugar una asunción de una planificación urbana de tipo empresarialista, permeada por una influencia progresiva de los promotores (y sus redes de asesores) frente a las autoridades locales y nacionales (Socoloff, 2018), facilitada por una lógica de estímulos a la inversión inmobiliaria, a través de esquemas

de desregulación territorial y de exoneraciones fiscales, con el turismo transnacional como dinamizador.

*Ensamblajes internacionales.* La inserción del país a la globalización neoliberal urbana no es directa, sino que se da mediada por otro país de la región, a diferencia de otros sectores de la economía (por ejemplo, el agropecuario) donde la integración global es directa. Es decir, hay un ensamblaje que no es directamente global (tomando la expresión de Sassen, 2013), sino que se da a través del acople a las dinámicas económicas de Argentina. Esto lleva a recuperar las discusiones de Pradilla Cobos (2010) respecto al riesgo de lecturas generalistas u homogeneizadoras entre regiones que ocupan lugares distintos en el sistema-mundo, lo cual no niega las tendencias globalizantes pero atiende sus condicionantes y dinámicas en términos de lo realmente existente (Theodore, Peck y Brenner, 2009). También deja abierta la interrogante de si el proceso, que encuentra tanto desde el lugar de la oferta como de la demanda a inversiones argentinas, da cuenta de una extranjerización del suelo urbano.

*Obtención de plusvalía urbana.* La plusvalía urbana es el incremento del valor de la tierra que experimenta el suelo a lo largo del proceso de urbanización. El retorno por mayor aprovechamiento o recuperación de plusvalías urbanas resulta un tema recurrente en los estudios urbanos (Smolka y Amborski, 2003; Smolka, 2013; Baer et al., 2016; Contreras y Ojeda, 2019, o en Uruguay, Artigas, 2007; Casanova, 2005; Brenner, 2015; García Grisoni et al., 2019) La combinación de exoneraciones y permisos forma parte de un esquema que favorece la rentabilidad de un

negocio que conlleva un proceso extenso de realización y circulación del producto (Topalov, 1979; Schteingart, 1983). Estos desarrollos se caracterizan además por obtener lo que se denomina renta de monopolio de segregación, en tanto su elemento distinto es desarrollarse bajo un esquema de cierre (Bernabéu & Navarrete, 2020).

*Excepciones locales.* Al analizar el papel del Estado en la producción de los barrios privados la literatura da cuenta de la importancia en la promoción inmobiliaria en particular en el nivel local (Insunza & Méndez, 2011; Socoloff, 2013a, 2015), a partir de los años noventa, al mismo tiempo que se consolidaba el modelo neoliberal (Thuillier, 2005). Estos gobiernos locales se ven doblegados ante las capacidades de presión del sector inmobiliario a la hora de lograr autorizaciones o modificaciones legales. A su vez, esta situación de “superación” del

sector privado sobre lo público local, lleva interrogantes respecto a la gestión urbanística de las urbanizaciones cerradas (Cabrales y Canosa, 2001; Mendoza, 2015, 2017).

*Horadamiento del Estado.* El avance de este tipo de urbanizaciones se basa en el consumo sobre un bien inelástico como el suelo, saquea bienes comunes ambientales y se apropia de la renta excepcional por segregación que genera su autorización (Pintos, 2014). El emplazamiento de los barrios privados en áreas que requieren protección ambiental plantea la discusión de la insostenibilidad del proceso (Berque, 2013), incluso desde lo turístico (Gadino et al., 2022), que viene siendo el elemento de tracción del fenómeno. Este círculo da cuenta de la lógica del urbanismo neoliberal donde Estado está convocado a “promover” el sector privado, y a un abandono sostenido de la idea de cambios estructurales en el territorio (Pradilla, 2018).

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-1089-7128>**

Universidad de la República, Servicio central de Extensión, Programa Integral Metropolitano. Montevideú, Uruguay.  
marcelo.perez9@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-5659-2135>**

Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Montevideú, Uruguay.  
sebastian.aguiar@cienciassociales.edu.uy



## Notas

- (1) Tomamos la denominación de promotores inmobiliarios como hace mayormente la literatura latinoamericana, retomando la tradición francesa (*promoteur*). No obstante, se suele usar también el término desarrolladores inmobiliarios (*developers*) de tradición anglosajona. Como señala Socoloff, "(...) ambas tradiciones, y por ende ambos conceptos, responden a contextos nacionales y locales diferentes, vinculados a formas de regulación del capital inmobiliario diferentes" (2013b, p.56). En el mismo sentido, estudios de casos en América Latina mostraron configuraciones diferentes a las europeas en el sistema de actores (Socoloff, 2013b, pp. 21-22).
- (2) En esta estimación se incluyen los cuatro "barrios semi cerrados" de Montevideo.
- (3) Para el resto de los casos no fue posible acceder a información. Se trata de desarrollos pequeños donde los promotores no figuran en bolsas de valores o en notificaciones oficiales.

## Referencias

- ALEGRE, P. (2008). Democracia y reformas en el Uruguay; un caso de gradualismo perverso. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 17, n. 1, pp. 137-158. Disponible en: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688499X2008000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688499X2008000100006&lng=es&tlng=es).
- ÁLVAREZ-RIVADUELLA, M. (2007). Golden ghettos: gated communities and class residential segregation in Montevideo, Uruguay. *Environment and Planning A*, v. 39, pp. 47-63. DOI: 10.1068/a38469.
- APAOLAZA, R.; VENTURINI, J. (2021). Cambios de usos del suelo en la periferia del área metropolitana de Buenos Aires. Aportes para una teoría de la rent gap periurbana. *Geograficando*, v. 17, n. 1, e087. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/2346898Xe087>.
- ARIZAGA, M. (2003). *Nuevas urbanizaciones cerradas en los noventa: representaciones del suburbio en sectores medios*. Documento de Trabajo. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/subida/Argentina/iigg-uba/20110318044159/ji4.pdf>.
- ARTIGAS, A. (2007). *Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales. El caso de la Ciudad de la Costa 1985-2000*. Tesis de maestría. Montevideo, Universidad de la República. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/5575>.
- ASSIS, L. (2009). "Segundas residencias y multiterritorialidad en el nordeste brasileño: el aumento del turismo residencial". In: MAZÓN, T.; HUETE, R.; MANTECÓN, A. (eds.). *Turismo, urbanización y estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial*. Barcelona, Icaria.
- ATKINSON, R.; BLANDY, S. (2006). *Gated communities*. New York/London, Routledge, Taylor & Francis Group.
- BAER, L.; CUENYA, B.; DUARTE, J.; ESTEBAN, A.; ITZCOVICH, P.; REESE, E. (2016). "La captura de plusvalías en Argentina". In: BLANCO, A. et al. (eds.). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Washington/DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

- BAYCAN-LEVENT, T.; GULUMSER, A. (2005). Gated communities from the perspective of developers. In: 45TH CONGRESS OF THE EUROPEAN REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION: "LAND USE AND WATER MANAGEMENT IN A SUSTAINABLE NETWORK SOCIETY", pp. 23-27. Amsterdam.
- BELTRÃO, M.; GÓES, E. (2013). *Espaços fechados e cidades. Insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. San Pablo, Ed. Unesp.
- BELTRÃO, M. (2003). A cidade dentro da cidade. Uma edge city em São Jose do Rio Preto. In: V COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA LA VIVIENDA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO SOCIAL EN LA CIUDAD. Barcelona, 26-30 mayo.
- BERNABÉU, M.; NAVARRETE, M. (2020). Los productores del espacio urbano: agentes y promotores inmobiliarios. Una aproximación desde el Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. *Revista URBE. Arquitectura, Ciudad y Territorio*, n. 11, pp. 56-67.
- BERQUE, A. (2013). "Insoutenable désurbanité". In: FRANCK-DOMINIQUE VIVIEN et al. (eds.). *L'évaluation de la durabilité*. Versailles, Éditions Quæ.
- BLAKELY, E.; SNYDER, M. (1997). *Fortress America. Gated communities in the United States*. Washington. Brookings Institutions Press/Lincoln Institute and Land Policy.
- BORSODORF, A.; HIDALGO, R. (2004). Formas tempranas de exclusión residencial y el modelo de ciudad cerrada en América Latina. El caso de Santiago. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 32, pp. 21-37.
- BORSODORF, A. (2002). "Barrios cerrados en Santiago de Chile, Quito y Lima: tendencias de la segregación socio-espacial en capitales andinas". In: CABRALES, L. *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara, Unesco.
- BOURDIEU, P. (2016). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Manantial.
- BRENER, M. (2015). *Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Tesis de maestría. Montevideo, Universidad de la República.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Londres, Blackwell Publishers.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, v. 7, n. 3, pp. 327-345.
- \_\_\_\_\_ (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas. *Mapas 41*, pp. 211- 243.
- BRITES, W. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 3, pp. 573-586. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=2175-336920170003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=2175-336920170003&lng=en&nrm=iso).
- CABRALES, L. F.; CANOSA, E. (2001). Segregación residencial y fragmentación urbana: los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Espiral*, v. VII, n. 20, pp. 223-253. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13802008>.
- CABRALES, L. F. (2002). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara/México, Universidad de Guadalajara/Unesco.
- \_\_\_\_\_ (2005). Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamérica. In: LA CIUDAD Y EL MIEDO: VII COLOQUIO DE GEOGRAFÍA URBANA – AGE Universidad de Girona.

- CABRERA, J.; ESCOBAR, A.; UGARTE, M. (2019). Cochabamba en fragmentos: un acercamiento al fenómeno de los barrios cerrados. *Revista Investigación & Desarrollo*, v. 19, n. 2, pp. 83-108.
- CACCIARI, M.; BAYRLE, T.; PUENTE, M. (2010). *La Ciudad*. Barcelona. Gustavo Gili.
- CALDEIRA, T. (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona, Gedisa.
- CAPRON, G. (2021). Seguridad, desconfianza y la dimensión simbólica de la segregación en urbanizaciones cerradas. *EURE*, v. 47, n. 142, pp. 121-137. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/EURE.47.142.06>.
- CARBALLO, C. (2002). "Buenos Aires y urbanización cerrada: nuevas formas de apropiación y fragmentación del espacio urbano". In: CABRALES, L. F. *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara, Unesco.
- CARVALHO, M.; VARKKI, R.; ANTHONY, K. (1997). Residential Satisfaction in Condominios Exclusivos (Gateguarded Neighborhoods). *Environment and Behavior*, v. 29, n. 6, pp. 734-768.
- CASANOVA, R. (2005). *Reconocimiento de los efectos de intervenciones territoriales en los valores del mercado inmobiliario: caso Montevideo*. Tesis de maestría. Montevideo, Universidad de la República. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/5580>.
- CERONI, M.; DA-FONSECA, A.; FALERO, A.; PÉREZ, M.; RODRÍGUEZ, A. (2014). "Dominación territorial de los barrios privados en el noreste Metropolitano de Montevideo". En: ACOSTA, Y.; CASAS, A.; MAÑÁN, O.; RODRÍGUEZ, A.; ROSSI, V. (coords.). *Sujetos Colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- CERONI, M.; DA-FONSECA, A.; SCHÖN, F.; DOMÍNGUEZ, A. (2016). Territorio Estratégico y Segregación: La Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo. *Revista de Economía, Sociedad y Territorio*. Toluca/México, v. 16, n. 51, pp. 403-427.
- CERONI, M.; PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2018). ¿Miserias necesarias? Dinámicas espaciales del capital, el Estado y el tejido social en la región noreste metropolitana de Montevideo. *Revista Quid* 16, n. 10. Disponible en: <http://home/usuario/Escritorio/doctorado%20estudios%20urbanos/Cap%C3%ADtulos%20Tesis/%20>. Recuperado de: <https://pim.udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/14/2018/12/3201-9367-1-PB.pdf>.
- CICCOLELLA, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, v. 25, n. 76, pp. 5-27. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007600001>.
- CISTERNA, C.; CAPDEVIELLE, J. (2019). La promoción inmobiliaria y su acción empresarial organizada: el caso de la Cámara de Desarrollistas Urbanos Córdoba. In: XXI JORNADAS DE GEOGRAFÍA DE LA UNLP. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.13524/ev.13524.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13524/ev.13524.pdf).
- CLICHEVSKY, N. (2000). Informalidad urbana y segregación en América Latina. Una aproximación. *Medio Ambiente y Desarrollo*, serie n. 28. Cepal, Santiago de Chile.
- CONTRERAS, M.; OJEDA, J. (2019). Recuperación de plusvalías: herramienta impositiva de autofinanciamiento para Gobiernos Autónomos Descentralizados. El Caso Ecuatoriano. *Bitácora Urbano Territorial*, n. 29, pp. 101-108. Disponible em: <https://doi.org/./bitacora.vn>.
- COY, M.; PÖHLER, M. (2002). Gated Communities in Latin American Megacities: case studies in Brazil and Argentina. *Planning and Design*, v. 29, n. 3, pp. 355-370. DOI: <https://doi.org/10.1068%2Fb2772x>.

- CUENYA, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, v. 21, n. 21, pp. 167-194. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3692/369249450008.pdf>.
- DEMAJO, L. (2011). Barrios cerrados en ciudades latinoamericanas. *URBS – Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, v. 1, n. 1, pp. 151-160. Disponible en: [http://nevada.ual.es:81/urbs/index.php/urbs/article/view/demajo\\_meseguer](http://nevada.ual.es:81/urbs/index.php/urbs/article/view/demajo_meseguer).
- DUARTE, J. I.; BAER, L. Y. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires-Argentina*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of LandPolicy. Disponible en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf).
- FALERO, A.; PÉREZ, M.; CERONI, M.; DA FONSECA, A.; RODRÍGUEZ, A. (2013). Cambios y disputas territoriales: el caso de la región metropolitana de Montevideo. *Revista Contrapunto* n. 3, pp. 33-48.
- GADINO, I.; SCIANDRO, J.; TAVEIRA, G.; GOLDBERG, N. (2022). Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay. *Revista EURE*, v. 48, n. 145. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.05>.
- GARCÍA GRISONI, M.; RAVELA, J.; JORGE, M.; PÉREZ, M. (2019). “Renta del Suelo Urbano: una aproximación teórica-metodológica a partir del abordaje de dos grandes desarrollos urbanos en Montevideo”. In: AGUIAR, S. et al. (coords.). *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo, La Diaria.
- GARRETÓN, M. A.; ESPINOZA, M. (1993). ¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política?: el caso Chileno. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, n. 1, pp. 133-170. México DF, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GEYMONAT, J. (2019). *Industrias e industriales en un contexto de desindustrialización (1980-2015)*. Tesis de Maestría. Montevideo, Universidad de la República. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/23441>.
- GIROLA, F. (2005). Nuevos paisajes residenciales en el Gran Buenos Aires: los emprendimientos cerrados entre el urbanismo escenográfico y el urbanismo afinitario. *Revista Litorales*, v. 5, n. 6. Disponible en: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/8159>.
- GÓMEZ MATURANO, R.; ALVARADO, C. (2016). Tres décadas del mercado inmobiliario y las urbanizaciones cerradas en la Zona Metropolitana Querétaro 1990-2008, México. *Revista de la Facultad de Trabajo Social*, n. 32, pp. 87-105.
- GÓMEZ, M.; TISOCCO, D. (2013). *Evaluación de proyectos inmobiliarios*. Buenos Aires, Bienes Raíces Ediciones.
- HARVEY, D. (1989a). *The condition of postmodernity*. USA, Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1989b). *The urban experience*. Baltimore, The John Hopkins University Press
- \_\_\_\_\_ (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Akal.
- HERNÁNDEZ, F. M. (2009). *Urbanizaciones privadas en América Latina. Los “guetos” del siglo XXI. El crecimiento de countries y barrios privados en la costa atlántica argentina*. Disponible en: <http://observatorigeograficoamericalatina.org.mx/egal12/geografiasocioeconomica/geografiaurbana/88.pdf>. Acceso en: nov 2021.

- HIDALGO, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE*, v. 30, n. 91, pp. 29-52. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100003>.
- HIDALGO, R.; JANOSCHKA, M. (eds.). (2014). La ciudad neoliberal. gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid. *Serie Geolibros*, n. 19. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad Autónoma de Madrid.
- INSUNZA, G.; MÉNDEZ, B. (2011). Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México. *EURE*, v. 11, n. 111, pp. 107-129. Santiago de Chile. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200005>.
- JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, v. 28, n. 85, pp. 11-20. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1992/8409>.
- KHANNA, T.; YAFEH, Y. (2007). Business groups in emerging markets: Paragons or parasites? *Journal of Economic literature*, v. 45, n. 2, pp. 331-372.
- LE GOIX, R.; WEBSTER, C. (2008). Gated communities. *Geography Compass*, n. 118. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00291711>.
- L'HUILLIER, F. J. (2020). Mercado del suelo, renta urbana, y problemática habitacional. Una aproximación teórica desde la Ciudad de Buenos Aires. *Huellas*, v. 24, n. 2, pp. 65-83. Disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/view/5046>.
- LIBERTUN, N. (2010). Barrios cerrados como estrategia de desarrollo municipal. *Apuntes de Investigación*, n. 16/17. Buenos Aires.
- LÓPEZ, E.; MEZA, D.; GASIC, I. (2014). Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 58, pp. 161-177. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000200009>.
- LOVERA, A. (2013). *Enfoques de investigación sobre el capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina*. Argentina, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/index.php/biblioteca>. Acceso en: nov 2021.
- MALIZIA, M. (2011). Enfoque teórico y conceptual para el estudio de las urbanizaciones cerradas. *Andes*, n. 22. Universidad Nacional de Salta, Salta/Argentina.
- MARCUSE, P. (1997). The enclave, the citadel, and the ghetto: what has changed in the post-fordist U.S. City. *Urban Affairs Review*, v. 33, n. 2, pp. 228-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/107808749703300206>.
- MARTÍNEZ TORO, P. (2016). "El conjunto residencial cerrado como tipología urbanística instrumentalizada por la financiarización". *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, n. 21, pp. 25-55.
- MENDIVE, C. (2016). Mecanismos de captación de la valorización del suelo urbano en Uruguay: un análisis de tres casos en Montevideo. Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe, BID.

- MENDOZA, A. (2015). Gestión urbanística de las urbanizaciones cerradas en Colombia: el caso de Chía. *Procesos. Revista de divulgación científica*, v. 2, pp. 58-72.
- \_\_\_\_\_. (2016). "Institucionalidad y gestión urbanística de urbanizaciones cerradas: Colombia y Argentina". *Cardinalis Revista del Departamento de Geografía*, año 4, n. 7, pp. 143-178.
- \_\_\_\_\_. (2017). "Estudio de casos de la gestión urbanística de urbanizaciones cerradas en Pilar-Argentina: años 1990 – 2010". *Revista Ciudades, Estados y Política*. Universidad Nacional de Colombia, v. 4, n. 1, pp. 39-54.
- MERLO, S.; MURO, M. (2013). El impacto de los capitales argentinos en la producción y comercialización de bienes agrarios y agroindustriales en Uruguay (1990-2012). *Doc. CIEA* n. 9. Disponible en: [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/docuciea/document/docuciea\\_n9\\_08](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/docuciea/document/docuciea_n9_08).
- MOURA, C. P. (2003). Gates and open spaces: new arrangements in Brazil. Ponencia presentada en la CONFERENCIA GATED COMMUNITIES: BUILDING SOCIAL DIVISIONS OR SAFER COMMUNITIES? University of Glasgow, 18-19 septiembre.
- MUÑOZ, V., HERNÁNDEZ, D. H.; DE LEÓN, E. (2019). Crecimiento Metropolitano y Teoría de la Renta del Suelo Urbano. *Regiones y Desarrollo Sustentable*, v. 19, n. 37.
- NAREDO, J. (2009): La cara oculta de la crisis. El fin del boom inmobiliario y sus consecuencias. *Revista de Economía Crítica*, n. 7, pp. 313-340.
- PÉREZ SÁNCHEZ, M.; RAVELA, J. (2019). "Montevideo, ¿ciudad cercada? El fenómeno de los barrios privados". En: AGUIAR, S. et. al. *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo, La Diaria, pp. 141-173.
- \_\_\_\_\_. (2021). "¿Ciudades burbujas?: el fenómeno de los barrios privados". En: GEYMONAT, J. (coord.). *Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay*. Montevideo, FUCVAM-Enforma, pp. 103-124.
- PÉREZ SÁNCHEZ, M. (2015). *Barrios privados y sectores populares en el Cono Sur: algunas formas de dominación territorial*. Tesis de Maestría. Montevideo, Universidad de la Republica. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/17013>.
- \_\_\_\_\_. (2016). Un fenómeno invisibilizado. Barrios privados en Uruguay. *Revista Vivienda Popular*, n. 28. Montevideo, Fadu.
- \_\_\_\_\_. (2020). Urbanizaciones cerradas polderizadas en Uruguay: ¿un problema ambiental sin conflicto? *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires, IIED-AL, n. 92-93, pp. 133-164.
- PINTOS, P. (2014). "El mercado manda. Reflexiones acerca de las relaciones entre estado y mercado en la transformación de humedales metropolitanos". En: MICHELINI, J. (ed.). *Desafíos Metropolitanos*. Madrid, Ediciones la Catarata.
- \_\_\_\_\_. (2020). De naturaleza anhelada a urbanismo distópico. Régimen urbano, extractivismo inmobiliario y conflictividad ambiental en la cuenca baja del río Luján. *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires, IIED-AL, n. 92-93, pp. 113-132.
- PINTOS, P.; SGROI, A. (2012). Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina. Estudio de la megaurbanización San Sebastián. *AUGM Domus*, n. 9, pp. 25-48. Disponible en: <http://revistas.unlp.edu.ar/index.php/domus/issue/current/showToc>.

- PORTES, A.; ROBERTS, B. (2008). "La ciudad bajo el libre mercado". En: PORTES, ROBERTS y GRIMSON. *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. México, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 19-74.
- PRADILLA COBOS, E. (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 507-533. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837809009>.
- \_\_\_\_\_ (2018). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 649-672. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4302>.
- \_\_\_\_\_ (2020). "Estado subsidiario, capital inmobiliario-financiero y ciudad neoliberal". En: CAMARGO, A. *Políticas urbanas y dinámicas socioespaciales: vivienda, renovación urbana y patrimonio*. Bogotá: Universidad Pontificia Bolivariana, pp. 19-41.
- PUGLIESE, L.; SGROI, A. (2012). "El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa". En: PINTOS, P. y NARODOWSKI, P. *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca del río Luján*. Buenos Aires, Imago Mundi, pp. 123-163.
- RAMÍREZ-VELÁZQUEZ, B.; PRADILLA-COBOS, E. (2013). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México, UAM-Sitesa.
- RIBEIRO, L. (2015) [1997]. *Dos cortiços aos condomínios fechados as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Río de Janeiro, Letra Capital.
- RÍOS, D. (2005). Producción privada del espacio urbano residencial y estado. El caso de la Mega-Urbanización cerrada Nordelta en el municipio de Tigre. *Kairos, Revista de Temas Sociales*. Universidad Nacional de San Luis, n. 16.
- RODÉ, P. (1991). Montevideo. Involución y esperanza. *Nueva Sociedad*, n. 114, pp. 94-104.
- RODRÍGUEZ CHUMILLA, I. (2002). Urbanizaciones cerradas en Latinoamérica. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, n. XXXIV, pp. 133-134.
- RODRÍGUEZ NÚÑEZ, J. (2016). *Estudio de caso de una Urbanización Polderizada "Marina Santa Lucía"*. Tesis del Diplomado. Montevideo, Instituto de Perfeccionamiento y Estudios Superiores.
- RODRÍGUEZ ORTE, M. (2015). El encanto de habitar suburbano. Imagen, espectáculo y capital. *Anales de Investigación en Arquitectura*, v. 5, pp. 21-38.
- ROITMAN, S. (2001). Transformaciones urbanas en los '90: los barrios cerrados del Área Metropolitana de Mendoza. *Mundo Urbano*, n. 13. Disponible en: [http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=content&task=view&id=\(04&Itemid=43](http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=content&task=view&id=(04&Itemid=43).
- \_\_\_\_\_ (2003). Barrios cerrados y segregación social urbana. *Scripta Nova*, v. VII, n. 146. Disponible en: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(118\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(118).htm).
- \_\_\_\_\_ (2004). Urbanizaciones cerradas: estado de la cuestión hoy y propuesta teórica. *Revista Norte Grande*, n. 32, pp. 5-19. Disponible en: <http://www.teologiyvida.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/43565>.
- \_\_\_\_\_ (2008). Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. *Actas*. Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/78.htm>.



- ROITMAN, S. (2010). "Gated communities: definitions, causes and consequences". Proceedings of the Institution of Civil Engineers. *Urban Design and Planning* 163. March, Issue DP1, pp. 31-38. Disponible en: [https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:319304/UQ319304\\_OA.pdf](https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:319304/UQ319304_OA.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016). Urbanizaciones cerradas a escala planetaria. *Revista Prospectiva*. Universidad del Valle, Cali/Colombia, n. 21, pp. 13-22.
- ROITMAN, S.; WEBSTER, C.; LANDMAN, K. (2010). Methodological frameworks and interdisciplinary research on gated communities. *International Planning Studies*, v. 15, n. 1, pp. 3-23.
- ROJO, F. (2015). Transformaciones urbanas vinculadas a barrios cerrados: evidencias para la discusión sobre fragmentación espacial en ciudades latinoamericanas. *Cuadernos de Geografía*, v. 24, n. 1, pp. 121-133.
- SABATINI, F. (2004). "Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana". In: SABATINI, F.; CÁCERES, F. *Barrios Cerrados en Santiago de Chile. Entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago, Lincoln Institute of Land Policy/ Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SABATINI, F.; ARENAS, F. (2000). Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile. *EURE*, v. 26, n. 79, pp. 95-113. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-7161200007900006>.
- SABATINI, F.; RASSE, A.; CÁCERES, G.; ROBLES, M.; TREBILCOCK, M. (2017). Promotores inmobiliarios, gentrificación y segregación residencial en Santiago de Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 79, n. 2, pp. 229-260. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018825032017000200229&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018825032017000200229&lng=es&tlng=es).
- SÁNCHEZ, F.; MOURA, R. (2005). Ciudades-modelo: estrategias convergentes para su difusión internacional. *EURE*, v. 31, n. 93, pp. 21-34. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300002>.
- SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Katz.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid, Katz.
- SCHTEINGART, M. (1983). La promoción inmobiliaria en el área metropolitana de la ciudad México (1960-1980). *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 17, n. 1, pp. 83-105. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/edu.v17i01.562>.
- SCIANDRO, J.; GADINO, I.; GOÑI, A. (2018). *El ordenamiento territorial, los conflictos de competencias y el principio de complementariedad entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales*. Universidad de la República, Centro Universitario Regional del Este.
- SENNET, R. (2019). *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona, Anagrama.
- SHIMBO, L.; RUFINO, B. (2019). "Financeirização do espaço urbano na América Latina: teoria, processos e desafios para construção de uma agenda de pesquisa". SHIMBO, L.; RUFINO, B. *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SMITH, N. (2005). "El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal". In: SMITH, N.; HARVEY, D. *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. Barcelona, Contratextos.



- SMOLKA, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*. Disponible en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf).
- SMOLKA, M.; AMBORSKI, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana. *EURE*, v. 29, n. 88, pp. 55-77. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008800003&script=sci\\_abstract](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008800003&script=sci_abstract).
- SOCOLOFF, I. (2013a). "Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires. De la pedagogía del inversor a la 'inflación' de los precios del suelo". In: MARÍN, J. *La ciudad empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica del mercado*. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, estado y ciudad: Un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires (1991-2012)*. Tesis doctoral. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [https://scholar.google.fr/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=en&user=\\_BpP5SQAAAAJ&citation\\_for\\_view=\\_BpP5SQAAAAJ:Y0pCki6q\\_DkC](https://scholar.google.fr/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=_BpP5SQAAAAJ&citation_for_view=_BpP5SQAAAAJ:Y0pCki6q_DkC).
- \_\_\_\_\_. (2018). Grandes desarrolladores inmobiliarios en Argentina entre 2002 y 2015. Hacia una tipología de sus estrategias de inversión y financiamiento. Ponencia en las Jornadas "Empresas, empresarios y burocracias estatales en la producción del espacio urbano a través de la historia". Instituto de Investigaciones Gino Germani -UBA, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2019). Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015. *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, n. 23. Barcelona, Universidad de Barcelona. Disponible en: <https://doi.org/10.1344/sn2019.23.21493>.
- \_\_\_\_\_. (2020). Subordinate financialization and housing finance: The case of indexed mortgage loans' coalition in Argentina. *Housing Policy Debate*, v. 30, n. 4, pp. 585-605.
- STOLOVICH, L. (1991). *El poder económico en el Uruguay actual*. Montevideo, Centro Uruguay Independiente.
- SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Biblios Sociedad.
- TENA, J. (2012). *Evaluación de los fraccionamientos cerrados como forma de producción inmobiliaria. El caso de la zona poniente de la ciudad de Puebla*. Tesis doctoral. Valladolid, Universidad de Valladolid. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=296304>.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados, *Temas Sociales*, n. 66, pp. 1-11.
- THULLIER, G. (2005). Gated communities in the metropolitan area of Buenos Aires, Argentina: a challenge for town planning. *Housing Studies*, v. 20, n. 2.
- TOPALOV, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. París, La Haye-Mouton.
- \_\_\_\_\_. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México, Edicol.
- UEDA, V. (2005). Nuevas periferias y nuevas urbanizaciones: los condominios cerrados en la metrópoli de Porto Alegre, Brasil. In: LA CIUDAD Y EL MIEDO: VII COLOQUIO DE GEOGRAFÍA URBANA. Barcelona, Universidad de Girona.

VARELA, A. (2017). *Paraísos exclusivos. Emprendimientos turístico-residenciales cerrados emergentes en Maldonado*. Tesis de maestría. Uruguay, Universidad de la República. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/20952>.

VIDAL KOPPMAN, S. (2007). *Transformaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia*. Tesis de doctorado. Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/1265>.

Texto recebido em 2/maio/2022

Texto aprovado em 31/out/2022

# Cidades criativas e a agenda internacional das políticas turístico-culturais de renovação urbana

Creative cities and the international agenda of tourist-cultural policies for urban renewal

Bruno Gontyjo do Couto [1]

## Resumo

Nas últimas décadas, categorias como “cidades criativas” e “distritos criativos” ganharam espaço na agenda tanto de universidades quanto de governos e organizações internacionais, propondo uma nova forma de pensar a política urbana que combina planejamento urbano, desenvolvimento, artes, cultura e turismo. O presente artigo procura analisar historicamente os processos de surgimento e disseminação dessa racionalidade político-discursiva que está na base de uma nova agenda internacional para as cidades. O foco está posto na reconstituição da rede sociodiscursiva envolvida na consagração dos setores criativos como estratégia de desenvolvimento urbano e como peça fundamental dos projetos de renovação urbana adotados no mundo todo.

**Palavras-chave:** cidades criativas; política urbana; política cultural; renovação urbana; cultura.

## Abstract

*In recent decades, categories such as “creative cities” and “creative districts” have gained ground in the agenda of universities, governments, and international organizations, proposing a new way of thinking about urban policies that combines urban planning, development, arts, culture, and tourism. This article historically analyzes the processes of emergence and dissemination of this political-discursive rationality that is the basis of a new international agenda for cities. It focuses mainly on the reconstitution of the socio-discursive network involved in the recognition of the creative sectors as an urban development strategy and a fundamental part of urban renewal projects adopted worldwide.*

**Keywords:** creative cities; urban policy; cultural policy; urban renewal; culture.



## A narrativa da “cidade criativa” e as políticas de renovação urbana

Ao longo da segunda metade do século XX, uma série de transformações socioeconômicas, técnico-produtivas e políticas, inicialmente deflagradas nos países industrialmente avançados e depois difundidas por quase todo o globo, criou condições para uma vigorosa expansão das práticas de lazer no cotidiano das sociedades contemporâneas. Processos como a reconfiguração tecnológica da estrutura produtiva, a expansão do setor de serviços e as lutas trabalhistas levaram à reformulação da carga horária das classes operárias e dos segmentos médios em inúmeros países, o que, em muitos casos, também foi acompanhado de uma elevação na renda, permitindo que houvesse um aumento progressivo no tempo e nos recursos investidos pelas famílias em práticas e atividades de lazer de toda sorte, como consumo de bens e serviços culturais, turismo, esportes e entretenimento (Dumazedier, 2004).

À medida que o lazer se transforma em um polo de atração permanente no dia a dia de bilhões de pessoas, envolvendo diversos tipos de atividades, uma miríade de agentes e organizações é mobilizada com o intuito de oferecer e ofertar bens e serviços especializados, fomentando o desenvolvimento de uma economia do ócio e da diversão cada vez mais pungente e globalizada (Lipovetsky e Serroy, 2011).

Dentro desse cenário, o intenso crescimento do consumo cultural fora do lar, o sucesso dos espetáculos de entretenimento e a expansão das atividades turísticas repercutem na formação de toda uma rede de equipamentos culturais, centros turísticos, restaurantes,

hotéis, *shoppings*, boates, dentre outros, que se fazem presentes em praticamente todo centro urbano de médio ou grande porte ao redor do mundo (Alves, 2012). O desenvolvimento dessa rede de negócios urbano-culturais, bem como as novas formas de sociabilidade e de deslocamentos associadas a ela, tem produzido um enorme impacto no ordenamento do espaço dessas cidades, instaurando novas dinâmicas e promovendo transformações significativas. Em inúmeros casos, assiste-se à diferenciação funcional de ruas e bairros inteiros através da estruturação de circuitos de diversão, consumo cultural, entretenimento e turismo. De certo modo, as dinâmicas e os fluxos da economia do ócio e da diversão acabam se amalgamando ao próprio processo de urbanização de diferentes regiões dessas cidades.

Em meio a esses processos, categorias como *cidades criativas* e *distritos criativos* ganham espaço cada vez maior na agenda de governos e de organizações internacionais, propondo uma nova forma de pensar a política urbana que combina planejamento urbano, cultura, entretenimento e turismo. O conceito “cidades criativas” surge ainda na década de 1980 como eixo de um debate que propunha a integração das artes e da cultura no planejamento das políticas de desenvolvimento urbano (Landry, 2011). Durante a década de 1990, o conceito é ampliado a partir da ideia de *indústrias criativas*, reconhecendo novos setores – moda, arquitetura, turismo, *design* – como recursos estratégicos para as cidades (Alves e Couto, 2019).

Como sugerido por Yúdice (2008), trata-se mais de um conceito político que visa implantar uma agenda de intervenção do que de uma ferramenta propriamente analítica. Em última medida, a categoria faz parte de uma

racionalidade discursiva poderosa que tem estimulado governos, empresas e organizações no sentido de combinar políticas e estratégias de desenvolvimento urbano com o fomento das indústrias da criatividade (Alves, 2014). Áreas como as de cultura, entretenimento e turismo passam a ser defendidas como peças fundamentais das políticas de planejamento e desenvolvimento urbano, projetando-se um verdadeiro enlace entre políticas urbanas, políticas culturais e políticas de turismo.

Tomadas pelo processo mais amplo de expansão do lazer e já incorporando essa nova forma de racionalidade político-administrativa, diversas cidades ao redor do mundo passaram a investir inúmeros recursos materiais e simbólicos com o intuito de fomentar novas atividades no âmbito da economia da diversão e do ócio (Lipovetsky e Serroy, 2011). De São Francisco a Melbourne, de São Paulo a Cingapura, a aposta nos setores da cultura, do entretenimento e do turismo como alternativa para o desenvolvimento local urbano tem sido o norte de muitas instituições governamentais, privadas e da sociedade civil. Indo mais além, a economia da diversão e do ócio tem sido muitas vezes fomentada como estratégia de especialização e de inserção diferenciada na economia global, bem como nas geografias simbólicas que hierarquizam certas cidades enquanto destino turístico.

Uma estratégia amplamente utilizada nesse sentido é a criação de enormes enclaves culturais ou centros de entretenimento-turismo que funcionam como um complexo especializado no consumo cultural e turístico, reunindo equipamentos culturais, restaurantes, bares e lojas, em uma determinada via ou área da cidade, com o objetivo de atrair o maior número de pessoas e grupos interessados

em oportunidades de lazer. Grande parte dos projetos de renovação de áreas urbanas – como centros históricos, portos e regiões industriais – tem sido lançada com esse intuito. Ao fim, a própria paisagem urbana é remodelada, de modo que os diversos aspectos que a estruturam são reformatados a partir da gramática do lazer, da viagem e do consumo (Freire-Medeiros, 2009).

Inspirado por esse cenário, este artigo propõe a seguinte pergunta de pesquisa: “Quais são os processos histórico-sociais que fomentam a incorporação da cultura, arte, entretenimento e turismo à lógica das políticas de renovação urbana?”.

A principal hipótese levantada é de que uma das condições desse fenômeno diz respeito à presença de uma extensa rede sociodiscursiva que, ao longo das últimas décadas, tem contribuído com a consagração social e a disseminação global da racionalidade político-discursiva que lança os chamados setores criativos enquanto estratégia de desenvolvimento urbano e como peça fundamental dos projetos de renovação urbana.

Assim, este artigo adota essa rede sociodiscursiva como objeto de estudo, focando principalmente nos processos de circulação da racionalidade político-discursiva que ela consagra. Racionalidade que Yúdice (2008) designou como modelo de “políticas turístico-culturais de renovação urbana”.<sup>1</sup>

Delimitado o objeto, os seguintes objetivos de análise são propostos: 1) entender o contexto sociopolítico de surgimento dessa racionalidade, precisamente como parte do debate sobre o renascimento dos centros urbanos estadunidenses nos anos 1960; 2) identificar as dinâmicas de circulação internacional desse modelo político-discursivo nas décadas

de 1970 e 1980, principalmente na Europa; 3) analisar o papel central desempenhado por atores como as entidades da Organização das Nações Unidas (ONU) no processo de cancelamento e disseminação dessa racionalidade; e 4) problematizar a consagração desse modelo particular enquanto um receituário universal para os problemas urbanos, econômicos e sociais de diferentes países.

Do ponto de vista metodológico, foram utilizados dois tipos de abordagem para dar conta dos objetivos propostos.

Primeiro, adotou-se o procedimento de análise de conteúdo, a saber, o exame sistemático de documentos manejados como fontes primárias ou secundárias (Babbie, 2003). As fontes primárias – publicações oficiais de organismos internacionais, de estados estrangeiros e do Estado brasileiro; documentos elaborados por acadêmicos e consultores; publicações da mídia como um todo – foram abordadas como *corpus* historiográficos, ou seja, figuras materializadas da história que permitem realizar a reconstituição documentada de processos. Já as fontes secundárias – artigos, livros, dissertações e teses de cunho historiográfico, sociológico e antropológico – foram empregadas de modo a ampliar o rigor técnico da análise e suprir eventuais lacunas.

Segundo, foram realizadas visitas de campo em cidades como Rio de Janeiro, Belém, Liverpool (Inglaterra), Nova York, Baltimore e San Antonio (Estados Unidos), com o intuito de observar *in loco* importantes projetos turístico-culturais de renovação urbana e os respectivos contextos sociais nos quais estão inseridos, bem como coletar documentos históricos e acadêmicos ligados ao objeto de pesquisa.

## Uma nova forma de pensar a renovação urbana: origens do modelo turístico-cultural

O surgimento das políticas turístico-culturais de renovação urbana remonta a um momento de transição na evolução das políticas de renovação urbana como um todo nos Estados Unidos, o que acontece entre as décadas de 1960 e 1970. Em linhas gerais, as intensas críticas que o modelo de renovação vigente até então vinha sofrendo, por parte tanto da academia quanto da população em geral, e, sobretudo, a pressão política diante da sua ineficácia em reverter os problemas urbanos para os quais tinha sido criado levaram a um longo processo de reformulação que vai ter como uma de suas consequências a criação de propostas de renovação urbana que tomam os setores da arte, cultura, entretenimento e turismo como os principais vetores de transformação e desenvolvimento de áreas urbanas degradadas.

Os primeiros projetos de renovação urbana foram criados nos Estados Unidos ainda nos anos 1930, como uma tentativa de contenção dos efeitos deletérios da Grande Crise de 1929 sobre as cidades. Nesse primeiro momento, os projetos envolviam basicamente a demolição dos prédios e quarteirões comprometidos, seguida da construção de complexos habitacionais públicos para a população removida (Estados Unidos, 1973; Weicher, 1972). Contudo, a consolidação de uma política sistemática de renovação urbana, com amplitude nacional, só acontece na segunda metade dos anos 1940, quando o governo federal promove uma série de leis e medidas, com o objetivo de reverter a

situação crônica de deterioração física e abatimento socioeconômico que vinha acometendo os principais centros urbanos do país.

A primeira fase da política nacional foi caracterizada basicamente pela ampliação do modelo que já vinha sendo empregado em algumas cidades desde a Crise de 1929. Ou seja, mais demolições de edifícios e quarteirões deteriorados, com posterior construção de complexos habitacionais públicos para as famílias removidas. A legislação que ancorou essa primeira fase, a “Lei de Habitação de 1949” (Housing Act of 1949), previa a destinação de vultosas quantias de recursos federais para programas de “remoção de favelas” associados a iniciativas de renovação urbana, além da ampliação dos recursos federais voltados para a construção de moradias públicas (Estados Unidos, 1973; Weicher, 1972). Com a ajuda desses aportes financeiros, governos locais e grupos de empresários promoveram uma onda de demolição de edifícios e até mesmo de quarteirões inteiros nas regiões centrais das principais cidades do país. Contudo, inúmeras demolições foram realizadas antes da construção dos complexos habitacionais públicos que receberiam as famílias removidas, deixando milhares de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade e, como consequência, gerando uma série de manifestações contrárias à política.

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, um intenso debate público sobre o tema tomou conta do país. Por um lado, acadêmicos e líderes de movimentos sociais alegavam que a política de renovação urbana era responsável pelo deslocamento à força de comunidades inteiras, apresentando um caráter extremamente autoritário e desintegrador. A partir dessa crítica, uma visão de renovação com enfoque social e comunitário começa a ser construída

nos Estados Unidos (Isenberg, 2017; Zipp, 2010). Por outro lado, empresários e políticos defendiam que as remoções e demolições, combinadas com programas de habitação, eram necessárias para evitar que os centros urbanos se tornassem “guetos” abandonados à própria sorte.

O resultado desse debate marca o início da segunda fase da política de renovação urbana norte-americana que, na virada da década de 1950 para 1960, passa a ser caracterizada – pelo menos do ponto de vista do Estado – por uma forte preocupação com a melhoria das condições de vida da população mais pobre atingida, tanto pelo processo de deterioração dos centros quanto pelos subseqüentes programas de demolição. Dessa forma, a legislação que fundamenta essa segunda fase, a “Lei de Habitação e Desenvolvimento Urbano de 1965” (Housing and Urban Development Act of 1965), passa a prescrever a construção de casas de baixo e médio custo, a prestação de serviços sociais, a participação política e a integração da comunidade e, principalmente, o imperativo de que os novos complexos habitacionais fossem construídos antes da realização das remoções e demolições. Nesse sentido, a nova legislação procurava contemplar as perspectivas dos dois grupos que se confrontaram durante o debate da década de 1950 (Estados Unidos, 1973).

Contudo, na prática, muitos projetos de renovação de centros urbanos e zonas portuárias tomaram uma direção totalmente apartada dos propósitos sociais e econômicos almejados pela legislação de 1965. Um número considerável de projetos foi realizado com o objetivo de construir condomínios residenciais de luxo nas regiões centrais da cidade e viabilizar “atividades não residenciais”, como

comércio, escritórios, atrações culturais, turísticas e de entretenimento. Nos anos que seguem, esse tipo de prática vai se confirmar como o modelo dominante.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela ascensão de uma nova forma de compreensão no âmbito da política e do próprio Estado norte-americano: a perspectiva neoliberal. Enquanto uma forma de compreensão do mundo que procura descrever, avaliar e propor as maneiras pelas quais a sociedade, o Estado e a economia devem se relacionar, essa perspectiva se distingue principalmente pelo axioma de que o Estado, como entidade coletiva, deve reduzir ao máximo seu raio de ação, com o intuito de preservar as liberdades individuais e sua capacidade de autorregulação por meio do mercado (Boas e Gans-Morse, 2009).

Uma das principais repercussões da perspectiva neoliberal sobre a gestão das cidades diz respeito à reorientação do planejamento centralizado pelo Estado para o chamado “planejamento estratégico”. Essa metodologia criada no contexto administrativo de grandes corporações privadas passa a ser defendida como uma técnica de governança urbana na década de 1970. A justificativa para tal era de que o setor público e as cidades estavam diante de um novo ambiente global, marcado por mudanças e incertezas, e que, para se adequar ao novo cenário, era preciso seguir o exemplo das grandes empresas que já vinham passando por uma “revolução administrativa” com esse propósito (Lima Júnior, 2003).

Assim, a principal missão da gestão urbana seria justamente capacitar as cidades para a competição ou, em outras palavras, melhorar a sua competitividade e produtividade através de investimentos em inovação, autonomia administrativa e capacidade de negociação com

parceiros públicos e privados. Desse modo, os governos locais precisavam renovar os seus instrumentos de gestão, os princípios de suas políticas urbanas, bem como as próprias instituições, e o planejamento estratégico seria o melhor recurso disponível nesse sentido.

No âmbito das políticas de renovação, esse olhar economicista altera os termos de avaliação e execução em jogo, de modo que agora os projetos de renovação urbana precisam justificar sua existência de acordo com novos objetivos: aumento da competitividade, capacidade de inovação e diversificação da economia da cidade; potencial para construção de uma imagem-marca e, conseqüentemente, poder de *marketing* para atrair novos investidores e turistas. Em suma, seu potencial para diferenciar a cidade dentro do mercado local, regional ou global (Bianchini e Parkinson, 1993; Smith e Ferrari, 2012).

Na prática, o que se viu naquele momento em diversas partes dos Estados Unidos foi o esvaziamento dos programas de habitação e serviços sociais e a criação de todo tipo de incentivo para que desenvolvedores privados levassem adiante seus próprios projetos de renovação. Os fundos federais financiaram um verdadeiro boom na construção de estádios, hotéis, centros de convenções e distritos de entretenimento por todo o país (Cowan, 2016).

É nesse contexto histórico-social que a racionalidade discursiva das políticas turístico-culturais de renovação urbana ganha relevo.

Ainda na primeira metade da década de 1970, alguns governos locais e estaduais norte-americanos lançam esforços no sentido de mensurar a contribuição das artes e da cultura para a economia, com foco, sobretudo, no desenvolvimento das cidades.<sup>2</sup>



De forma geral, os estudos desenvolvidos se propunham a avaliar a situação das instituições artístico-culturais em determinados territórios, apontando para a necessidade de apoio e financiamento por parte do Estado com base no argumento de que essas instituições não só produziam benefícios educacionais, sociais e culturais, mas também importantes benefícios econômicos e fiscais (Massachusetts, 1973; Nova York, 1974; Greater Philadelphia Cultural Alliance, 1975; Washington Regional Arts Project, 1975).

A importância histórica desses estudos reside no fato de que eles inauguram o processo de oficialização da maneira de pensar que está na base do modelo: atividades e instituições ligadas às artes e cultura podem desempenhar papel estratégico na retomada da vitalidade econômica de uma determinada área ou cidade.

Tendo falhado largamente no objetivo de atrair norte-americanos afortunados a viverem na cidade, os líderes do redesenvolvimento urbano esperavam convencê-los a se divertir lá. O turismo parecia oferecer a oportunidade de preencher as múltiplas necessidades dos planejadores de renovação de centros urbanos: ele trazia gente – mais especificamente, gente com renda disponível – de volta para o centro, estimulava empreendimentos imobiliários que poderiam aumentar a arrecadação de impostos e proviam um motivo para grandes projetos de construção como centros de convenções, hotéis e estádios que poderiam, em uma única tacada, eliminar acres de zonas deterioradas da cidade e substituí-los por novas vitrines brilhantes. Além disso, porque

esses projetos pretendiam ser vistos e visitados por turistas, eles provinham um símbolo de *marketing* potente da prosperidade econômica e cultural da cidade. (Cowan, 2016, p. 32; tradução nossa)

Dos anos 1970 para 1980, esse raciocínio vai sair das esferas locais e estaduais para ocupar o espaço privilegiado das comissões legislativas e executivas federais, determinando cada vez mais a forma como a política nacional de renovação urbana seria pensada e executada a partir de então. Ao longo desse processo, houve um deslocamento das formas oficiais de pensamento e ação dedicadas ao espaço urbano, que passaram de uma imagem pautada na moradia, no trabalho e na produção industrial para uma imagem pautada no turismo, no lazer e no consumo artístico-cultural (Couto, 2019).

Gradualmente, as intervenções de renovação urbana vão sendo redirecionadas para a finalidade de transformar centros e portos em espaços de consumo com foco em turismo e entretenimento, voltados para “visitantes” da classe média suburbana ou para turistas vindos de outras regiões e países.

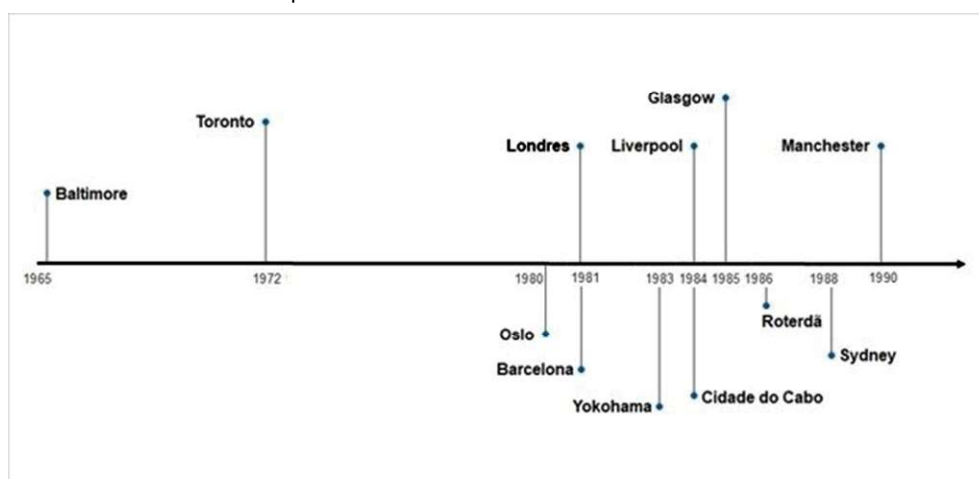
O impacto desse fenômeno será enorme, considerada a posição central ocupada pelos Estados Unidos na arena global. Pouco a pouco, essa nova forma de pensar as políticas urbanas vai se disseminar pelo mundo. Como será detalhado no próximo tópico, a experiência norte-americana dos anos 1960 e 1970 vai ter influência direta sobre os debates e as opções políticas que outros países – sobretudo, os europeus – irão promover nas décadas seguintes.

Figura 1 – Aquário Nacional de Baltimore, inaugurado em 1981



Fonte: autor, em 2019.

Gráfico 1 – Linha do tempo com projetos de renovação turístico-cultural de zonas portuárias no mundo nas décadas de 1970 e 1980



Fonte: autor, em 2022.

## A circulação transoceânica do modelo turístico-cultural de renovação urbana

Provavelmente por conta das proximidades acadêmicas, políticas e ideológicas entre os EUA e o Reino Unido (bem como do alinhamento entre as gestões Ronald Reagan e Margaret Thatcher), este foi o primeiro país europeu a adotar a perspectiva recém-criada pelos estadunidenses, implementando um modelo de política urbana integralmente voltada para a promoção de desenvolvimento econômico local através de grandes projetos da iniciativa privada. Já, no ano de 1981, a zona portuária de Londres vai vivenciar a execução de um dos maiores projetos de renovação urbana do mundo, Docklands, complexo de arranha-céus totalmente concebido, coordenado e financiado pela iniciativa privada (Edwards, 1992).

Poucos anos depois, o exemplo norte-americano também vai se espalhar para outros países do continente, levando antigas cidades industriais e portuárias, como Rotterdam, na Holanda, e Bilbao, na Espanha, a adotar grandes projetos urbanos de cunho artístico-cultural como eixo de suas políticas de desenvolvimento – praticamente nos mesmos moldes do que fora feito uma década antes em Baltimore, Nova York e São Francisco.

Lideranças urbanas na Europa ocidental, assim como seus companheiros norte-americanos haviam feito nos anos 1970, estimularam o desenvolvimento de políticas culturais com o intuito de melhorar a reputação de suas cidades, auxiliar a regeneração física dos centros urbanos, expandir o turismo e outras indústrias de serviço emergentes, além de ajudar a gerar consenso local em um período

de mudanças sociais e econômicas. (Bianchini e Parkinson, 1993, p. 208; tradução nossa)

Por mais que, no caso europeu, os contextos e formas de implementação do novo modelo tenham sido extremamente diversos, o fato é que a fórmula que combina cultura e renovação urbana definitivamente foi importada da experiência estadunidense dos anos 1970. Em linhas gerais, ela chega e se dissemina pela Europa através de ações de cooperação intergovernamental e da atuação de agências interestaduais que, em última medida, acabam conformando redes de criação e transmissão de conhecimento, responsáveis pela manutenção de um tráfego transoceânico de modelos em políticas públicas (Couto, 2019).

Ao que tudo indica, foram as próprias organizações norte-americanas que iniciaram o processo de disseminação da nova visão pelo continente europeu, realizando conferências e encontros em cidades europeias com o intuito de mostrar, para suas lideranças, como elas poderiam “aprender com a experiência estadunidense e começar a explorar efetivamente o potencial de seus recursos culturais para conduzir projetos de regeneração urbana” (Bianchini e Parkinson, 1993, p. 1). Contudo, muito rapidamente as próprias organizações europeias também assumiram essa missão:

[...] alguns planejadores e políticos começaram a olhar para o outro lado do Atlântico. Pois, em fins dos anos 1970, segundo a sonora mensagem que vinha dessas bandas, as cidades norte-americanas haviam encontrado uma fórmula mágica. Numa típica reunião anglo-americana de alto nível, o inglês sisudo projetaria *slides*, mostrando a árida desolação da Liverpool intraurbana; já os exuberantes

norte-americanos viriam com fotos de um vibrante centro comercial de Boston, cheio de vida, cor e excitação. (Hall, 1995, p. 412)

No Reino Unido, a Associação para as Artes Britânica e Americana (British and American Arts Association) realizou uma importante conferência sobre o tema na cidade de Glasgow no fim de 1988, lançando, em 1989, a publicação “Artes e a cidade em transformação: uma agenda para a regeneração urbana”. O documento, de caráter explicitamente panfletário, afirma que a iniciativa nasceu do interesse britânico pelas histórias de sucesso de regeneração de cidades nos EUA e que seu principal objetivo é construir redes de cooperação entre líderes britânicos e norte-americanos para a promoção do papel das artes nas políticas de renovação urbana (British and American Arts Association, 1989, p. 9).

As artes chegam aonde outros setores não conseguem: esse fato aparece repetidas vezes ao longo deste livro. Mas elas também podem desempenhar uma parte importante na economia local [...]. As indústrias culturais são um setor econômico em crescimento [...] elas permitem que uma comunidade engaje em atividades que reforçam sua identidade e que fazem sentido economicamente: são comercialmente viáveis, ajudam a criar empregos e oferecem treinamento profissional. (Ibid., p. 10; tradução nossa)

Já no continente europeu, um dos núcleos mais importantes dessa rede foi a Comissão Europeia, órgão executivo da União Europeia. Na virada da década de 1980 para 1990, a Comissão também patrocinou a realização de conferências e encontros com os mesmos objetivos daqueles realizados pelos

norte-americanos e britânicos (Bianchini e Parkinson, 1993). A partir dos anos 2000, essa função passa a ser desempenhada pela Organização das Nações Unidas, sobretudo, pela entidade para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Unesco. Através de uma agenda que propõe a aliança entre cultura e desenvolvimento, a Unesco vai desempenhar papel central na propagação do modelo turístico-cultural de renovação pela Europa e por outros continentes (Alves, 2010; Alves e Couto, 2019).

Em resumo, essas organizações atuaram como um ambiente socioinstitucional fortemente empenhado na circulação de ideias e modelos para políticas públicas, contribuindo com a consagração/disseminação internacional da perspectiva turístico-cultural forjada no âmbito da política urbana norte-americana.

É importante reforçar que, no caso europeu, as motivações políticas e as formas de realização desse novo modelo foram bem mais diversas do que nos EUA, tendo sido influenciadas pela história, política e geografia local e regional de cada cidade e país. Muitas vezes, o contexto político de sua implementação correspondeu ao oposto do norte-americano, sendo marcado por tendências de democratização e fortalecimento de movimentos culturais e sociais, além de agendas que envolviam a melhoria do elemento público da cidade e até mesmo a extensão do estado de bem-estar social (Smith e Ferrari, 2012).

Um dos casos mais emblemáticos na experiência europeia foi o da cidade de Barcelona, na Espanha, cujas áreas centrais e zona portuária passaram por processos de reestruturação dos anos 1980 até os anos 2000. Se Boston e Baltimore foram os ícones da fase turístico-cultural de renovação urbana nos EUA,

Barcelona exerceu a mesma posição enquanto modelo de sucesso na Europa e, posteriormente, no mundo (González, 2011).

A experiência de Barcelona, principalmente no que diz respeito ao uso bem-sucedido de um megaevento esportivo (Olimpíadas de Verão de 1992) como catalisador de projetos de renovação urbana, foi sistematicamente referendada pelas principais redes globais de discussão e construção de políticas públicas para cidades, como a Eurocities, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos e o Banco Mundial (ibid.).

É preciso ter em conta que a consagração da experiência de Barcelona como um modelo internacional não se deu espontaneamente, mas foi fruto de um intenso trabalho de políticos e de acadêmicos catalães no sentido de divulgar e exportar as perspectivas e os programas urbanísticos que haviam sido implementados na cidade como um caso de sucesso a ser seguido, contribuindo, assim, para a própria renovação da imagem e da posição de Barcelona na Europa e no mundo (Vainer, 2000).

Em estudo sobre visitantes que vão até a cidade catalã especificamente para aprender sobre os projetos de renovação, González estima que uma média de 270 grupos desse

Figura 2 – Maremagnum em Barcelona, inaugurado em 1996



Fonte: Wikimedia (2022).



tipo visitou a cidade por ano, entre 2001 e 2008. O que dá uma média de uma delegação estrangeira na cidade para cada dia útil do ano (González, 2011, p. 1404). Segundo a autora, esses grupos eram em grande parte originários da própria Europa, América Latina e Leste Asiático (ibid.). Tratava-se de arquitetos, planejadores urbanos, empresários e prefeitos interessados nos mais diversos temas, como organização de megaeventos, desenvolvimento econômico, parcerias público-privadas, etc.

Por um lado, milhares de profissionais da área de planejamento visitam essas duas cidades (Barcelona e Bilbao) para aprender a partir de seus projetos de renovação, o que sugere que existe um consenso transnacional no “que deve ser feito” em termos de política urbana. Por outro lado, a mensagem não é uniforme e passa por mutações ao longo do processo de circulação, o que não reflete a tese de uma convergência global unidirecional. (Ibid., p. 1411; tradução nossa)

Por mais que o contexto político e histórico que dá início ao processo de renovação na cidade e que os próprios projetos dos anos 1980 fossem extremamente diferentes dos congêneres norte-americanos, o fato é que Barcelona ficou mundialmente conhecida pela aplicação de um receituário muito semelhante: a realização de eventos esportivos e de entretenimento e a efetivação de intervenções na infraestrutura turístico-cultural da cidade como um meio de recuperar o desenvolvimento econômico local.

Isso fica ainda mais evidente nos achados da pesquisa de González. Os elementos mais populares dos projetos de Barcelona e Bilbao

para os turistas de políticas públicas e para as redes de difusão de conhecimento são justamente aqueles “identificados pela literatura como parte de uma tendência de urbanismo neoliberal”: autoridades locais e sua função empreendedora; semiprivatização de instituições públicas para torná-las mais similares e colaborativas com o setor privado; *marketing* e publicidade voltados para as paisagens das cidades dentre outros. “Questões sociais e de política social, apesar de serem importantes em ambas as cidades – e aparecerem nos documentos oficiais e de publicidade – são muito pouco abordadas” (ibid., p. 1413; tradução nossa).

Ou seja, independentemente de todas as *nuances* de um longo processo de renovação, a imagem de Barcelona que se espalha e influencia os demais países é uma versão estereotipada. Como pontuado por González, parece haver um consenso internacional bastante enraizado no âmbito das políticas turístico-culturais de renovação e desenvolvimento urbano. Há algumas décadas, os mesmos tipos de intervenção e as mesmas cidades-modelo atraem a atenção de milhares de políticos, planejadores, empresários de diferentes países.

É importante sublinhar que, desde o seu período de gestação nos anos 1960 até os dias atuais, o modelo turístico-cultural de renovação urbana tem sofrido inúmeras críticas por parte de especialistas (Weicher, 1972). Ainda assim, esse modelo continua sendo reiterado e difundido como uma peça-chave da agenda internacional para cidades e políticas urbanas, o que viabiliza a sua consolidação como uma racionalidade político-administrativa cada vez mais generalizada e naturalizada.

## A rede internacional das políticas turístico-culturais de renovação urbana

Nesse contexto, a ONU tem desempenhado um papel crucial ao atuar sistematicamente como um dos principais fiadores do modelo no âmbito das redes transnacionais de circulação de ideias e referências para políticas públicas. Desde o fim da década de 1980, as entidades do sistema, com destaque para a Unesco, têm o divulgado e defendido como parte de um repertório discursivo mais amplo que procura conciliar cultura e desenvolvimento (Alves, 2011). Através de todo um conjunto de orientações técnicas e normativas para elaboração, execução e avaliação de políticas, programas de capacitação profissional, projetos de campo, fundos de assistência financeira e, sobretudo, convenções que criam compromissos jurídicos entre os países signatários, a ONU contribui de forma decisiva para a consagração internacional do modelo turístico-cultural e, sobretudo, para o seu enraizamento na pauta de governos nacionais, regionais e locais pelo mundo todo (Alves, 2010; Alves, 2011; Alves e Couto, 2019).

Segundo Alves (2011), a tentativa de conciliação entre os conceitos de cultura e desenvolvimento no âmbito do repertório discursivo da ONU foi iniciada na década de 1980 como um esforço das elites intelectuais nacionais e transnacionais, no sentido de criar uma malha conceitual – e, posteriormente, jurídica – capaz de dar conta dos processos sociais contemporâneos de expansão da produção e do consumo simbólico-cultural e, principalmente, de oferecer soluções ou medidas que pudessem dirimir as muitas tensões e antagonismos envolvidos.

Por um lado, havia uma enorme preocupação com relação à ameaça de homogeneização cultural advinda da intensa expansão da produção norte-americana por diferentes territórios. Por outro lado, também havia o reconhecimento de que indivíduos e grupos detinham o direito tanto de conservar a sua própria cultura, como de transformá-la, podendo, assim, reivindicar acesso aos diversos meios de produção e fruição cultural existentes.

Dessa forma, boa parte do trabalho jurídico-intelectual esteve concentrado no propósito de alinhar os objetivos de desenvolvimento material e combate às desigualdades sociais através da geração de emprego e renda promovida por meio da cultura enquanto setor econômico, com o imperativo ético e político de proteção e promoção da diversidade cultural e dos direitos culturais dos povos (ibid., p. 241).

Dentro desse processo de dilatação do binômio cultura-desenvolvimento, o modelo turístico-cultural de renovação e desenvolvimento urbano vai encontrar um ambiente discursivo e institucional extremamente propício para a sua reprodução. Ainda que as entidades do sistema ONU possuam um quadro de técnicos e consultores extremamente heterogêneo, sensível aos problemas que vêm sendo denunciados há décadas por acadêmicos e ativistas, e que sua visão de desenvolvimento urbano seja extremamente abrangente, salta aos olhos o modo sistemático e continuado pelo qual elas recomendaram – e ainda recomendam – o modelo turístico-cultural.

Como ficará claro nos próximos parágrafos, a perspectiva que aparece em repetidas publicações e normativas da ONU é inequívoca, sendo extremamente parecida com a que foi desenvolvida nos EUA ainda na década de 1970.

A partir de 1996, no âmbito do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), a ONU passa a defender o imperativo de que as cidades precisavam se preparar para enfrentar os novos desafios do mundo globalizado, ressaltando a importância de que os governos locais estimulassem a competitividade e a produtividade através de políticas de inovação, conectividade e flexibilidade institucional (Borja e Castells, 1997). Tomando o modelo de Barcelona como referência, na ocasião, a ONU aponta para o caráter estratégico de projetos urbanos de larga escala e dos setores do entretenimento e do turismo como ferramentas para alavancar a posição das cidades em um contexto de competição (ibid.). Esse posicionamento representa um dos pontos de inflexão que levaram o organismo internacional a divulgar e defender o modelo turístico-cultural de renovação urbana.

Alguns anos mais tarde, em 2004, a Unesco instituiu a rede de cooperação “Cidades Criativas”, fórum através do qual diferentes cidades do mundo se reuniram com o intuito de compartilhar ideias e experiências que pavimentariam a consolidação da cultura e da criatividade como os principais vetores do desenvolvimento urbano local (Unesco, 2004, p. 1). A rede, que conta atualmente com 180 cidades de 72 países diferentes, realiza encontros anuais, planos de ação, pesquisas, estudos de caso, dentre outras atividades, com o objetivo final de “promover as indústrias culturais e da criatividade, fortalecer a participação cidadã na vida cultural e integrar a cultura nos planos de desenvolvimento urbano” (Unesco, 2016a, p. 6). Como contrapartida à sua entrada, cada cidade-membro compromete-se a compartilhar suas melhores práticas, construir parcerias com as demais cidades

e, principalmente, “posicionar as indústrias culturais e da criatividade no centro de seus planos de desenvolvimento local” (ibid.). De acordo com o comunicado “Redes de Cidades Criativas” (Creative Cities Network/Réseau Des Villes Créatives), publicado pela Unesco em 2016, a cultura e a criatividade cumprem um papel decisivo na conquista do desenvolvimento urbano sustentável:

Elas contribuem com a diversificação da economia e com a geração de empregos, enquanto também promovem a qualidade de vida dos cidadãos ao contribuir com a fábrica social da cidade e com sua diversidade cultural, além de ajudarem a definir as identidades compartilhadas. Similarmente, ao promover a participação cultural e ao gerar ou revitalizar espaços públicos vivos, a criatividade também se torna um vetor de inclusão e de bem-estar. As cidades estão no centro desses processos de desenvolvimento baseados no potencial da cultura e da criatividade. (Ibid.; tradução nossa)

Em 2011, o relatório do diretor-geral da Unesco intitulado *Cultura e desenvolvimento* corroborou essa perspectiva, ao definir a cultura como um princípio transversal dos objetivos de desenvolvimento e como um vetor de desenvolvimento “por direito próprio” (Unesco, 2011, p. 4).

Mais recentemente, à medida que o relatório discursivo do sistema ONU se desloca para o conceito de “desenvolvimento sustentável”, essa tendência tem sido reforçada pelo fato de que a cultura e a criatividade passaram a ser apresentadas como uma alternativa para uma forma mais abrangente e inclusiva de desenvolvimento. No relatório de 2014, intitulado *Cultura e desenvolvimento sustentável*, o diretor-geral da Unesco afirmou que a



Assembleia Geral “reconhece as contribuições da cultura tanto como facilitadora quanto como promotora das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável” (Unesco, 2014, p. 4). No documento, após a apresentação de dezenas de motivos pelos quais a cultura deveria ser reconhecida como uma alternativa estratégica para o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza, o diretor-geral afirmou que:

O patrimônio cultural e as indústrias criativas deveriam formar um recurso estratégico para o desenvolvimento local e, promovendo a regeneração de centros históricos e a conservação e o reuso adaptativo dos recursos do seu patrimônio cultural, poderiam melhorar as condições de vida das áreas urbanas. (Ibid., p. 17; tradução nossa)

Em 2016, o relatório da Unesco intitulado *Cultura, Futuro das Cidades* – publicado no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável –, defendeu a importância da cultura em todos os níveis do desenvolvimento urbano como: 1) um recurso-chave, na medida em que constitui um setor econômico relevante; 2) um meio de atrair cidadãos e visitantes interessados em aproveitar a riqueza cultural da cidade; 3) um atrativo para investimentos de instituições públicas e privadas; 4) além de uma forma de socializar os valores artísticos incorporados nas tradições da cidade e ajudar a definir a sua identidade (Unesco, 2016b, p. 19).

“Nenhuma cidade pode ser bem-sucedida sem essa dimensão cultural, e isso se tornará mais aparente no futuro, quando a demanda por bens e serviços culturais se expandir, particularmente nas economias emergentes” (ibid.; tradução nossa). Ao fim, o relatório convoca as autoridades nacionais e locais a

redesenharem suas políticas públicas, a partir desse novo entendimento de que a cultura pode e deve atuar como importante fonte de desenvolvimento econômico e social local.

A cultura está no centro da renovação urbana e inovação. Esse relatório apresenta *insights* e evidências concretas mostrando o poder da cultura como um recurso estratégico para a criação de cidades mais inclusivas, criativas e sustentáveis. Criatividade e diversidade cultural são os vetores centrais do sucesso urbano [...]. Essa reflexão tem sido a base do trabalho da Unesco nas últimas décadas, notavelmente através do desenvolvimento de programas como a Rede de Cidades Criativas, as iniciativas das Cidades Inteligentes e a proteção de paisagens urbanas históricas. Essa visão recebeu nova energia com o reconhecimento do papel da cultura enquanto facilitadora do desenvolvimento sustentável e como uma das condições-chave para atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11: “Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. (Ibid., p. 5; tradução nossa)

Assim, na medida em que se constituem como fóruns internacionais de formulação e debate sobre políticas públicas nas mais diversas áreas, a Unesco e as demais entidades do sistema ONU, ao defenderem reiteradamente o caráter estratégico da cultura enquanto propulsor do desenvolvimento econômico e urbano, contribuíram com a legitimação e a propagação internacional do modelo turístico-cultural. Em última instância, ele passa a compor um código mais amplo, a partir do qual algumas ideias são vistas como legítimas, possíveis e, logo, executáveis, enquanto outras são descartadas e esquecidas (González, 2011).

Além do mais, como argumenta Alves (2011, p. 209), o repertório discursivo da Unesco e do sistema ONU, formado a partir da conciliação entre cultura e desenvolvimento, configura uma nova formação discursiva que, como tal, instaura um novo sistema de práticas acompanhado de novos recursos de poder. Dessa forma, enquanto parte desse repertório, o modelo turístico-cultural também passa a ser incorporado como uma referência naturalizada de ações e práticas de governança, financiamento, orientação e normatização, seja dos próprios organismos internacionais, seja de governos nacionais ou locais. Em suma, o sistema ONU atua como um dos mais importantes núcleos da complexa rede socioinstitucional através da qual essa nova visão de política urbana se efetiva e se dissemina (Couto, 2019).

A atuação dessa rede de formulação e propagação de ideias e modelos em políticas públicas, liderada por organismos internacionais como a ONU, o Banco Mundial ou a União Europeia – mas dinamicamente sustentada por acadêmicos, consultores, servidores públicos, políticos e empresários em diversos países –, foi imprescindível para a consolidação dessa nova forma de pensar as relações entre as cidades, as artes, a cultura e o turismo.

Como observado por Lima Júnior, esses novos modelos na área de política urbana e econômica, ratificados com o selo de organismos internacionais, são antes de tudo representações sociais que alcançaram “realidade objetiva, sendo incorporadas em estudos, planos, novos arranjos e espaços institucionais, intervenções físicas, enfim, elementos objetivos que contribuem para consolidar uma determinada visão do mundo social” (Lima Júnior, 2003, p. 148).

Na perspectiva de Bourdieu e Wacquant, trata-se da circulação planetária de ideias e de modelos que surgem em meio às particularidades da sociedade e do Estado norte-americano e que, por meio de congressos, livros e informes, acabam sendo disseminados como critérios “sem história”, aparentemente universais (Bourdieu e Wacquant, 2005, p. 209). Lugares comuns que são sistematicamente divulgados e reiterados por canais supostamente neutros, como os organismos internacionais, conformando uma espécie de senso comum universal, que desenraiza as particularidades daquela sociedade e a transforma em um modelo tácito.

[...] o remodelamento das relações sociais e das práticas culturais nas sociedades avançadas segundo o padrão norte-americano [...] é hoje aceito com resignação como desdobramento inevitável das evoluções nacionais, quando não é celebrado com um entusiasmo manso que lembra o entusiasmo pelos Estados Unidos suscitado, há meio século, pelo plano Marshall em uma Europa devastada. (Ibid., p. 211)

## Uma nova semântica: cidades, criatividade e economia

As pesquisas desenvolvidas por Alves e Yúdice apontam para o esforço contínuo dessa mesma rede de atores no sentido de disseminar um programa tanto econômico quanto sociopolítico, sintetizado na retórica da “economia cultural” e das “indústrias criativas”, que tem como cerne a defesa do caráter estratégico da arte e da cultura, seja como uma alternativa para estimular o crescimento econômico

e o desenvolvimento urbano, seja como um instrumento para melhoria das condições sociais através da promoção da cidadania cultural e dos direitos culturais (Alves, 2011; Yúdice, 2013; Alves e Couto, 2019).

A arte se dobrou inteiramente a um conceito expandido de cultura que pode resolver problemas, inclusive o de criação de empregos. Seu objetivo é auxiliar na redução das despesas e, ao mesmo tempo, ajudar a manter o nível da intervenção estatal para a estabilidade do capitalismo. Uma vez que todos os atores da esfera cultural se prenderam a essa estratégia, a cultura não é mais experimentada, valorizada ou compreendida enquanto transcendente. E enquanto for esse o caso, os apelos à cultura não estarão mais ligados a essa estratégia. (Yúdice, 2013, p. 29)

Ou seja, trata-se de um processo de internacionalização de uma nova semântica que altera os conceitos de criatividade, arte e cultura, bem como o entendimento das suas relações, seja com a cidade, seja com a economia.

Com base nessa nova semântica, a criatividade humana e a cultura são percebidas cada vez menos como práticas ligadas a aspectos sublimes e transcendentais do humano e cada vez mais como recursos a serem instrumentalizados com vistas a razões econômicas e/ou sociais (ibid.).

Como ironicamente ressaltado por Yúdice, os administradores globais “descobriram” a criatividade e a cultura como instrumentos capazes de contribuir simultaneamente para o fortalecimento da sociedade civil, para o desenvolvimento político e econômico dos estados-nacionais e até mesmo para a conservação da biodiversidade do planeta (ibid.). Contudo a contrapartida dessa operação

quimérica é que as instituições governamentais e privadas recorrem cada vez mais à medida da utilidade como única forma de legitimação de projetos, intervenções ou investimentos nessa área. “A cultura pela cultura’, seja lá o que isso represente, nunca receberá fomentos a não ser que possa oferecer uma forma indireta de retorno” (ibid., p. 33).

O setor das artes e da cultura alega que pode resolver os problemas dos Estados Unidos: melhorar a educação, abrandar a rixa racial, ajudar a reverter a deterioração urbana através do turismo cultural, criar empregos, diminuir a criminalidade, e talvez até tirar algum lucro. Essa reorientação das artes está sendo realizada por seus administradores. Assim como nos casos clássicos da governamentalidade em que há total subordinação dos técnicos aos administradores [...], os artistas estão sendo levados a gerenciar o social. (Ibid., p. 30)

Não é coincidência que essa perspectiva tenha sido formulada justamente em um período de redução drástica do papel do Estado nos EUA, com queda acentuada no volume de recursos públicos distribuídos para as áreas ditas sociais. Nesse contexto, os ideólogos do neoliberalismo defendiam que a sociedade civil, junto ao mercado, deveria assumir a responsabilidade por essas áreas no lugar do Estado. Posteriormente, o mesmo programa político-econômico seria imposto a outros países por instituições financeiras, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, enquanto condição para recebimento de empréstimos.

Eis que a arte, a cultura e a criatividade são apresentadas, não por esses ideólogos, mas pelos próprios administradores de instituições culturais, movimentos da sociedade civil e acadêmicos, como uma alternativa

capaz de prover assistência social e qualidade de vida em compensação à retirada do Estado (ibid., p. 415).

Ora, a disseminação global dessa nova compreensão, enquanto parte de um “senso comum universal”, como sugerido por Bourdieu e Wacquant, veicula tacitamente uma filosofia do indivíduo e da organização social ligada à experiência norte-americana (Bourdieu e Wacquant, 2005, p. 211), que muitos autores têm designado como uma visão neoliberal de mundo.

Enquanto esquema de compreensão da realidade, essa visão é caracterizada primordialmente por decifrar os comportamentos e as relações sociais apenas em termos econômicos, elevando princípios do universo do mercado e da administração de empresas à condição de referências absolutas, seja das ações individuais e coletivas, seja das instituições e organizações como um todo (Foucault, 2008).

[...] a força da representação liberal e suas políticas competitivas advêm do peso da dominação econômica que ela legitima. Racionalizada na forma da teoria econômica, sobretudo da neoclássica [...], a representação liberal se afirma devido à sua correspondência com o

processo de expansão geográfica da forma mercantil de produção de valor [...]. A grande força propulsora que levou o neoliberalismo ao mundo inteiro [...] foi a existência daquilo que chamei de um casamento virtuoso, ou, pelo menos, vitorioso, entre essas ideias e o movimento real do capitalismo na direção de uma desregulação crescente e de uma globalização econômica de natureza financeira. (Lima Júnior, 2003, p. 239)

Seguindo Yúdice (2013, p. 53), não se trata de condenar esse processo como uma espécie de profanação da criatividade humana e da cultura, mas de percebê-lo como a consolidação de uma nova maneira de entendê-las e praticá-las, estreitamente vinculada a uma visão neoliberal de mundo.

Assim, dentro dessa visão, se, por um lado, a criatividade é ressemantizada enquanto um recurso a ser gerenciado racional e estrategicamente, um ativo com potencial para contribuir com o desenvolvimento econômico, político e social de uma cidade ou país; por outro lado, a cidade é investida de novo significado, passando a ser entendida como um ator econômico que precisa se posicionar em um mercado global competitivo, planejando-se e instrumentalizando-se para tal.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-0339-6875>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Brasília, DF/Brasil.  
brunogcouto@gmail.com

## Notas

- (1) É importante destacar que a relação entre cidades e a indústria do turismo é bem anterior ao debate sobre cidades criativas, indústrias criativas ou economia criativa e ao modelo de políticas turístico-culturais de renovação urbana. No caso da cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, a presença do turismo enquanto campo econômico e institucional remonta à segunda metade do século XIX (Farias, 2011). Além disso, nem todas as formas de turismo estão necessariamente conectadas às chamadas indústrias ou economias criativas. Desse modo, o conceito e as práticas do turismo que foram incorporados pelos termos “indústrias criativas” e “economia criativa”, e também pelo modelo “turístico-cultural” de renovação, dizem respeito principalmente ao turismo cultural. Um detalhamento mais aprofundado sobre turismo cultural pode ser encontrado em Craik (1997).
- (2) Os estudos encontrados e analisados foram: 1) *As artes, uma prioridade para investimento: relatório da Força Tarefa em Artes & Humanidades do Governador* (Massachusetts, 1973); 2) *Relatório do Comitê do Prefeito para Política Cultural* (Nova York, 1974); 3) *Uma introdução à economia das organizações culturais da Filadélfia: descobertas de um estudo sobre impacto econômico* (Greater Philadelphia Cultural Alliance, 1975); e 4) *As artes na Washington metropolitana: alguns dados preliminares sobre economia, finanças e organização* (Washington Regional Arts Project, 1975).

## Referências

- ALVES, E. (2010). Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 25, n. 3, pp. 539-560.
- \_\_\_\_\_. (2011). *A economia simbólica da cultura popular sertanejo-nordestina*. Maceió, Edufal.
- \_\_\_\_\_. (2012). A economia criativa do Brasil: o capitalismo cultural brasileiro contemporâneo. *Latitude*. Maceió, v. 6, n. 2, pp. 191-214.
- \_\_\_\_\_. (2014). “As indústrias da criatividade e a cultura popular sertanejo-nordestina”. In: FARIAS, E.; MIRA, M. C. (orgs.). *Faces contemporâneas da cultura popular*. Jundiá, Paco Editorial.
- ALVES, E.; COUTO, B. (2019). “Economia criativa” como categoria nativa: a atuação dos economistas e as condições de legitimação de um novo recurso de poder. *Política & Sociedade*. Florianópolis, v. 18, n. 41, pp. 328-359.
- BABBIE, E. (2003). *Métodos de pesquisas de survey*. Belo Horizonte, UFMG.
- BIANCHINI, F.; PARKINSON, M. (1993). *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*. Manchester, Manchester University Press.
- BOAS, T. C.; GANS-MORSE, J. (2009). Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. *Studies in Comparative International Development*. Nova York, v. 44, n. 2, pp. 137-161.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997). *Local and global: the management of cities in the information age*. Londres, Routledge.

- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. (2005). "Sobre las astucias de la razón imperialista". In: WACQUANT, L. (org.). *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona, Gedisa.
- BRITISH AND AMERICAN ARTS ASSOCIATION (1989). *Arts and the changing city: an agenda for urban regeneration*. Londres, British and American Arts Association.
- COUTO, B. (2019). *A reinvenção do espaço urbano a partir da cultura e do entretenimento-turismo: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- COWAN, A. (2016). *Nice place to visit tourism and urban revitalization in the postwar Rustbelt*. Philadelphia, Temple University Press.
- CRAIK, J. (1997). "The culture of tourism". In: ROJEK, C.; URRY, J. (orgs.). *Touring Cultures*. Londres, Routledge.
- DUMAZEDIER, J. (2004). *Sociologia empírica do lazer*. São Paulo, Perspectiva.
- EDWARDS, B. (1992). *London docklands: urban design in an age of deregulation*. Oxford, Butterworth Architecture.
- ESTADOS UNIDOS (1973). *The Central city problem and urban renewal policy*. Washington, DC, Congressional Research Service.
- FARIAS, E. (2011). *Ócio e negócio: festas populares e entretenimento-turismo no Brasil*. Curitiba, Appris.
- FOUCAULT, M. (2008). *Nascimento da biopolítica*. São Paulo, Martins Fontes.
- FREIRE-MEDEIROS, B. (2009). *Gringo na laje: produção, circulação e consumo da favela turística*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- GONZÁLEZ, S. (2011). Bilbao and Barcelona "in Motion". How urban regeneration "models" travel and mutate in the global flows of policy tourism. *Urban Studies*, v. 48, n. 7, pp. 1397-1418.
- GREATER PHILADELPHIA CULTURAL ALLIANCE (1975). *An introduction to the economics of Philadelphia's cultural organizations: findings of an economic impact survey*. Philadelphia, GPCA.
- HALL, P. (1995). *Cidades do amanhã*. São Paulo, Perspectiva.
- ISENBERG, A. (2017). *Designing San Francisco: art, land, and urban renewal in the city by the bay*. Princeton, Princeton University Press.
- LANDRY, C. (2011). "Prefácio". In: REIS, A.; KAGEYAMA, P. (orgs.). *Cidades criativas: perspectivas*. São Paulo, Garimpo de Soluções.
- LIMA JÚNIOR, P. (2003). *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LIPOVETSKY, G.; SERROY, J. (2011). *A cultura mundo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- MASSACHUSETTS (1973). *The arts, a priority for investment: the report of the Governor's Task Forces on the Arts & Humanities*. Washington, D.C., National Conference of State Legislatures.
- NOVA YORK (1974). *Report of the mayor's committee on cultural policy*. Nova York, The Committee.
- SMITH, H.; FERRARI, M. (2012). *Waterfront Regeneration Experiences in City-building*. Londres, Routledge.

- UNESCO (2004). *Creatives cities of Unesco for sustainable development*. Paris, Unesco.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Culture and development: report of the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Paris, Unesco.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Culture and sustainable development Report of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Paris, Unesco.
- \_\_\_\_\_. (2016a). *Creatives cities for sustainable development*. Paris, Unesco.
- \_\_\_\_\_. (2016b). *Culture, urban future: global report on culture for sustainable urban development*. Paris, Unesco.
- VAINER, C. (2000). "Pátria, empresa e mercadoria: planejamento estratégico urbano". In: ARANTES, O. (org.). *A cidade de pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- WASHINGTON REGIONAL ARTS PROJECT (1975). *The arts in metropolitan Washington: some preliminary data on economics, financing, and organization*. Washington D.C.
- WEICHER, J. (1972). *Urban renewal, national program for local problems*. Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- WIKIMEDIA (2022). *Maremagnum*. Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Maremagnum\\_BCN\\_04\\_2016\\_7056.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Maremagnum_BCN_04_2016_7056.jpg). Acesso em: 10 abr 2022.
- YÚDICE, G. (2008). Modelos de desarrollo cultural urbano: ¿gentrificación o urbanismo social? *Alteridades*. Cidade do México, v. 18, n. 36.
- \_\_\_\_\_. (2013). *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- ZIPP, S. (2010). *Manhattan projects: the rise and fall of urban renewal in cold war New York*. Oxford, Oxford University Press.

Texto recebido em 2/maio/2022  
Texto aprovado em 31/out/2022





# Nem tudo o que reluz é ouro: Florianópolis e o urbanismo competitivo

All that glitters is not gold:  
Florianópolis and competitive urbanism

Marina Toneli Siqueira [I]  
Aleph Tonera Lucas [II]

## Resumo

A busca de cidades em todo o mundo por sua inserção em um mercado competitivo global tem gerado consequências nas formas de planejamento e gestão urbanas, cada vez mais próximas de modelos empresariais e pouco representativas das realidades locais. Localizada no sul do Brasil e fora dos grandes circuitos de capital global, Florianópolis vem acompanhando essa tendência, com agentes públicos e privados apostando em suas características ambientais e em novos arranjos produtivos locais como propulsores de uma nova fase de desenvolvimento urbano atrelado aos modelos internacionais. Este artigo demonstra como os setores do turismo, tecnologia e inovação vêm sendo utilizados para a promoção e consolidação da imagem competitiva da capital catarinense, deixando como resultado lacunas, contradições e desequilíbrios territoriais.

**Palavras-chave:** urbanismo neoliberal; planejamento urbano estratégico; Florianópolis.

## Abstract

*Cities all over the world have been struggling to be included in a competitive global market, and this has changed the forms of urban planning and management, making them be increasingly closer to business models and not very representative of local realities. Located in Southern Brazil, outside the great circuits of global capital, Florianópolis, the capital of the state of Santa Catarina, has been following this trend, with public and private agents betting on its environmental characteristics and on new economic arrangements to propel a new phase of urban development connected with the international models. This article demonstrates how the tourism, technology, and innovation sectors have been utilized to promote and consolidate the competitive image of the state capital, producing gaps, contradictions, and territorial imbalances.*

**Keywords:** neoliberal urbanism; strategic urban planning; Florianópolis.

## Introdução

"Capital mais segura e com a melhor qualidade de vida" – IBGE; "Uma das 10 cidades mais dinâmicas do mundo" – *Newsweek*; "Um dos melhores destinos para festas do planeta" – *The New York Times*; "Cidade criativa em gastronomia" – Unesco; "O Vale do Silício da América Latina" – BBC; "Um dos melhores destinos turísticos do Brasil" – TripAdvisor; "Melhor capital do Brasil em saúde" – Ministério da Saúde; "Uma das 20 praias mais belas do mundo" – *Corriere Della Sera*; "52% do território em áreas de conservação ambiental" – Sem fonte; "Capital Brasileira onde mais se pratica atividades ao ar livre" – Sede do Ironman Brasil; "Melhor cidade do Brasil para fazer turismo" – Prêmio O melhor de viagem; "Entre as principais cidades mais empreendedoras do Brasil" – Endeavor; "Uma das principais cidades escolhidas para sediar eventos internacionais" – *Ranking ICCA*

Os títulos acima foram retirados de um vídeo produzido e hospedado no canal do YouTube da Prefeitura de Florianópolis.<sup>1</sup> A estes seria possível adicionar tantos outros que circulam nas falas de agentes públicos e privados e promovem a cidade como produto de destaque para fluxos de investidores nacionais e internacionais, em uma imagem "reluzente" da cidade. Se São Paulo não é Nova York, Florianópolis certamente não é Barcelona ou São Francisco, e seria errôneo realizar uma análise do impacto de políticas urbanas competitivas na cidade sem considerar o seu contexto específico. Assim, é no diálogo transescalar, identificando conexões internacionais, nacionais e locais, que é possível compreender

como modelos de intervenção e gestão urbana orientadas para o desenvolvimento econômico e a atração de investimentos privados tentam transformar a capital catarinense na cidade de Barcelona ou no Vale do Silício brasileiro, como promovido pelo planejamento urbano local e divulgado pela prefeitura municipal. Entretanto, nem tudo o que reluz é ouro. Nesse sentido, embora Barcelona já seja reconhecida internacionalmente por suas qualidades ambientais e urbanas que atraem novos visitantes e moradores do mundo inteiro, ela também enfrenta problemas de segregação e gentrificação. Já o Vale do Silício, é importante esclarecer, é uma região da Califórnia, próxima de São Francisco, conhecida por abrigar empresas de inovação e alta tecnologia. Favorecendo-se da proximidade com universidades, das belezas do ambiente natural e da qualidade de vida das cidades naquela região estadunidense, o Vale do Silício prospera na imagem da economia criativa e na emergência de um novo sistema produtivo pautado na associação entre inovações tecnológicas e capital financeiro especulativo. No entanto, a região assim como o seu modelo socioeconômico já são reconhecidos pela concentração de riquezas, aumento das desigualdades sociais e diminuição de políticas sociais e de redes de apoio comunitárias.

Este artigo, portanto, propõe-se a identificar como modelos urbanos circulam por fluxos transnacionais, disseminando-se internacionalmente e se materializando em contextos espaciais distintos a partir de diálogos com os contextos políticos e econômicos locais. Assim, é explorado, para o caso da capital de Santa Catarina, como a trajetória da consolidação urbana do município a torna um território

fértil para as concepções neoliberais de gestão e planejamento urbanos. Sob essa ótica, apresenta-se como essa influência tem interferido e aprofundado desequilíbrios historicamente consolidados na cidade, em nome da pretensão de inseri-la em um cenário competitivo mundial, baseado, principalmente, nos setores do turismo, da tecnologia e da inovação, com objetivo de firmar aqueles títulos locais mencionados acima e promovidos por agentes públicos e privados; ou seja, promovendo um descolamento entre a imagem propagandeada e a realidade socioespacial local. Para isso, são apresentados, nas primeiras duas seções, os desdobramentos históricos internacionais e nacionais que culminaram na imposição global dos princípios do sistema normativo político e econômico neoliberal para a concepção do planejamento urbano de cidades de todo o mundo e as consequências da sua adesão em contextos urbanos de economias periféricas. Nas duas seções seguintes, são apresentados os precedentes da urbanização de Florianópolis no século XX e seus arranjos políticos como caminhos direcionadores do cenário atual de um planejamento fragmentado e que tenta admitir a Ilha de Santa Catarina como uma cidade global, mas que, na prática, reproduz padrões de concentração de investimentos e agrava desigualdades sociais. Como conclusão, espera-se que, a partir da análise transescalar dos circuitos e fluxos dos ideais da competição urbana e do urbanismo neoliberal, sejam expostas as peculiaridades e as contradições de sua materialização local diante da sua construção imagética e comercial.

## A emergência do neoliberalismo e a consolidação de políticas urbanas competitivas

Desde o início da década de 1970 até o final da década de 1980, o mundo, cada vez mais interconectado política e economicamente, passou por um período de instabilidades e incertezas, decorrente dos rearranjos do sistema capitalista e da emergência de um novo regime de acumulação e sistema de regulação (Brenner, Peck e Theodore, 2012; Santos, 2018). Após um momento de relativa estabilidade nos países de economia central, a eclosão de problemas fiscais do final da década de 1960, o descontrole do fluxo de moeda estadunidense e o contexto de crise internacional, gerado pelo embargo dos cartéis de petróleo, causaram o rompimento do ritmo econômico ascendente da era de ouro pós-guerras e da sociedade industrial avançada (Harvey, 2008). O crescimento acelerado das taxas de desemprego e da inflação acabou por dar espaço para emergência e fortalecimento de teorias que defendiam o resgate das liberdades de mercado, com menor atuação e intervenção pública (ibid.; Kayser, 2019). Dado o contexto econômico de crise de acumulação produtiva e crítica ao Estado de bem-estar social, uma contrarresposta passou a ser posta em prática a partir da qual desmontaram os primeiros passos de uma futura “revolução neoliberal” (Kayser, 2019, p. 3).

Por um lado, seria necessário reajustar a ação pública, “enxugando” o Estado em suas capacidades sociais, para direcionar recursos

para áreas mais dinâmicas, isto é, setores competitivos da economia. Por outro, a tendência de desregulamentação do mercado, intrínseca à lógica neoliberal e apoiada pelos desenvolvimentos tecnológicos do período, abriu espaço para o aumento da influência dos meios comercial, financeiro e especulativo, que passaram a substituir a predominância da economia de produção ligada às fábricas e aos bens materiais. A “rigidez” (Harvey, 1989, p. 135) do capitalismo industrial e dos investimentos programados para produção em massa não era capaz de acompanhar as instabilidades do sistema econômico. A saída, para os países centrais, foi recorrer à flexibilidade da política monetária, associada a medidas de aceleração do tempo de giro de capital, calcadas em inovações tecnológicas e informacionais (ibid.).

Estabeleceu-se, portanto, uma tendência de reestruturação econômica internacional, que regeu alterações de organização industrial, social e política. Nesse novo regime, definido por Harvey como de “acumulação flexível” (ibid., p. 140), as relações de trabalho, produção e consumo são pautadas na instabilidade das regulações e contratos trabalhistas, na proximidade das transações públicas e privadas, na “compressão do espaço-tempo” e na volatilidade dos bens produzidos. O setor de serviços, sobretudo na área relacionada ao mercado financeiro, promoveu o desponte de empresas e de seus diretores executivos como um novo poderio econômico, e está cada vez mais próximo das decisões de Estado e detentor de fortunas pessoais, alcançadas rapidamente ao longo desse processo de concentração política e econômica (ibid.; Harvey, 2008; Ferreira, 2003).

Ao passo que a “reestruturação produtiva” (Harvey, 1992 apud Ferreira, 2003, p. 48), tecnológica e informacional incluiu os preceitos da lógica neoliberal sobre o campo do trabalho e da política em geral, a dinâmica urbana socioespacial também ficou sujeita a um novo processo de modificação. O aumento exponencial do volume de fluxos econômicos internacionais e a progressiva desindustrialização de grandes cidades das economias centrais impactaram profundamente na matriz funcionalista modernista-tecnocrática de planejamento urbano, predominante até então, e que já não atendia às exigências do novo sistema flexível de acumulação (Maricato, 2000; Ferreira, 2003). Dessa maneira, aos núcleos urbanos das economias centrais coube o papel de investir na progressiva especialização de grupos próprios do setor terciário avançado. Nessas localidades, passou-se a priorizar o desenvolvimento de atividades relativas à gestão empresarial, serviços financeiros, contabilidade, publicidade, informática e telecomunicações, além de outros serviços de apoio a essas empresas (Sassen, 1999 apud Ferreira, 2003, p. 87), em resposta às demandas das transações de mercado que despontavam como determinantes da dinâmica econômica empresarial e das multinacionais que nelas se concentravam (Carvalho, 2000; Ferreira, 2003).

Ainda, a racionalidade do mercado financeiro, cada vez mais imperante, fomentou esforços pela atratividade de negociações e investimentos entre o capital financeiro internacional e os poderes urbanos locais, o que coloca as cidades em um circuito mundial de competitividade interurbana por empregos e capital (Harvey, 1996; Vainer, 2000). Ao longo da

década de 1980, ganha fôlego a visão de que as grandes cidades do mundo deveriam se adaptar às exigências de competitividade da economia financeira internacionalizada e do aumento das atividades terciárias avançadas. Assim, da mesma forma que empresas, as cidades passaram a desenvolver estratégias políticas, econômicas e culturais, buscando oferecer “melhores condições do que as outras cidades para receber as forças da economia global, capazes de dar-lhes sobrevida e um novo dinamismo ‘conectado’ à ‘modernidade global’” (Ferreira, 2003, p 159), pautado pela atração de investimentos, majoritariamente privados e externos.

Nesse sentido, as cidades globais, como serão reconhecidas no senso comum, são aquelas que se configuram como núcleos gestores e promotores de transações entre economia nacional e mercado mundial, congregando atividades que contemplem o setor de serviços especializados e de alta tecnologia ligados a empresas e negócios transnacionais (Carvalho, 2000; Ferreira 2003; Sassen, 2001). Para essas cidades, isso significa, dentre outros atributos, receber intenso fluxo de turismo de negócios, abrigar bolsas de valores importantes e apresentar uma estrutura de apoio às empresas de atuação globalizada. Como consequência, por um lado, cidades que se propõem globais devem dispor de infraestrutura de inovação (telecomunicação e informática) e de suporte à cultura (centros para grandes eventos de circuito mundial), preferencialmente concentrada em distritos compostos por grande número de edifícios de alta tecnologia, precursores do conceito complementar de cidade inteligente<sup>2</sup> (Ferreira, 2003; Harvey, 1996). Por outro lado, em termos sociais, demanda-se um alto grau de especialização do emprego voltado para negócios e serviços financeiros, ao mesmo

tempo que se deve manter um número razoável de mão de obra para atividades de baixa remuneração, relativas a serviços de apoio logístico, como limpeza e segurança de edifícios, entre outros (Sassen, 2001). Portanto, fica clara a acentuação da desigualdade social nessas cidades ditas globais, com o aumento da diferença entre os empregos de alta especialização e bem-remunerados em relação à massa de trabalhadores prestadores de serviço e agora sem apoio de políticas sociais.

A partir do final da década de 1980 e durante a década de 1990, o princípio de cidade global passou a ser disseminado hegemonicamente para outros contextos urbanos, além daquele consolidado no Hemisfério Norte. Assim, progressivamente, as características historicamente estabelecidas para as grandes metrópoles dos países de industrialização avançada foram difundidas também para economias consideradas periféricas, através de movimentos político-econômicos de imposição da compreensão do domínio do capital como caminho para a garantia da sua inserção no circuito de fluxos econômicos internacionais, em especial a partir da globalização econômica e da ação de agências internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas (Carvalho, 2000; Ferreira, 2003). A esse arcabouço ideológico, atribui-se, para autores como Ferreira (2003), Harvey (1996) e Maricato (2000), o intuito de ampliar a soberania de economias avançadas, ao mesmo tempo que, para se adequar às novas adaptações produtivas, recorreu-se a empréstimos internacionais e à abertura de mercados, possibilitando o escoamento de acumulação para países em desenvolvimento, vistos como locais de consumo potencial.

Para operacionalizar essa movimentação, havia, portanto, a necessidade de se encontrarem fórmulas para que as cidades pudessem se tornar “globais”. A partir disso, despontam as teorias do planejamento urbano estratégico e *marketing* urbano, em substituição ao formato modernista-tecnocrático, com cartilhas internacionais de adesão aos princípios urbanos pós-industriais que seguem correntes até hoje. Com base histórica em conceitos e técnicas militares, transpostos, posteriormente, para o campo empresarial, o planejamento estratégico ganha visibilidade e adesão no âmbito urbano após a experiência de Barcelona, empreendida por ocasião dos Jogos Olímpicos de 1992. Sob a égide da competitividade, do liberalismo e da onipotência absoluta do capital, na lógica desse método de planejar e administrar, as cidades tornam-se “cidade-empresa” (Vainer, 2000, p. 90) e devem atuar em um mercado internacional de cidades, sendo competitivas, ágeis e flexíveis (Ferreira, 2003).

Esse método de planejamento se dá em torno da apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados, com base no encolhimento do aspecto político, na eliminação do conflito e em condições do exercício da cidadania (Vainer, 2000). Assim, sob um entendimento da cidade como mercadoria, inserida em um mercado extremamente competitivo, os princípios do chamado “*marketing* urbano” serão norteadores do processo de planejamento e gestão. Por essa ótica, deve-se valorizar e divulgar produtos urbanos – investimentos e empreendimentos específicos – que se constituem como de interesse para o mercado transnacional e apresentem boa imagem, tais como: espaços para convenções e feiras; parques industriais e tecnológicos; escritórios de informação e assessoramento a investidores e

empresários; torres de comunicação e comércio e segurança adequada, entre outros. Para isso, portanto, deve-se configurar um centro urbano de gestão e serviços avançados, organizado, segundo Borja e Castells:

invariavelmente, em torno de um aeroporto internacional; um sistema de telecomunicações por satélite; hotéis de luxo, com segurança adequada; serviços de assistência secretarial de inglês; empresas financeiras e de consultoria com conhecimento da região; escritórios de governos regionais e locais capazes de proporcionar informação e infraestrutura de apoio ao investidor internacional; um mercado de trabalho local com pessoal qualificado em serviços avançados e infraestrutura tecnológica. (Borja; Castells, 1997 apud Vainer, 2000, p. 81)

Esses princípios norteadores da transformação das cidades encontrados no planejamento estratégico são estratégias para o enquadramento das cidades ao novo cenário econômico internacional, realizando um ajuste espacial (Harvey, 1996). Para o autor, são inerentes os esforços de exploração de vantagens específicas de cada contexto urbano para a produção de bens e serviços, seja através da provisão de capitais de risco para novos empreendimentos, seja pela redução de custos fundiários locais via subsídios, como redução ou isenção de impostos, crédito barato ou compra de terrenos. A esse aspecto é atribuída, também, a intenção de transformar a cidade em um centro de controle de serviços financeiros e de produção de conhecimento específico, voltado, principalmente, para setores de alta tecnologia e habilidades em mídia (ibid.). Esse direcionamento de recursos, por sua vez, implica a criação de espaços valorizados do ponto de vista da qualidade de vida, inovação cultural,

tomando por princípios a renovação urbana e, eventualmente, a atividade turística: “Acima de tudo, a cidade tem que parecer como lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir” (ibid., p. 55).

Assim, a concepção de planejamento e gestão de cidades, orientada pela extração de valor das potencialidades locais, acaba por fragmentar o processo total de planejamento e, conseqüentemente, produz cenários de maior polarização na distribuição social de renda e investimentos territoriais. Nesse sentido, o método de renovações urbanas faz-se essencial para a criação de um ideário coletivo interno, no intuito de “contrapor o sentido de alienação e anomia” (ibid., p. 60) e criar um sentido cívico, através da percepção de recuperação de um espaço. Por um lado, pretende-se criar um imaginário urbano atraente para os propósitos competitivos, através de intervenções que “revitalizam” espaços tidos como degradados e criam uma nova imagem de cidade interna e externamente. Por outro, sugestionados pela compreensão mercadológica do espaço urbano, abrem-se novas frentes de exploração do mercado imobiliário, da indústria do turismo e dos setores de comércio e serviços. Dessa forma, gera-se um padrão geográfico de cidades compostas de contrastes, com “um centro renovado, cercado por um mar de pobreza crescente” (ibid., p. 62), para o qual a trajetória e o crescimento do empresariamento urbano tendem a aprofundar as relações capitalistas de desenvolvimento desigual, submetido a alianças locais, movidas por interesses políticos (Harvey, 1996; Vainer, 2000).

Por fim, todas as cidades acabam por vender os mesmos produtos, para os mesmos compradores, que têm as necessidades iguais – isto é, investidores internacionais –,

gerando um processo de homogeneização urbana e de multiplicação de espaços similares. Portanto, a cidade-mercadoria tem um público consumidor específico e qualificado, constituído por usuários com um padrão de renda elevado (Vainer, 2000). Por sua vez, a influência da compreensão empresarial sob a forma de planejar e conduzir contextos urbanos traz à tona uma aproximação gradual entre governos e entidades empresariais, sobretudo através de parcerias público-privadas, nas quais os ideais mercadológicos passam a influenciar direta ou indiretamente sobre intervenções no espaço. Por fim, fica claro que esse é um jogo de soma zero, uma vez que, se há vencedores em uma competição, claramente também há perdedores. Entre as cidades, perdem, portanto, os seus moradores (Harvey, 2008).

## Neoliberalismo realmente existente ou a transdução do modelo urbano para o contexto brasileiro

Para Brenner e Theodore (2002), o Estado figura como principal agente catalisador da aderência do interesse mercadológico sobre as agendas públicas. De acordo com os autores, os princípios rígidos da ideologia neoliberal, ao serem importados como um modelo único para todos os contextos econômicos e urbanos, presumem condições idênticas para todos os territórios e deixam de atender ou de corresponder às peculiaridades e às demandas internas preexistentes. Assim, atenta-se para a necessidade de uma percepção pragmática das múltiplas formas institucionais, de tendências de desenvolvimento e das diversas conseqüências



sociopolíticas da importação desses princípios de gestão e planejamento, que geram efeitos localizados do “neoliberalismo realmente existente” (ibid.).

No campo de pesquisa nacional, essa compreensão é reverberada por Ferreira (2003), ao defender que, para as cidades brasileiras, com “a ‘chegada’ ao Brasil das opções econômicas neoliberais ligadas à chamada ‘globalização’, não há uma inflexão negativa, mas apenas a continuidade da desigualdade” preexistente (ibid., p. 112). Em outros termos, depreende-se que há um agravamento do cenário consolidado, que já se configurava a partir da concentração de renda e de uma estrutura social excludente, que remonta à própria colonização e à formação do País. Por um lado, a implementação do modelo neoliberal em território nacional ocasionou um aumento na quantidade de ricos e de suas posses, a partir de atividades econômicas ligadas ao sistema financeiro. Por outro lado, a agenda de reformas administrativas neoliberais aplicadas sobre o setor público e sobre regulamentação do trabalho, junto da reestruturação de empresas nacionais, contribuiu para o empobrecimento de parcelas da classe média e das camadas sociais mais baixas, em razão do desemprego e da deterioração do poder de compra (Ferreira, 2003; Filgueiras, 2006; Rolnik, 2013).

Seguindo esse pensamento, Maricato (2000, p. 122) destaca a “racionalidade burguesa” imperante no Brasil a partir de uma perspectiva histórica do urbanismo, até a chegada do pensamento neoliberal. De maneira geral, a autora pontua, a partir de diferentes períodos históricos nacionais, como a caracterização do urbanismo e do planejamento urbano se desenharam a partir da cidade formal, instituída pela concentração de investimentos como produto

de relações de hierarquias de classe. Assim, o modelo de ilhas de desenvolvimento urbano não é novidade; pelo contrário, podemos afirmar que ele está presente desde o período colonial, quando as cidades mantinham uma relação hierárquica com o restante do território e serviam de porta de entrada para a lógica de dominação sobre o que interessava ao mercado internacional (Oliveira, 1984 apud ibid., p. 136). Da mesma forma, podem ser observadas as influências externas no início do século XX, que difundiram os ideais higienistas que reformaram e dizimaram habitações de centros de cidade em nome do ideal de embelezamento urbano, como parte de um plano de elites de adequação ao ideário urbanístico moderno das capitais europeias (Maricato, 2000). Claramente, essas políticas higienistas também podem ser relacionadas às atuais ações sobre centros urbanos como projetos de “revitalização”, tanto nas grandes cidades globais dos países de economia central, que geram um urbanismo gentrificador e revanchista (Smith, 1996), quanto na sua localização na periferia do capitalismo, enquanto ação de controle social e retomada econômica das centralidades tradicionais, como cenários culturais (Arantes, 2000).

Destaca-se, ainda, o caráter estadista operado pelo tipo de planejamento urbano brasileiro durante o período do regime militar. Os moldes de concepção dos planos da época, tecnocráticos e autoritários, pouco se engajaram com a realidade sociocultural urbana, que havia sofrido um inchaço e um desequilíbrio de distribuição de renda, em decorrência da “industrialização com baixos salários” (Ferreira, 2003; Maricato, 2000, p. 155). A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais. Paralelamente, mas não menos em consequência, foi durante esse



período que as cidades informais mais cresceram. Periferias extensas, de residências auto-construídas, com infraestrutura urbana precária permaneceram alienadas dessa realidade de planejamento, que concentrava investimentos em obras viárias, alimentadoras da especulação fundiária nos grandes centros urbanos.

Com o agravamento da crise econômica e política da década de 1980, a abertura democrática pós-ditadura significou uma janela de oportunidade para discussão dos direitos civis e programas públicos, incluindo a situação das cidades brasileiras. Se, na Constituição de 1988, foi incluído um capítulo acerca da política urbana; em 2001 é conquistada uma grande vitória com a promulgação da lei n. 10.257 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade – que regulamenta e dá instrumentos para a implantação dos princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade e da participação popular nos processos decisórios sobre a política urbana no País (Brasil, 2001). O instrumento legal, resultado do esforço coletivo de frentes políticas nacionais de movimentos populares organizados e grupos sindicalistas, é baseado na demanda pela renovação das práticas e instrumentos do planejamento urbano, assim como pela garantia da regularização de assentamentos informais. Contudo, a adesão progressiva à agenda neoliberal em âmbito político e econômico no País desencadeou uma apropriação dos recursos do Estatuto pela lógica de mercado (Ferreira, 2003; Rolnik, 2013).

Para Rolnik (*ibid.*), a cultura de padrões político-elitistas de decisão de investimentos públicos, historicamente consolidada no contexto brasileiro, é retomada através da lógica descentralizadora e da articulação entre representantes de governos e redes oligárquicas. “[...] Além da inovação político-cultural,

também ali estão presentes e vigorosos o clientelismo e uma espécie de neocorporativismo, renovando, com a entrada de novos atores, as velhas gramáticas que estruturam as relações políticas no país” (n.p.). Esse cenário, por sua vez, acaba tornando deficitária a aplicação plena do regimento legal, dentro de seus princípios fundamentais: “trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político” (Rolnik, 2009, p. 46).

Sobre o aspecto da participação popular, salienta-se a sua apropriação pela agenda de reformas neoliberais do Estado brasileiro, como meio de garantir consensos. Nesse sentido, é necessário esclarecer que o planejamento estratégico realiza uma “negação radical da cidade enquanto espaço político” (Vainer, 2000, p. 91), através do estabelecimento de um consenso comum entre os seus habitantes, eliminando discordâncias e interferências que possam ameaçar o propósito do interesse de mercado. Dessa maneira, a unidade apolítica poderá se dar a partir de três condições: a sensação generalizada de crise, com objetivo de produzir efeito de trégua nos conflitos internos; a criação de um patriotismo de cidade, como vetor de reprodução das condições de pertencimento e vontade coletiva, apoiado em obras e serviços visíveis; e o encolhimento político, a partir da criação de uma liderança urbana capaz de manter a trégua e a unidade política urbana, capaz de afrontar, com base no patriotismo cívico, outras cidades (*ibid.*).

Ainda, de acordo com Ferreira (2003), o planejamento estratégico apropria-se do princípio da participação popular com o objetivo de torná-la em um instrumento ideológico para ratificar a busca pela legitimidade através de

uma mobilização patriótica, que, na prática, favorece atores que pouco têm a ver com causas sociais. Nesse sentido, é importante destacar que, no cenário nacional, discursos em favor da participação e da revalorização da sociedade civil pouco representaram, de fato, uma conexão clara e uma inclusão efetiva de cidadãos nos processos decisórios, já que “instituições de gestão participativas não foram incorporadas no desenho e processos decisórios das políticas e programas recentes de financiamento do desenvolvimento urbano” (Rolnik, 2013, p. 94).

Sob essa perspectiva, menciona-se a paradoxalidade da implementação dos dispositivos do Estatuto das Cidades atrelada à simultânea integração do planejamento estratégico sobre as administrações urbanas e a caracterização política nacional. Rolnik (ibid.) cita, como exemplo, o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, concebidas como áreas sob controle de parcerias público-privadas, não submetidas às regras gerais de regulação da cidade, voltadas a atrair investimentos e promover melhorias sociais e ambientais, em consonância com o projeto mais amplo de cidade. Na experiência prática, essas áreas tornam-se objeto de pressões externas de interesses privados, que minam o princípio redistributivo previsto pela fundamentação legal e as submetem a processos de exploração e maximização da valorização imobiliária, concentradores e excludentes (Maricato e Ferreira, 2002).

Fica claro, portanto, que a qualidade de vida urbana se tornou mercadoria para os mais abastados, da mesma forma que a cidade se dedica cada vez mais a atividades de consumo, como o turismo e aquelas baseadas em alta tecnologia, comércio e serviços. A tendência do urbanismo neoliberal é, então, a de estimular a

formação de nichos de mercado, baseados em um estilo de vida urbano, a partir de um padrão de renda que o acompanhe. Em torno disso, a polarização na distribuição de classes transcreve-se em aspectos espaciais, em territórios cada vez mais privatizados e menos públicos, efetivamente. Portanto, como consequência da adoção do planejamento estratégico na realidade brasileira são apontadas as obras grandiosas de centros urbanos corporativos e outros projetos competitivos e que contrastam com a ocupação – consentida, até certo ponto, pelo poder público – irregular de áreas ambientalmente frágeis, que oferecem riscos de saúde e de vida aos seus moradores.

Ainda assim, a política urbana neoliberal acredita que, ao canalizar a redistribuição de recursos para polos de crescimento empresarial, um efeito de “transbordamento” (Harvey, 2014, p. 65) seria responsável por superar, a longo prazo, as desigualdades regionais e territoriais da cidade. No entanto, sabe-se que, na prática, o que se tem é o agravamento dos contrastes urbanos preexistentes e, ainda, uma tendência ao enfraquecimento dos ideais de comunidade, cidadania e pertença, ameaçados pelo mal-estar da ética neoliberal individualista. Como diz Arantes acerca do planejamento estratégico na realidade brasileira de grande desigualdade socioespacial:

[...] parece muito menos plausível que num tal contexto alguém minimamente responsável – para dizer o menos – possa imaginar um governo de cidade que se limite basicamente a agenciar negócios, muito menos que se sinta à vontade propondo uma corrida competitiva em que é muito óbvio que uns se dão bem na exata medida em que outros se dão mal. (Arantes, 2000, p. 68)

## A busca da imagem reluzente de cidade da tecnologia e inovação em Florianópolis

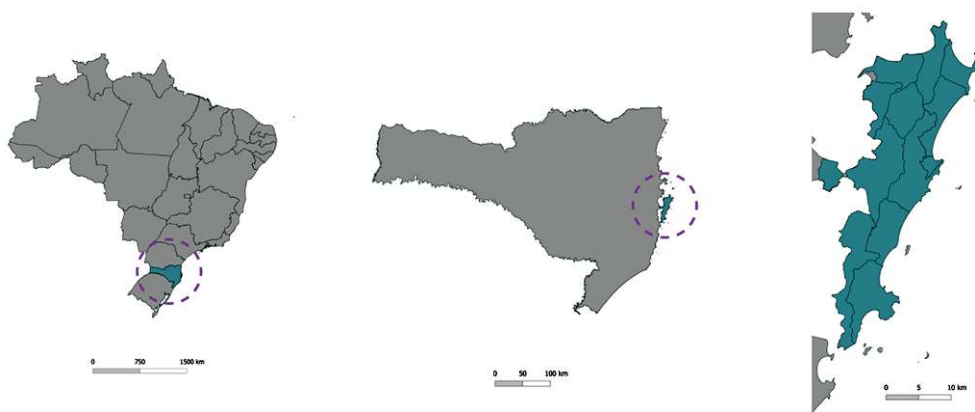
O mais recente Índice de Cidades Empreendedoras da Endeavor, numa parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), aponta Florianópolis como a segunda melhor cidade para se empreender no Brasil, atrás somente de São Paulo, a segunda maior metrópole da América Latina. As condições de inovação e capital humano foram os destaques da cidade, que ocupou a primeira posição nos dois pilares, de um total de sete analisados. (Engelmann, 2021, n.p.)

Florianópolis, como visto na Figura 1, possui a maior parte de seu território localizada em uma ilha, de grande riqueza e diversidade ambiental. Reconhecida internacionalmente por suas características naturais e por indicadores de qualidade de vida, a capital de Santa

Catarina teve seu desenvolvimento urbano recente baseado em recursos compatíveis com o discurso político e econômico neoliberal. Desse modo, sob a lente do neoliberalismo, ali se desenhou um território fértil para as novas concepções de espaço urbano (Aguiar, 2015; Arruda, 2019; Rizzo, 2013; Sugai, 2015).

A capital de Santa Catarina teve um processo de ocupação lento e gradual, marcado por um modelo polinucleado e pela falta da formação de uma esfera econômica independente de sua posição política, sem ter um setor industrial representativo e com uma marcante influência do funcionalismo público em sua composição social e paisagem construída. Os anos 1930 e 1940, em Florianópolis, foram marcados por desdobramentos que influenciariam o desenvolvimento urbano da cidade até o fim desse mesmo século. Segundo Sugai (2015), desde a primeira década mencionada, observou-se uma reorganização da ocupação da cidade, decorrente de políticas higienistas

Figura 1 – Localização de Florianópolis



Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2022).

operadas, sobretudo, no bairro Centro, e que definiu cursos de periferização de camadas de baixa renda – as quais passaram a ocupar encostas de morros e terras da parte continental da região metropolitana – enquanto houve a concentração de grupos de maior poder econômico na porção ao norte da área central da Ilha. Nesse mesmo período, passou-se a despertar o interesse pelas praias situadas no extremo setentrional, por conta do seu potencial turístico e de suas características naturais – águas mais quentes e proteção dos ventos –, fatores que iriam, posteriormente, influenciar na distribuição de investimentos no município (ibid.).

Com base em princípios funcionalistas e na reestruturação viária, em 1955 é finalizado o primeiro plano diretor da cidade, que, dentre outros aspectos, buscava propor ações de redefinição urbana e adequações modernizadoras, sob o comprometimento de pensar a cidade em sua totalidade pela primeira vez. Naquele contexto, o plano definia o uso e a ocupação do solo apenas para o núcleo urbano central de Florianópolis, no continente e na parte insular. Como alavanca do progresso econômico do município, propunham-se a modernização do porto da cidade e a concentração de atividades industriais e comerciais na orla continental. No entanto, da maior parte das premissas estabelecidas pelo instrumento de planejamento, foram implementadas, primordialmente, aquelas que contemplavam o vetor norte, de interesse imobiliário cada vez mais pungente, como a implantação da casa do governador no bairro Agrônômica, a construção do aterro da Baía Norte e a avenida Beira-mar Norte (Arruda, 2019; Sugai, 2015).

Havia, portanto, uma disputa entre frações de elites locais pela destinação de recursos públicos de infraestrutura urbana, assim como

por novos equipamentos e empreendimentos de valorização de terras, que se materializa na dificuldade de implementação das proposições do Plano Diretor de 1955. A exemplo, menciona-se o campus da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que era previsto pelo dispositivo de planejamento para ser instalado no núcleo central da cidade. Sua localização, no entanto, foi alvo de contendas de grupos econômicos de alto poder aquisitivo, dentre os quais figuravam aqueles interessados em valorizar a área do bairro Trindade,<sup>3</sup> em direção ao norte da Ilha (Sugai, 2015). Na mesma década, passou-se a observar a consolidação do caráter econômico de comércio e de serviços na região de Florianópolis, com presença do capital turístico em conjunto com o capital imobiliário e a construção civil despontando como predominantes e geradores das expansões urbanas em direção às praias (Arruda, 2019; Sugai, 2015).

Seguindo esse percurso, a década de 1970 representou um período de diversas transformações no que diz respeito ao processo de urbanização de Florianópolis, a suas tendências de expansão e às dinâmicas socioeconômicas. Por um lado, a aprovação de um novo plano de desenvolvimento urbano não significou alterações no padrão socioespacial da cidade. Por outro, enquanto as atividades industriais passaram a ser induzidas a se concentrar nos municípios vizinhos, a conclusão da BR-101 contribuiu para o incremento e a solidificação das atividades turísticas que ganhavam força desde a década de 1960, além de contribuir para o aumento do fluxo migratório rumo à península central (ibid.). Ainda, segundo Arruda (2019), este último processo marcou a atração de um grande contingente populacional de camadas de menor renda em busca de trabalho, que se fixou na porção continental do

município e em cidades vizinhas, as quais apresentaram taxas de crescimento maiores do que a própria capital, na época. Do ponto de vista sociopolítico, é relevante a colocação de Sugai sobre esse processo, em que se ressalta o interesse da administração pública na

[...] possibilidade de utilizar mão de obra migrante dos municípios vizinhos, sem necessitar dispor de recursos públicos para melhorar sua condição de vida urbana e, ainda, poder isolar fisicamente e espacialmente essas camadas mais pobres [Assim, garantiu-se] que, em 1974, no primeiro levantamento feito no país sobre as condições dos municípios brasileiros, Florianópolis fosse, surpreendentemente, classificada como a melhor capital do país. (Sugai, 2015, p. 114)

Nesse sentido, cabe ressaltar que “a cidade também experimentaria a migração de um contingente populacional com um perfil diferente: o do setor de mais alta renda” (Aguiar, 2015, p. 112). Esse grupo chegava à cidade atraído pela propagação do discurso local acerca da qualidade de vida e das belezas naturais e, principalmente, pela instalação de grandes estatais na cidade, como a Companhia de Energia Elétrica Santa Catarina (Celesc), as Centrais Elétricas do Sul do Brasil (Eletrosul) e a Telecomunicações de Santa Catarina (Telesc), além da expansão das universidades públicas, como a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e a já mencionada UFSC. Todas essas instituições seriam transformadoras do contexto urbano da Ilha e, mais tarde, precursoras da sua nova alternativa econômica baseada no setor tecnológico e diretamente conectado a essas instituições públicas (ibid.). Ainda, como impacto direto desse processo, obteve-se um crescimento imobiliário na área central da

cidade, em bairros próximos às estatais, que se intensificou durante as últimas décadas do século XX (Sugai, 2015).

Essa conjuntura seria, portanto, precursora de discursos promotores da cidade como capital de vocações turísticas e tecnológicas, adotados nas décadas seguintes e que iriam ao encontro das premissas do novo modelo normativo neoliberal, baseado no setor terciário avançado. Dessa forma, o planejamento de Florianópolis passou a ser norteado cada vez mais pela exploração dessas duas atividades econômicas, a partir da aplicação de instrumentos estratégicos e do direcionamento de investimentos, norteados pelos interesses de grupos econômicos ligados, primordialmente, ao empreendedorismo (Aguiar, 2015; Arruda, 2019).

A adoção de marcas, a criação de *slogans*, a comparação da cidade a outros locais turísticos de veraneio internacionais, além de intervenções territoriais e legais, como um plano diretor específico para balneários sendo aprovado na década de 1980, geraram modificações na paisagem e uma descaracterização das relações mantidas historicamente pelas comunidades tradicionais. Com intuito de transformar as particularidades culturais locais em produto de venda e tornar a cidade atrativa para visitantes, operou-se um esforço em estabelecer uma identidade para o município, que se afastava dos conflitos e desequilíbrios sociais, criados pelo padrão local de investimentos públicos e planejamento urbano, voltados a nichos específicos. Nesse sentido, o *slogan* “Ilha da Magia” é um exemplo do aspecto de difusão positiva da cidade e de sua imagem “reluzente” que oculta conflitos locais (Arruda, 2019; Aguiar, 2015; Lins, 2011; Rizzo, 2013).

Enquanto a atividade turística apresenta fatores limitantes, como a sazonalidade e a empregabilidade restrita, os segmentos de Tecnologia e Inovação (T&I) e de comunicação passaram a figurar na Ilha como alternativa para o setor terciário; ao final da década de 1980, como expoente econômico; e, posteriormente, como direcionador do desenvolvimento e da forma de planejamento da cidade de Florianópolis. Desde então, os segmentos de turismo e de T&I buscam apoio entre si, através de suas concepções ressonantes com os preceitos neoliberais, cada vez mais influentes sobre as instâncias de vida e de modelos mercadológicos de urbanidade (Aguiar, 2015; Arruda, 2019). Justamente, para Lins (2011), ambas as atividades se fundamentam em princípios territoriais que se entrelaçam: “A trajetória de ambos se mostra indissociável dos atributos exibidos pela área, tendo contribuído, ao mesmo tempo, para fortalecer a atratividade destes” (p. 112).

Após o período de consolidação do setor tecnológico local, baseado em relações econômicas de fortalecimento mútuo entre empresas e entidades educacionais e coletivas, como a Fundação Centros de Referência (Certi), entidade de direito privado estabelecida na UFSC, e a Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (Acate), o setor público municipal passou a investir esforços efetivos na tentativa de inserção da Ilha no cenário mundial de cidades referências em tecnologia. A abertura a mercados externos no País, iniciada no final da década de 1980 e efetivada durante a década de 1990, junto a um novo plano urbanístico para a concepção de um polo tecnológico composto de uma rede de parques, convergia para o objetivo de atrair possíveis investimentos de empresas de fora do país (Arruda, 2019; Rizzo, 2013). À época, também foram concedidos

incentivos fiscais como a isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) para empresas de alta tecnologia no município, através da lei ordinária n. 2994 de 1988. A justificativa para a promulgação do instrumento legal foi que os empreendimentos do setor eram concentradores de empregos e geradores de desenvolvimento urbano (Arruda, 2019). No entanto,

[...] aqueles que idealizaram o Polo Tecnológico tinham em mente um modelo de distritos luxuosos para atrair multinacionais e que as pequenas e médias empresas locais não poderiam custear para se instalarem nos referidos parques. (Rizzo, 2013, p. 185)

Foram propostos, à época, o Parque Tecnológico Alfa, no norte da Ilha, o Parque Tecnológico Beta, no sul da Ilha, e o Parque Tecnológico Gama, na porção continental da cidade. Ainda assim, apesar do empenho investido pelo Estado e de empreendedores da área, apenas um dos três parques propostos pelo plano de polo tecnológico foi efetivamente implantado, já que dois deles – Beta e Gama – foram descartados por resistência popular, devido à natureza descaracterizante e destoante dos contextos urbanos em que se propunha inseri-los, como foi o caso da reação da comunidade do Campeche, na área insular meridional (ibid.). O Parque Alfa, localizado na SC-401, via estruturante de ligação da área central do município com os balneários do norte da Ilha, estabeleceu-se em uma área em que já havia outras empresas de tecnologia e representou o início de novos investimentos que reproduziriam a tendência de desenvolvimento direcionado para o vetor setentrional, anteriormente estabelecida pelo setor turístico e elites locais (Arruda, 2019).

O início dos anos 2000 marca, nesse sentido, uma inflexão definitiva do planejamento de Florianópolis para a sua concepção como cidade voltada à tecnologia e à inovação, a partir da economia do conhecimento e economia limpa, valendo-se, também, de seus atributos naturais para a manutenção de sua imagem turística. O percurso temporal entre o último (1997) e o atual Plano Diretor (2014, com revisão sendo realizada em 2022) marca o avanço do alinhamento do planejamento e das intervenções urbanas da capital de Santa Catarina rumo aos princípios empresariais e de cidades inteligentes, inovadoras e sustentáveis, ressonante com o discurso do circuito internacional de cidades competitivas do neoliberalismo (Arruda, 2019; Rizzo, 2013). Não à toa, uma das versões da atual revisão do Plano Diretor da cidade foi nomeada “Floripa Mais Empregos” e a associação entre as gestões municipais e empresários locais está clara nos cargos nomeados nas diferentes gestões da prefeitura municipal.

Destaca-se, nesse período, a criação do Sapiens Parque, a partir da lei complementar n. 134 de 2004. O projeto, que se caracteriza como um complexo urbano voltado a atividades de alta tecnologia, lazer e moradia, dá continuidade à política de implantação de parques tecnológicos como meio de constituição de um polo de tecnologia na capital. O Sapiens é concebido como uma Sociedade Anônima de Capital Fechado, formada por uma aliança entre entidades privadas, como a Certi, e empresas derivadas, com apoio de entidades públicas.<sup>4</sup> Na época da promulgação da lei complementar, o projeto foi defendido pelo poder público como atrador de investimentos e gerador de empregos para a cidade e previsto em área pertencente ao governo do Estado (Arruda, 2019;

Rizzo, 2013; Sapiens Parque, 2018c). Outro aspecto relevante diz respeito aos investimentos públicos no projeto: estimados em mais de R\$100 milhões e sob justificativa de apoio ao setor de alta tecnologia e seus efeitos multiplicadores na economia local (Arruda, 2019). Ou seja, há um grande dispêndio de recursos públicos, que ainda incluem outras formas de incentivos, como abatimentos fiscais, sendo justificadas pelos possíveis transbordamentos para a sociedade, como mencionado na seção anterior a partir de Harvey (2014). Salienta-se, no entanto, que o Parque pouco se relaciona com o contexto ambiental e socioeconômico do entorno, para o qual se preveem impactos negativos com a sua implantação integral, até hoje não consolidada, mesmo com o investimento em novos parques tecnológicos na cidade e na promoção da rota da inovação (Silva, 2011).

## A rota da inovação na Ilha do Silício e a reestruturação da cidade

O Sapiens Parque faz parte de uma série de desdobramentos legais e intervenções espaciais do início do século XXI, que voltaram a reafirmar a porção norte da Ilha como parte fundamental do vetor de desenvolvimento urbano da cidade. A aproximação entre os setores de tecnologia e turismo pelos ideais de exploração do território local para a economia terciária avançada e os interesses historicamente estabelecidos por grupos de alta renda do município, junto de novas empresas recém-chegadas, proporcionaram novos avanços em investimentos privados e públicos que visavam



a consolidar a área setentrional como promotora de uma imagem inovadora da cidade (Arruda, 2019; Aguiar, 2015; Lins, 2011).

Dentre estes, é representativa a transferência da Acate do Parque Alfa para a sua sede própria, no bairro Saco Grande. O empreendimento, implantado em 2009, é atualmente denominado Centro de Inovação Acate Primavera e abriga uma incubadora, uma aceleradora, sedes de empresas, restaurantes e serviços de padrão de renda elevado, além de espaços de *coworking*, todos estes considerados ambientes inovadores e propulsores da economia do conhecimento. A esta última, atribuem-se, como definição geral, o acúmulo e o aproveitamento de qualificação profissional, voltada principalmente para o setor terciário avançado – por meio do fornecimento de estrutura acadêmica e/ou atração de mão de obra e/ou investimentos públicos –, como motor e essência da competitividade da cidade a longo prazo (Aguiar, 2015, Arruda, 2019). Ainda, o Acate Primavera margeia a SC-401, principal via de acesso ao norte do município e que é um dos principais componentes da Rota da Inovação de Florianópolis, percurso que é também chamado de “Rota do Silício Catarinense” (Capelas, 2018, n.p.).

A Rota foi proposta por uma parceria entre Prefeitura Municipal de Florianópolis, Acate, Certi e Sapiens Parque e tem como ponto de partida o Aeroporto Internacional de Florianópolis, seguindo rumo ao norte da Ilha até o Sapiens Parque e interligando “instituições consideradas chaves para o desenvolvimento do empreendedorismo tecnológico local” (Santa Catarina, 2014 apud Arruda, 2019, p. 132). No seu decorrer, são perpassadas instituições de ensino, parques tecnológicos, condomínios empresariais, órgãos governamentais e outras

entidades consideradas interessantes para a potencialização da produção da economia do conhecimento (Arruda, 2019).

Ao analisar o traçado da Rota, no entanto, algumas particularidades vêm à tona e deixam clara a relação com o corolário do planejamento estratégico e a homogeneização das cidades, como mencionado anteriormente. A primeira delas fica evidente ao cruzar o caminho da Rota da Inovação com o mapeamento de setores censitários de Florianópolis, graduados pelo fator renda domiciliar média do recenseamento do IBGE. Percebe-se que há um acompanhamento de concentração de renda ao longo do percurso, que, ao mesmo tempo, mantém-se quase em totalidade oposto aos setores em que os índices são mais baixos, como visto na Figura 2 e que mapeia a desigualdade socioespacial da cidade.

Também é sintomático da aplicação do planejamento estratégico em Florianópolis, como citação anterior de Borja e Castells (apud Vainer, 2000), que o ponto de partida da rota seja representado pelo aeroporto, que indica a entrada de atores externos – e, preferencialmente, internacionais – para fins laborais e de investimento na cidade. Ainda, passando pelas universidades e outros parques tecnológicos, o ponto final da rota é o já mencionado Sapiens Parque, no norte da Ilha e próximo de bairros da elite local e famosos balneários turísticos, como o Jurerê Internacional.

Jurerê Internacional é conhecido pela bela praia, pelas mansões e pelas festas e figura constantemente entre as imagens competitivas de Florianópolis, ao atrair não somente visitantes, mas muitos novos moradores de perfil de alta escolaridade e alta renda, que migraram para a capital catarinense nas últimas décadas. Já configurado como um bairro da



Figura 2 – Rota da inovação e renda por setor censitário de Florianópolis

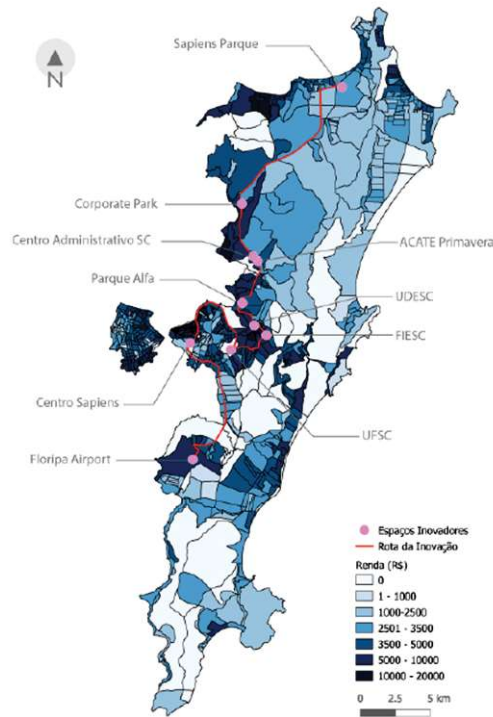


Figura 29 - Rota da Inovação e Renda por Setor Censitário  
 Fonte: Arruda (2019); IBGE (2010); Ilog (2018) | Elaboração: Autor

Fonte: Arruda (2019); IBGE (2022); Ilog (2018). Elaboração própria.

cidade, o empreendimento é investimento de uma empreendedora gaúcha que contratou um escritório estadunidense para alterar o perfil da área, transformando-a em uma área de alto padrão urbanístico, contando com ampla oferta de serviços privativos, como segurança e infraestrutura de lazer diurno e noturno, e inspirada por praias internacionais como Miami (EUA) e Ibiza (Espanha). No entanto, e mesmo utilizando de um intensivo *marketing* voltado para as suas belezas naturais e sustentabilidade urbana, Jurerê Internacional foi um dos alvos

de investigação da Polícia Federal com relação à compra de licenças ambientais. Denominada Moeda Verde, essa operação investigou diversos empreendimentos de grande porte na ilha e seus processos de aprovação, encontrando casos de irregularidades e corrupção (TRF 4, 2019). Se Jurerê Internacional não é um caso isolado, e a própria Operação da Polícia Federal investigou outros empreendimentos na cidade, torna-se clara aqui a diferença entre a imagem reluzente e a realidade da cidade. Ainda, os *beach clubs* de Jurerê Internacional – estruturas

construídas nos antigos pontos de apoio às atividades de lazer na praia, mas que se transformaram em espaços que recebem festas diurnas e noturnas – foram alvo de processo judicial desencadeado por conta da privatização da orla e que resulta na sentença pela demolição dos espaços construídos sobre áreas de marinha e restinga, que não haviam sido aprovados no projeto original de Jurerê Internacional (TRF 4, 2017). Ou seja, contrapõe-se o bem comum e coletivo de preservação ambiental dos ecossistemas de Florianópolis a um ideal de mercadorização da paisagem local (Siqueira, 2021).

Finalmente, chama a atenção que a rota passe no centro tradicional de Florianópolis, demarcando um processo de reestruturação urbana para a implantação de um distrito criativo, denominado Centro Sapiens. Com inspiração no projeto 22@Barcelona, a área situada na ala leste do núcleo fundacional do município engloba um perímetro que abrange monumentos e edificações tombadas em nível municipal, estadual e federal e que, até meados da última década, encontrava-se em processo de precarização, após a saída de investimentos públicos e privados, incluindo a transferência do principal terminal de transporte público urbano das proximidades (Arruda, 2019; Chibiaqui, 2018).

O projeto, originado no ano de 2015, deu-se a partir de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Florianópolis, o Sapiens Parque e a Universidade Federal de Santa Catarina, com objetivo de fomentar atividades relacionadas à economia criativa e de serviços sob justificativa de reabilitar a área que carecia de investimentos públicos. Desde então, diversas intervenções e transformações da paisagem local vêm buscando estabelecer um caráter alinhado com atividades relacionadas à tecnologia e a serviços de nichos mercadológicos, a partir da

apropriação de espaços e edificações históricas, com estabelecimentos como espaços de *coworking*, empresas de tecnologia, *design* e comunicação; *hostels*, comércios “criativos” e de artigos *vintage* – brechós e antiquários –, além de estabelecimentos gastronômicos (Via, 2018, n.p.).

Efetivamente, o Centro Sapiens empenhou-se na aprovação de legislação municipal com “incentivos fiscais destinados a atrair a instalação de empresas *startups* e outras iniciativas da economia criativa no local”.<sup>5</sup> A exemplo, toma-se a ocupação do Museu da Escola Catarinense (Mesc), atualmente administrado pela Udesc, por grupos colaborativos incubadores de novos empreendimentos relacionados às atividades mencionadas anteriormente. Eles foram responsáveis, também, pela requalificação de “criatividade urbana” (Passold, 2018, n.p.) da quadra de esportes denominada *Square Lab* e situada no terreno da edificação vizinha do museu, abandonada há 14 anos. Entretanto, a edificação vizinha, a não tão “competitiva” antiga escola Antonieta de Barros, nome da primeira deputada negra eleita no Brasil, encontra-se até hoje interditada e aguarda por manutenções e reformas, ainda que, em 2021, uma lei tenha a doado para a Udesc e definido o fim de 2022 como data-limite para que o prédio fosse reabilitado e usado para atividades educacionais e culturais voltadas à comunidade e como centro de memória e preservação da cultura negra (Santa Catarina, 2019).

Ainda, corroborando a imagem competitiva almejada, destaca-se a proposta recente da Prefeitura Municipal de substituição dos paralelepípedos tombados das ruas da área, das algumas das mais antigas da cidade, em um projeto que propõe uma “revitalização” do núcleo fundacional para melhorar a acessibilidade

e “igualar Florianópolis a outras cidades do mundo”. Objeto de diversas manifestações de grupos representantes de diferentes setores que denunciam a desvalorização das raízes históricas locais em nome da padronização dos elementos que compõem a imagem da cidade, a intervenção foi interrompida pelo Ministério Público de Santa Catarina, com a alegação de que o projeto contrariava diversas leis, por não ter sido submetido aos órgãos de patrimônio, não apresentar análise de patrimônio histórico e urbanística, além de não contar com arquitetos como responsáveis técnicos (ARQSC, 2022; G1 SC, 2021).

A iniciativa do Centro Sapiens foi responsável, portanto, por uma tendência de mudança no perfil de urbanidade previamente estabelecido no local. De acordo com Chibiaqui (2018), uma das premissas estabelecidas, no documento de apresentação do projeto, diz respeito à concepção do local para o público externo a ele e à cidade, inferindo-se que:

O conjunto de requisitos de qualidade de clientes, hóspedes ou turistas satisfeitos vai formar a imagem do local. A imagem formada no mercado ao longo do tempo acarreta, se for positiva, mais clientes e mais turistas. Além disso, os clientes podem ser segmentados de forma que eles gastem mais no destino. Entretanto, a lógica contrária também é verdadeira. Quanto mais negativa a imagem for no mercado, maior é a possibilidade de perder o número de clientes ou turistas, ou perder na qualidade ou dinheiro deixado nos destinos. (Centro Sapiens, 2016, apud Chibiaqui, 2018, p. 129)

Assim, os novos estabelecimentos e os novos projetos urbanos ali empreendidos após a concepção do Centro Sapiens apresentam características de uma cultura globalizada e ligada

a grupos econômicos de renda elevada que, aos poucos, empenham-se em transformar o espaço físico e o caráter de frequentadores, com tendências claramente gentrificadoras e de exclusão de grupos socialmente vulneráveis.

## Considerações finais

O urbanismo neoliberal e o planejamento estratégico desprendem-se da cultura e das necessidades efetivas locais em nome da criação de uma paisagem competitiva, de uma imagem reluzente. Buscam-se parâmetros, modelos e títulos que possam atrair investidores e, no seu rastro, resta o discurso de efeitos multiplicadores e de transbordamentos para toda a cidade, mas que nunca se concretizam. Ainda que reproduzidos dentro dos mesmos princípios e características em diversos locais do mundo, é necessário identificar como esses fluxos transnacionais circulam modelos urbanos que se disseminam globalmente e se materializam localmente, a partir de relações políticas e econômicas específicas e em formatos contextuais. Nesse sentido, ao longo do presente artigo demonstrou-se como investimentos públicos e privados, operados em Florianópolis nas últimas décadas, buscam uma aproximação das concepções de uma cidade neoliberal, focadas na extração de valor mercadológico do território e na sua promoção para empresas, turistas e novos moradores. O *marketing* urbano local tem se pautado, entre outros, nas qualidades ambientais e nos novos arranjos produtivos locais que encontram apoio nas universidades, instituições públicas e privadas para a promoção do turismo e das indústrias de alta tecnologia e inovação.

Discursos e imagens, no entanto, têm impactos concretos. O primeiro deles é no próprio ecossistema de uma cidade de grande riqueza e fragilidade ambiental, que vem sendo ocupada de maneira desordenada por grupos de alta e baixa renda. Embora os efeitos mais nocivos da irregularidade recaiam sobre aqueles com maior vulnerabilidade socioeconômica que foram atraídos pelas promessas de empregos e qualidade de vida, em Florianópolis, condomínios fechados, *resorts* e balneários, *shopping centers* e outros empreendimentos que aparecem nas propagandas da cidade também estão em áreas de preservação ou não seguem a regulamentação ambiental e urbanística local.

Segundo e diretamente relacionado, o planejamento urbano da cidade expõe os interesses políticos e econômicos que permeiam o seu desenvolvimento espacial e vão de encontro a opiniões técnicas. Como exemplos, temos a promoção dos balneários turísticos da Ilha antes das diretrizes propostas pelos planos urbanos e projetos de “revitalização”

do centro fundacional da cidade, sem aprovações dos órgãos de preservação do patrimônio cultural ou acompanhamento de um arquiteto responsável. Ainda assim, saem do papel e são efetivamente implementadas iniciativas voltadas à proposta de um novo arranjo econômico local que integra universidades, instituições públicas e privadas, em uma rede de centros de tecnologia que se aproveitam dos incentivos fiscais, qualidades ambientais locais e trabalho remoto para fomentar a localização de empresas e seus funcionários.

Como conclusão, se nem tudo o que reluz é ouro, a promoção de novos usos residenciais e não residenciais em Florianópolis alterou a estrutura da cidade, produziu novas localizações e novas contradições e desequilíbrios territoriais, com o alargamento e intensificação das desigualdades socioespaciais. Seja pela rota da inovação ou pela Ilha da Magia, fica claro também que os títulos e *slogans* mascaram a face mais dura das desigualdades da cidade e que não interessam aos olhos dos investidores.

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

Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.  
marina.siqueira@ufsc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6704-2764>

Pesquisador autônomo. Florianópolis, SC/Brasil.  
alephtonera@gmail.com

## Notas

- (1) Disponível: em <https://www.youtube.com/watch?v=pHCZN0613pU>. Acesso em: 15 ago 2022.
- (2) Segundo Coutinho et al. (2019), o conceito de “cidade inteligente” ganha visibilidade em 2010, na Europa, em um contexto de reestruturação de indústrias de energia, focado em produções mais limpas e sustentáveis. No entanto, os autores inferem que a ideia é sustentada por grandes multinacionais das indústrias de tecnologia e serviços desde o começo do século XXI, visando à geração de novos mercados no setor. Em resumo, uma cidade inteligente é aquela que admite a influência das novas tecnologias de comunicação e informação no seu planejamento e administração (através de indicadores de desempenho) enquanto investe em áreas específicas do conhecimento, voltadas para empreendedorismo, comunicação, inovação tecnológica, *design* e outras profissões relativas à criatividade. Assim, é visada a otimização da cidade, para torná-la mais competitiva do ponto de vista do mercado internacional, cada vez mais conectado (Leite e Awad, 2012).
- (3) A implantação da universidade no bairro mencionado, em 1960, representou, segundo Sugai (2015, p. 92): “não apenas a abertura de uma nova frente para o capital imobiliário, mas, também, um indicador de que a área estava destinada à ocupação e expansão das elites”.
- (4) Arruda (2019) menciona que a Sociedade Anônima é administrada pela SCPar e pela Codesc, empresa pública e de economia mista. Além disso, são constituintes da sociedade a Fundação Certi e o Instituto Sapiaientia, fundado a partir de um núcleo da Certi. Também apoiam o empreendimento o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovações e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc).
- (5) Disponível em <https://www.cmf.sc.gov.br/imprensa/noticias/Noticias/27/2022/215>. Acesso em: 15 ago 2022.

## Referências

- AGUIAR, A. R. de (2015). *Analizando o Floripa 2030: um modelo hegemônico de cidade*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- ARANTES, O. (2000). “Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O. B.; MARICATO, E.; VAINER, C. *O pensamento único das cidades: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, Coleção Zero à Esquerda.
- ARQSC (2022). *Movimento #vivacentroeste: manifesto reafirma urgência de melhorias para a região. Florianópolis*. Disponível em: <https://arqsc.com.br/movimento-vivacentroeste-manifesto-reafirma-urgencia-de-melhorias/>. Acesso em: 14 ago 2022.
- ARRUDA, M. E. I. (2019). *Intenções, instituições e território: a trama da espacialização do setor de tecnologia e inovação em Florianópolis*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.

- BRASIL (2001). Presidência da República. Lei n. 10.257, de 10 de julho. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 jul. 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: 14 dez 2020.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). Cities and the geographies of actually existing neoliberalism. *Antipode*, v. 34, n. 3, pp. 349-379.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 27, n. 14, pp. 15-39.
- CAPELAS, B. (2018). 'Rota do Silício', SC-401 mostra evolução das startups de Florianópolis. *Estado de S. Paulo*. Florianópolis. Disponível em: <https://link.estadao.com.br/noticias/inovacao,rota-do-silicio-sc-401-mostra-evolucao-das-startups-de-florianopolis,70002413938>. Acesso em: 20 set 2021.
- CARVALHO, M. (2000). Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v. 14, n. 4.
- CHIBIAQUI, A. M. (2018). *Área central de Florianópolis: implicações das propostas de revitalização urbana no espaço e na paisagem do setor leste*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- COUTINHO, S. M. V.; VASCONCELLOS, M. da P.; ABÍLIO, C. C. C.; ALVARENGA NETO, C. A. (2019). Indicadores para cidades inteligentes: a emergência de um novo clichê. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 8, n. 2, pp. 389-405. Universidade Nove de Julho.
- ENGELMANN, I. (2021). Como o setor de tecnologia ajudou a colocar três cidades de SC entre as mais atrativas para novos negócios. *Diário Catarinense*. Florianópolis. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/como-o-setor-de-tecnologia-ajudou-a-colocar-tres-cidades-catarinenses-entre-as-mais>. Acesso em: 14 ago 2022.
- FERREIRA, J. S. W. (2003). *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FILGUEIRAS, L. (2006). "O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico". In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- G1 SC (2021). Justiça suspende início de obras de revitalização do Centro Histórico de Florianópolis. Florianópolis. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2021/12/27/justica-suspende-inicio-de-obras-de-revitalizacao-do-centro-historico-de-florianopolis.ghtml>. Acesso em: 14 ago 2022.
- HARVEY, D. (1989). *Condição pós moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_ (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: revista de estudos regionais e urbanos*, ano XVI, n. 39, pp. 48-64.
- \_\_\_\_\_ (2008). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). *Downloads*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: 11 nov 2022.
- ILOG TECNOLOGIA (2018). Ilog na Rota da Inovação. *Estado de S.Paulo*. Florianópolis. Disponível em: <https://www.ilog.com.br/blog/novidades/ilog-na-rota-da-inovacao/>. Acesso em: 14 ago 2022.
- KAYSER, E. (2019). Neoliberalismo e temporalidade. In: XXX SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. Recife, Associação Nacional de História.
- LEITE, C.; AWAD, J. C. M. (2012). *Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre, Bookman.
- LINS, H. N. (2011). Cidades fractais: a Ilha da Magia e seus alquimistas. *Pesquisa & Debate*. São Paulo, v. 22, n. 1, pp. 95-117.
- MARICATO, E. (2000). “Planejamento urbano no Brasil: as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: ARANTES, O. B.; MARICATO, E.; VAINER, C. *O pensamento único das cidades: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. (2002). “Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”. In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor.
- PASSOLD, L. (2018). Florianópolis vai ganhar primeiro coworking público. *CO STUDIO*. Disponível em: <https://costudio.art.br/tag/praca/>. Acesso em: 14 ago 2022.
- RIZZO, P. M. B. (2013). *O planejamento urbano no contexto da globalização: caso do plano diretor do campeche em Florianópolis*. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, pp. 31-50.
- \_\_\_\_\_ (2013). “Dez anos do Estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo”. In: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. da. *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SANTA CATARINA (2019). Lei n. 17.837 de 26 de dezembro. Autoriza a doação de imóvel no Município de Florianópolis. Diário Oficial [do] Estado de Santa Catarina, Poder Executivo. Florianópolis, SC. Acesso em: 14 ago 2022.
- SANTOS, E. A. C. (2018). *Por uma teoria crítica do neoliberalismo: Marcuse no século XXI*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SAPIENS PARQUE (2018c). *Sobre o Sapiens. Sapiens Parque*. Florianópolis. Disponível em: <http://sapiensparque.sc.gov.br/sobre/>. Acesso em: 14 ago 2022.
- SASSEN, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.
- SILVA, B. F. da (2011). O Projeto Sapiens Parque: impactos socioeconômicos e ambientais em Florianópolis. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 163- 184.
- SIQUEIRA, M. T. (2021). Comunidades planejadas: utopia e segregação socioespacial em Florianópolis, Brasil. *Bitacora Urbano Territorial*, v. 31, pp. 139-151.

- SMITH, N. (1996). *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres, Routledge.
- SUGAI, M. I. (2015). *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis, Editora UFSC.
- TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2017). *Beach Clubs de Jurerê Internacional: TRF4 mantém postos de praia originais e manda demolir construções excedentes*. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=13252&tw=1](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=13252&tw=1). Acesso em: 13 dez 2022.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Operação Moeda Verde: TRF4 conclui julgamento de recurso dos réus*. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=14555](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14555). Acesso em: 13 dez 2022.
- VAINER, C. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico”. In ARANTES, O. B.; MARICATO, E.; VAINER, C. *O pensamento único das cidades: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, Coleção Zero à Esquerda.
- VIA (2018). *Centro Sapiens: Ações para o fomento da Economia Criativa*. VIA Estação Conhecimento. Florianópolis. Disponível em: <https://via.ufsc.br/centrosapiensatuapara/>. Acesso em: 14 ago 2022.

Texto recebido em 15/ago/2022

Texto aprovado em 31/out/2022



# Centros históricos no Brasil: um olhar a partir do censo demográfico

Historic centers in Brazil: an analysis based  
on the demographic census

Rogério Proença Leite [I]  
Sandra Rafaela Magalhães Corrêa [II]

## Resumo

Este artigo propõe uma reflexão sobre áreas tombadas como patrimônio cultural pelo Iphan, a partir de um olhar sobre a sua população. Com base nos dados do Censo Demográfico de 2010 e no documento técnico Configuração do perfil socioeconômico de 45 áreas tombadas pelo Iphan (Leite, 2018), o artigo constrói um perfil da população residente das áreas centrais das cidades históricas. Ao final, aprofunda algumas análises relativas aos índices de renda dessa população e discute questões decorrentes dos resultados desse perfil.

**Palavras-chave:** centros históricos; censo demográfico; Iphan.

## Abstract

*In this article, we propose a reflection on areas listed as cultural heritage by Iphan, grounded on an analysis of their resident population. Based on data from the 2010 Demographic Census and on the technical document "Configuration of the socioeconomic profile of 45 areas listed by Iphan" (Leite, 2018), we present a profile of the population that lives in the central areas of historic cities. In the concluding section, we analyze this population's income indexes and discuss questions arising from the outcomes of this profile.*

**Keywords:** historic centers; demographic census; Iphan.

Um dos temas centrais das novas agendas urbanas continua a ser o “direito à cidade”, compreendido em um largo espectro que engloba desde as abordagens marxistas-lefebvrianas até a ideia da cidade como *commodity*, na forma das *smarts cities* e das cidades sustentáveis. Em relação aos centros históricos, a discussão é particularmente crítica, seja porque as áreas centrais mantêm alto valor econômico e simbólico, seja porque retêm parte de uma população de baixa renda que se manteve historicamente presente e ativa nesses sítios históricos. Embora se saiba que essa população existe e é socialmente ativa, ainda se conhece pouco sobre quem realmente habita os centros históricos brasileiros. É sobre essa problemática que este artigo se debruça, com a intenção de melhor conhecer e analisar, à luz do censo demográfico brasileiro, a população residente em diferentes centros históricos brasileiros, nomeadamente aqueles que integram o rol de cidades históricas tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan.

O contexto de formação dos espaços centrais das cidades modernas resulta, como se sabe, dos processos históricos de expansão das próprias cidades, na conjuntura mais ampla do decurso da industrialização. É somente quando outras áreas surgem alternativamente ao centro que é possível atribuir *centralidade* a alguma outra parte da cidade: seja pelas características geográficas da ocupação do território, seja pelo reconhecimento dos sentidos propriamente históricos à parte atribuída ou, ainda, seja pela relevância da sua funcionalidade para o resto da cidade. Entende-se, portanto, que nenhuma área da cidade é originalmente histórica ou central. Os centros não são históricos por *si mesmos*: eles

se tornam históricos à medida que adquirem essa atribuição de valor. Sabe-se que, paradoxalmente, os centros “históricos” só passam a ser denominados dessa forma justamente quando perdem, em menor ou maior extensão, aquelas funções que os fizeram, outrora, ser reconhecidos como um espaço central da cidade. Em outras palavras: o centro histórico nasce quando, em certa medida, ele morre enquanto centralidade (Carrión, 2006; Leite e Peixoto, 2009).

O predomínio das atividades financeiras e administrativas em determinadas áreas centrais das cidades marcou boa parte dos processos históricos de ocupação dos territórios urbanos na modernidade e tornou essas áreas centrais em núcleos operacionais das atividades que criaram o modo de vida típico da metrópole (Wirth, 1997). Além de serem as áreas mais habitadas, eram também as regiões com maior concentração de atividades comerciais, políticas e administrativas. O processo de reordenamento espacial das metrópoles, que resultou no conhecido movimento centrífugo de expansão das cidades em direção aos subúrbios, começou e se consolidou com o processo de industrialização. Embora essa fosse uma velha ideia desde as primeiras reflexões acerca da vida urbana moderna (Park e Burgess, 1970), foi sobretudo a partir da cidade industrial que começaram os esforços reflexivos e práticos sobre os demais espaços da cidade, para além de suas áreas centrais. A criação dos bairros operários, a exemplo das paradigmáticas experiências de Londres e Manchester do século XIX, fez surgir as primeiras críticas à vida suburbana das cidades, que ressaltavam a segregação e as mortes dos operários nos bairros insalubres dessas metrópoles industriais emergentes (Engels, 2004).

Ao tempo em que a cidade expandia suas atividades econômicas para as áreas periféricas, as regiões centrais foram perdendo importância e, naturalmente, recursos e interesse dos poderes públicos. Nessa nova configuração urbana, a consequência mais evidente foi justamente a gradual deterioração dos equipamentos urbanos e do estoque edificado dessas regiões centrais. É, nesse sentido, que as antigas áreas centrais da cidade vão ganhando importância histórica à medida que vão perdendo sua capacidade urbana de se manter funcional para a cidade industrial (Choay, 2006).

Dados esses processos, são muitos os estudos que buscam compreender os centros históricos brasileiros, tratando de questões teórico-conceituais sobre patrimônio, identidade e memória e processos urbanos de expansão e esvaziamento. Entretanto, poucos se debruçam sobre as pessoas que habitam esses espaços, desconhecendo-se estudos que apontem dados socioeconômicos das áreas tombadas em nível nacional, que podem subsidiar as políticas de patrimônio cultural e de desenvolvimento urbano nesse âmbito. Este artigo, portanto, é parte desse esforço em conhecer quem habita os centros históricos brasileiros, numa perspectiva que se espera contribuir para a análise crítica das agendas urbanas voltadas a distintas formas de “revitalização” dos centros históricos.

## A população residente dos centros históricos: uma interpretação

A análise aqui proposta toma como principal fonte de dados o estudo sobre o perfil socioeconômico dos domicílios urbanos em áreas

tombadas pelo Iphan,<sup>1</sup> cujo foco foi a população que reside nos centros históricos. Habitar e residir (ou morar, para o IBGE)<sup>2</sup> podem e devem ser consideradas experiências distintas à luz da moderna sociologia urbana. Quem habita projeta sobre o espaço as suas vivências e o configura através da sua forma de pensar o mundo. Quem reside ocupa um espaço com as suas características que são dinâmicas, mas não necessariamente interferem no espaço residencial com o seu pensar e suas formas de consciência. As duas categorias reclamam métodos distintos de abordagem. A primeira tem como base a ideia de *cit * ou *citoyenneté* e compreende as formas de vizinhança, as relações de poder, os gostos estéticos e as formas de consciência e vida comunitária; a segunda remete à noção de *ville* (Sennett, 2018), é mais geral e compreende as formas mais objetivas da vivência: tipos de moradia, número de residentes, características raciais e de gênero, rendimentos, idade, etc. Ambas são igualmente importantes para a compreensão dos modos de vida urbano e, por vezes, podem ser analisadas concomitantemente.

O perfil socioeconômico dos moradores de áreas tombadas<sup>3</sup> no Brasil propôs, considerando o exposto acima, uma interpretação sobre residentes dos centros históricos a partir de três diferentes indicadores, formados por um conjunto de variáveis estatísticas da base de dados do Censo IBGE 2010. Visando demonstrar, em uma primeira e rápida análise, as especificidades e similaridades dessas áreas tombadas, os índices desses territórios foram comparados aos dos domicílios urbanos no Brasil. Os três indicadores propostos foram assim nomeados: 1) Caracterização dos domicílios particulares permanentes e seu entorno; 2) Composição dos moradores nos domicílios; e 3) Renda.

Em relação ao indicador 1, Caracterização dos domicílios particulares permanentes e seu entorno, a síntese proposta das áreas tombadas apresentou, proporcionalmente, ligeiras diferenças em relação às médias nacional e regionais de domicílios urbanos (Quadro 1). O primeiro tema da “Caraterização dos

domicílios” foi sobre as condições de ocupação dos domicílios particulares que integram as poligonais de tombamento. Esse tema destacou duas características: a maioria dos imóveis é formada por “imóveis próprios e quitados” (58,26%), e 32,51% são de “imóveis alugados” (Quadro 2).

Quadro 1 – Domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes, em áreas urbanas com ordenamento regular, por condição de ocupação do domicílio e existência e características do entorno

Variável – Domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular – percentual do total geral – Ano: 2010					
Brasil e Grande Região	Condição de ocupação do domicílio				
	Total	Próprio	Alugado	Cedido	Outra condição
Brasil	100	72,42	21,12	5,94	0,52
Norte	100	75,27	18,57	5,78	0,38
Nordeste	100	74,33	19,93	5,36	0,38
Sudeste	100	71,71	21,66	6,01	0,61
Sul	100	74,14	19,58	5,71	0,56
Centro-Oeste	100	65,75	26,21	7,65	0,39

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 2 – Síntese comparativa 1

Condição de ocupação do domicílio		
	Próprio	Alugado
Brasil	72,42	21,12
Índices totais pesquisados/Barema Iphan	58,26	32,51

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

O segundo tema do indicador 1 é formado pelo tema da infraestrutura dos domicílios (água encanada, banheiro exclusivo, coleta de lixo e rede elétrica). Vejamos como os baremas da pesquisa se comportam, em face dos índi-

ces nacionais e regionais, através dos Quadro 3 (água encanada), Quadro 4 (banheiro de uso exclusivo), Quadro 5 (coleta de lixo) e Quadro 6 (rede elétrica).

Quadro 3 – Domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes, em áreas urbanas com ordenamento regular, por forma de abastecimento de água e existência e características do entorno

<b>Variável - Domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular – Percentual do total geral – Ano: 2010</b>	
<b>Brasil e Grande Região</b>	<b>Rede geral de distribuição de água</b>
Brasil	92,06
Norte	66,29
Nordeste	90,39
Sudeste	95,53
Sul	95,17
Centro-Oeste	90,20

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 4 – Domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio e existência de banheiro ou sanitário e número de banheiros de uso exclusivo do domicílio, segundo o tipo do domicílio, a forma de abastecimento de água, o destino do lixo e a existência de energia elétrica (áreas tombadas pelo Iphan)

<b>Variável – Domicílios particulares permanentes – Percentual do total geral – Ano: 2010</b>	
<b>Existência de banheiro ou sanitário e número de banheiros de uso exclusivo do domicílio - Tinham banheiro de uso exclusivo do domicílio</b>	
Brasil	83,32
Norte	66,61
Nordeste	70,32
Sudeste	92,48
Sul	84,77
Centro-Oeste	87,14

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 5 – Domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio e existência de banheiro ou sanitário e número de banheiros de uso exclusivo do domicílio, segundo o tipo do domicílio, a forma de abastecimento de água, o destino do lixo e a existência de energia elétrica (áreas tombadas pelo Iphan)

<b>Variável – Domicílios particulares permanentes – Percentual do total geral – Ano: 2010</b>	
<b>Destino do lixo – Coletado</b>	
Brasil	83,61
Norte	70,92
Nordeste	70,31
Sudeste	92,3
Sul	85,02
Centro-Oeste	87,6

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 6 – Domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio e existência de banheiro ou sanitário e número de banheiros de uso exclusivo do domicílio, segundo o tipo do domicílio, a forma de abastecimento de água, o destino do lixo e a existência de energia elétrica (áreas tombadas pelo Iphan)

<b>Variável – Domicílios particulares permanentes – Percentual do total geral – Ano: 2010</b>	
<b>Existência de energia elétrica – Tinham</b>	
Brasil	85,64
Norte	75,29
Nordeste	74,64
Sudeste	93,3
Sul	85,47
Centro-Oeste	88,86

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Os dados relativos ao Brasil e às suas demais regiões demonstram que o País possui uma infraestrutura urbana relativamente instituída, embora com diferenças relevantes em alguns itens e regiões, sobretudo na existência de banheiro exclusivo e rede elétrica. A existência de melhor infraestrutura nessas áreas era esperada, demonstrada pela diferença de cerca de 10% a mais nos itens “banheiro exclusivo”, “coleta de lixo” e “rede elétrica” com relação aos dados gerais de domicílios

urbanos, uma vez que os centros históricos em áreas urbanas (Quadro 7) se situam nas partes originárias das cidades.

O terceiro tema do indicador 1 refere-se à caracterização do entorno dos domicílios em três aspectos: pavimentação, eletrificação e existência de rampas de acesso para cadeirantes (Quadro 8). Nos níveis nacional e regionais, essas variáveis apresentaram, segundo o Censo, as frequências a seguir.

Quadro 7 – Síntese comparativa 2

Infraestrutura dos domicílios				
	Água	Banheiro de uso exclusivo	Coleta de lixo	Rede elétrica
Brasil	96,02	83,32	83,61	85,64
Índices totais pesquisados/Barema Iphan	96,46	96,82	98,37	98,61

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 8 – Domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes, em áreas urbanas com ordenamento regular, por condição de ocupação do domicílio e existência e características do entorno

Variável – Domicílios particulares permanentes em áreas urbanas com ordenamento regular – Percentual do total geral – Ano: 2010			
Existência de características do entorno – Existe			
Condição de ocupação do domicílio – Total			
Brasil e Grande Região	Características do entorno		
	Iluminação pública	Pavimentação	Rampa para cadeirante
Brasil	95,52	80,98	4,62
Norte	89,19	61,14	1,62
Nordeste	94,5	71,79	1,54
Sudeste	96,24	89,55	4,91
Sul	96,55	76,98	7,75
Centro-Oeste	97,02	78,97	7,76

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 9 – Síntese comparativa

Entorno dos domicílios			
	Características do entorno		
	Iluminação pública	Pavimentação	Rampa para cadeirante
Brasil	95,52	80,98	4,62
Índices totais pesquisados/Barema Iphan	85,61	83,35	9,9

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

De modo semelhante às variáveis anteriores, os dados relativos às poligonais de tombamento (Quadro 9), em seu conjunto, apresentaram índices próximos aos observados para o Brasil e Regiões, exceto em relação à rampa de acesso a cadeirantes, cujo percentual é mais do dobro do nacional. Esse dado, contudo, ainda revela um baixíssimo nível de adequação dos espaços urbanos à acessibilidade. Chama a atenção o fato de o índice barema Iphan para “iluminação pública” ser 10% menor do que a média de domicílios urbanos em geral. Ele é contraditório com relação aos demais dados referentes à infraestrutura urbana, decorrentes da consolidação tradicional dessas áreas. Importante seria aprofundar a análise dessa situação, buscando entender se a iluminação pública tem sido suprimida por deficiência dos serviços públicos ou se há alguma fragilidade na coleta desses dados.

Com base nas características predominantes dos dados dos temas que compuseram o indicador 1, *Caracterização dos domicílios particulares permanentes e seu entorno*, podemos sugerir um primeiro enunciado para a caracterização dos domicílios que integram as poligonais de tombamentos estudados.

### Enunciado 1

Os domicílios das poligonais de tombamento dos centros históricos no Brasil são predominantemente habitações próprias com água encanada, banheiro exclusivo, coleta de lixo e rede elétrica. O entorno tem iluminação pública, é pavimentado e possui algumas rampas de acesso a cadeirantes.

O segundo indicador proposto é a *Composição dos moradores nos domicílios*, constituído mediante três aspectos: cor ou raça; idade e gênero dos responsáveis pelos domicílios; e composição familiar.

Os índices para o Brasil e Grande Região em relação à cor ou raça sugerem configurações distintas para as regiões extremas do País (Quadro 10). Em geral, os índices para as raças amarela, preta e indígena mantiveram-se em patamares percentuais semelhantes ou próximos. Contudo, os dois maiores índices, relativos à cor ou raça branca e parda, apresentam na média nacional índices próximos, mas guardam relação inversa quando observados nas regiões mais extremas. O Sul tem a maior frequência de autodeclarados brancos e a menor presença de pardos. Inversamente, o Norte apresenta a



maior frequência de pessoas pardas e a menor de autodeclarados brancos do País. Na média nacional, são essas duas cores/raças que apresentam as frequências mais altas e tão próximas entre si (uma diferença de apenas 4,09%), e que são igualmente equidistantes das demais. Desse modo, devemos afirmar, nesse caso, que as duas constituem a característica predominante da população residente, por cor ou raça.

Comparativamente aos dados do Brasil, os dados do barema relativos à cor ou raça autodeclarados mantêm as similitudes nas proporcionalidades, conforme se observa no Quadro 11.

O segundo tema do indicador 2 referiu-se às características de idade da população residente, gênero e idade dos responsáveis pelos domicílios. Esses aspectos foram importantes para esclarecer duas supostas características atribuídas aos moradores de centros históricos: a de que seriam, em sua maioria, idosos, e a de que as mulheres seriam a maioria dos responsáveis pelos domicílios e de que não haveria renovação populacional nesses locais.

A pesquisa mostrou, contudo, que, ao contrário dessa conjectura, os moradores das poligonais de tombamento estudadas estão distribuídos de modo relativamente

Quadro 10 – População residente, por cor ou raça

Variável – População residente – Percentual do total geral – Ano: 2010							
Brasil e Grande Região	Cor ou raça						
	Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem declaração
Brasil	100	47,51	7,52	1,1	43,42	0,43	0,02
Norte	100	23,24	6,51	1,11	67,19	1,92	0,02
Nordeste	100	29,18	9,45	1,19	59,78	0,39	0,01
Sudeste	100	54,94	7,82	1,12	35,97	0,13	0,03
Sul	100	78,34	4,0	0,68	16,7	0,27	0
Centro-Oeste	100	41,53	6,59	1,48	49,45	0,93	0,02

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 11 – Síntese comparativa

Moradores dos domicílios, por cor ou raça mais autodeclarados		
	Branca	Parda
Brasil	47, 51	43, 42
Índices totais pesquisados/Barema Iphan	49,06	39,52

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

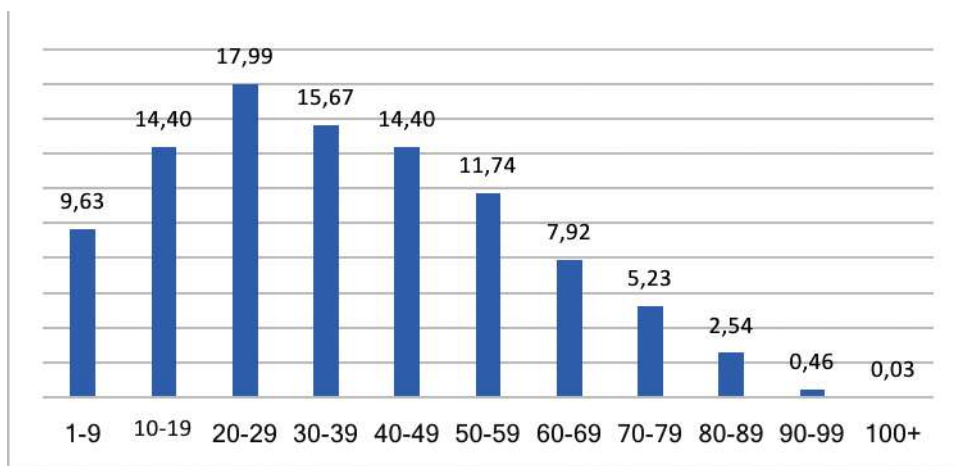
equilibrado nas diferentes faixas etárias, com uma incidência um pouco mais elevada nas faixas entre 20 e 39 anos (Gráfico 1).

Em relação ao gênero dos responsáveis pelos domicílios, pôde-se observar, em termos totais relativos, que os responsáveis do sexo masculino têm um percentual um pouco maior (52,59% do total nacional de responsáveis por domicílios) do que os responsáveis do sexo feminino (47,41% do total nacional de responsáveis por domicílios).

O terceiro tema do indicador 2 referiu-se à composição familiar. Os dados dos baremas revelaram a existência de famílias nucleares

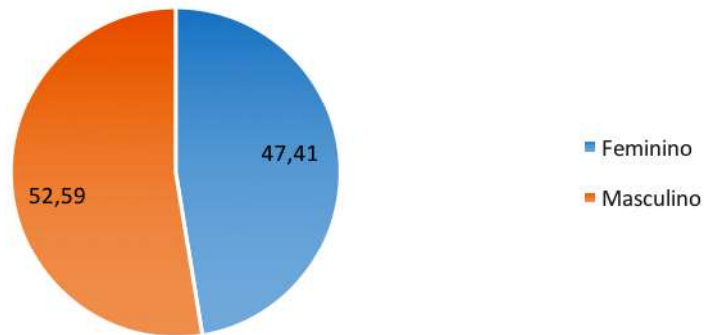
formadas, em sua maioria, por responsáveis/cônjuges (33,99%) e filhos (35,90%). Os dados nacionais demonstram que essa configuração básica da família continua a ser predominante Quadro 12. Esse aspecto é importante também para dissipar outra conjectura que por vezes rodeia os centros históricos: a de que seriam abrigo para famílias compostas ou pluriparentais. Na verdade, o tipo de família que predomina nos centros históricos brasileiros é exatamente a mesma que prepondera em qualquer outra parte do País. Os dados nacionais confirmam essa tendência ao evidenciarem maior frequência na composição responsável/cônjuge e filhos.

Gráfico 1 – Pessoas residentes, por idade (áreas tombadas pelo Iphan)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Gráfico 2 – Responsáveis pelos domicílios, por gênero (áreas tombadas pelo Iphan)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 12 – População residente, por situação do domicílio, sexo e idade, segundo a condição no domicílio e compartilhamento da responsabilidade pelo domicílio

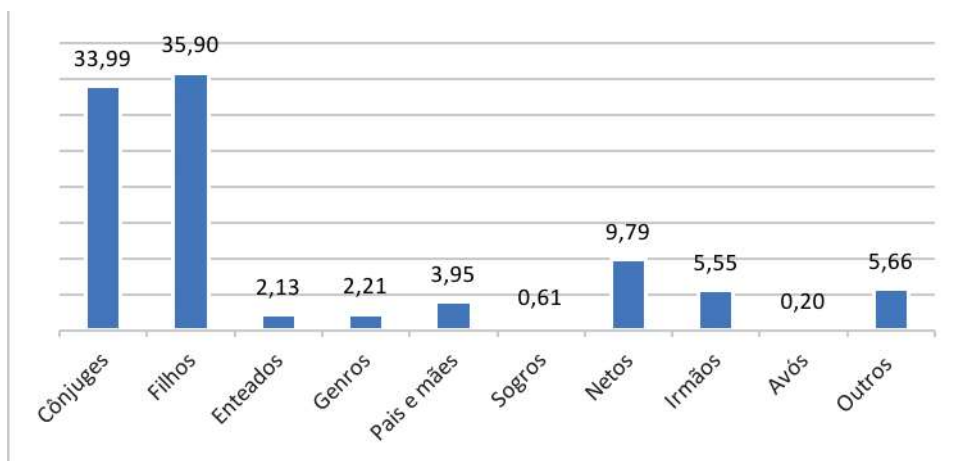
Variável – População residente – Percentual do total geral – Ano: 2010				
Idade – Total				
Situação do domicílio – Urbana				
Brasil e Grande Região	Condição no domicílio e o compartilhamento da responsabilidade pelo domicílio	Sexo		
		Total	Homens	Mulheres
Brasil	Total	84,36	40,74	43,62
	Pessoa responsável	25,85	15,26	10,59
	Cônjuge ou companheiro(a)	16,49	4,02	12,47
	Filho(a)	29,59	15,43	14,15
	Enteado(a)	1,34	0,7	0,64
	Genro ou nora	0,93	0,46	0,47
	Pai, mãe, padrasto ou madrasta	1,31	0,38	0,93
	Sogro(a)	0,29	0,07	0,22
	Neto(a)	3,93	2,05	1,87
	Bisneto(a)	0,11	0,06	0,06
	Irmão ou irmã	1,61	0,83	0,78
	Avô ou avó	0,06	0,01	0,05
	Outro parente	1,74	0,89	0,85

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Ainda em relação à composição dos moradores dos domicílios, foi averiguada a composição familiar, cuja principal característica, nas áreas tombadas pelo Iphan, foi o predomínio do tipo de familiar nuclear com cônjuges (33,99%) e filhos (35,90%). Em alguns casos, netos e irmãos também integram a família, mas, conforme o barema com os índices totais pesquisados demonstra, predomina a clássica formação no conjunto das localidades que compuseram o estudo (Gráfico 3).

Os dados sugerem, portanto, que não se confirmam as conjecturas sobre a suposta predominância de idosos e mulheres nos centros históricos. De outro modo, a síntese comparativa abaixo evidencia que não há discrepância dos valores proporcionais dos baremas em relação aos dados mais gerais para o Brasil. Em outras palavras, guardadas as devidas proporções, os dados das poligonais de tombamento mantêm coerência estatística em relação ao Brasil e a suas grandes regiões (Quadro 13).

Gráfico 3 – Composição familiar (áreas Tombadas pelo Iphan)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 13 – Síntese comparativa

	Gênero dos responsáveis pelos domicílios		Varição percentual proporcional
	Homens	Mulheres	Dif. %
Brasil	15,26	10,59	4,67
Índices totais pesquisados/Barema Iphan	52,59	47,41	5,18

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Com base nas características predominantes dos dados dos temas que compuseram o indicador 2, *Composição dos moradores nos domicílios*, podemos agregar novas informações ao primeiro enunciado sugerido para a caracterização dos domicílios e sua população residente, que integram as poligonais de tombamentos estudados.

## Enunciado 2

Os domicílios das poligonais de tombamento dos centros históricos no Brasil são predominantemente habitações próprias com água encanada, banheiro exclusivo, coleta de lixo e rede elétrica. O entorno tem iluminação pública, é pavimentado e possui algumas rampas de acesso a cadeirantes. Os moradores dos domicílios são, em sua maioria, autodeclarados brancos ou pardos e são, predominantemente, jovens na faixa de 20 a 39 anos. Os responsáveis pelos domicílios são, em geral, pessoas do

sexo masculino e feminino com idades medianas na faixa de 40 a 59 anos. A composição familiar típica é a nuclear, com responsável/cônjuge e filhos.

O terceiro e último indicador do Perfil, *Renda*, foi estruturado com os seguintes temas: renda mensal nominal *per capita* dos domicílios; renda mensal nominal das pessoas responsáveis pelos domicílios; e rendimento mensal nominal de todas as pessoas.

Em relação à renda domiciliar *per capita*, os resultados do estudo mostraram que a maioria (60,80%) dos domicílios que integra as poligonais de tombamento estudadas apresentou uma renda nominal na faixa de 1 a 2 salários-mínimos.

Observa-se, comparativamente aos índices nacionais e regionais brasileiros, que os maiores percentuais estão na faixa de dois a menos salários-mínimos. A faixa salarial que maior frequência possui é a de mais de 1/2 a 1 salário-mínimo, seguida da faixa de mais de 1 a 2 salários-mínimos (Quadro 14).

Quadro 14 – Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*

Variável – Domicílios particulares permanentes – percentual do total geral – Ano: 2010						
Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i>	Brasil e Grande Região					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 1/4 de SM	10,43	19,31	22,63	4,87	4,1	5,54
Mais de 1/4 a 1/2 SM	17,2	23,13	24,74	13,89	11,83	16,08
Mais de 1/2 a 1 SM	28,69	26,29	27,26	29,22	29,52	31,01
Mais de 1 a 2 SM	21,69	14,5	11,4	26,08	30,19	23,55
Mais de 2 a 3 SM	7,03	4,37	3,25	8,64	9,73	7,53
Mais de 3 a 5 SM	5,34	3,23	2,57	6,67	6,81	6,03
Mais de 5 SM	5,14	2,68	2,45	6,68	5,55	6,79
Sem rendimento	4,28	6,49	5,68	3,94	2,27	3,47
Mais de 1/2 a 2 SM	50,38	40,79	38,66	55,3	59,71	54,56

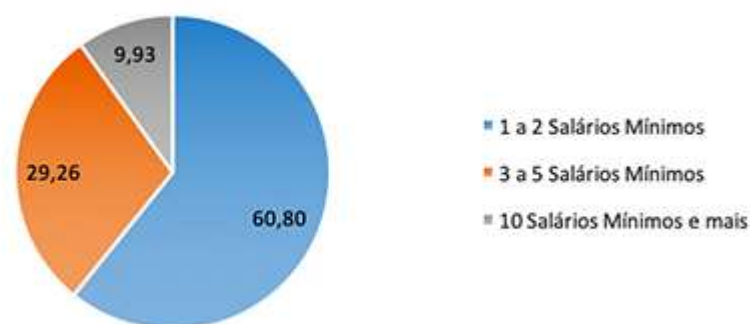
Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Embora com frequências diferentes, o quadro para o Brasil e Regiões evidencia a mesma problemática dos baremas das poligonais de tombamento, qual seja: a de que a maioria dos domicílios tem renda *per capita* abaixo de 2 salários-mínimos. Utilizando a faixa salarial dos dados Brasil/Regiões que mais se aproxima do intervalo do barema (Gráfico 4), a situação é

semelhante, mas, ainda assim, há uma situação mais desfavorável para os domicílios dos centros históricos (Quadro 15).

O segundo tema do indicador 3 foi a renda mensal nominal das pessoas responsáveis pelos domicílios. Essa variável apresentou as maiores frequências no barema na classe de 1 a 3 salários-mínimos (Gráfico 5).

Gráfico 4 – Renda mensal dos domicílios, per capita (áreas tombadas pelo Iphan)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 15 – Síntese comparativa

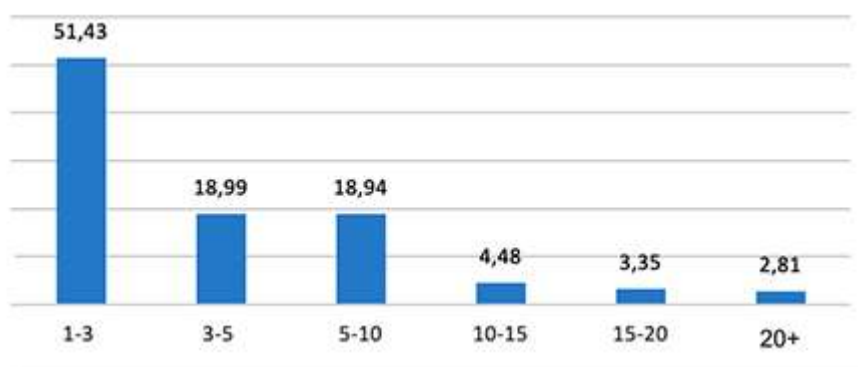
Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capitas		
	Mais de ½ a 2 SM	de 1 a 2 SM
Brasil	50,38	
Barema IPHAN/Brasil		60,80

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 do IBGE.

Em relação ao índice nacional, observa-se que, embora proporcionalmente menor em relação ao total da população brasileira, as classes de renda que apresentam maiores percentuais são exatamente as faixas de mais

baixas rendas, de mais de 1/2 a 1 salário-mínimo e mais de 1 a 2 salários-mínimos, ambas totalizando 18,48% dos responsáveis pelos domicílios (Quadro 16).

Gráfico 5 – Renda mensal dos responsáveis por domicílios, por intervalo de salários-mínimos (áreas tombadas pelo Iphan)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Quadro 16 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, por sexo e as classes de rendimento nominal mensal, segundo a condição no domicílio e o compartilhamento da responsabilidade pelo domicílio

Variável – Pessoas de 10 anos de idade ou mais – Percentual do total geral – Ano: 2010		
Classes de rendimento nominal mensal	Condição no domicílio e o compartilhamento da responsabilidade pelo domicílio	
	Total	Pessoa responsável
Total	100	35,46
Até 1/2 salário-mínimo	6,33	2,14
Mais de 1/2 a 1 salário-mínimo	21,13	9,46
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	18,88	9,02
Mais de 2 a 5 salários-mínimos	11,31	6,71
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	3,6	2,35
Mais de 10 a 20 salários-mínimos	1,21	0,87
Mais de 20 salários-mínimos	0,45	0,35
Sem rendimento	37,09	4,55
Sem declaração	–	–

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Se o percentual que corresponde ao total dos responsáveis pelos domicílios é de 35,46%, o percentual de 18,48% (que é soma dos responsáveis das faixas de renda “mais de 1/2 a 2 salários-mínimos”) equivale a 52,11% do total. Utilizando, portanto, as classes de rendimento para o Brasil que mais se aproximam das faixas usadas para a construção do barema das poligonais de tombamento, observa-se que os dados dos baremas refletem a situação mais ampla das faixas de renda do País, conforme síntese abaixo (Quadro 17).

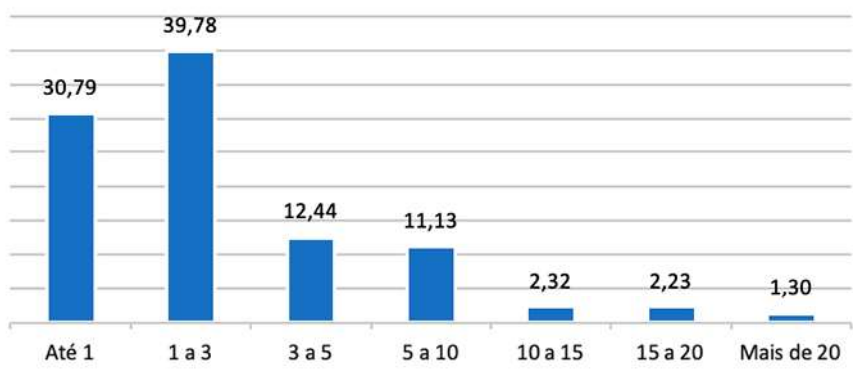
A terceira e última variável do indicador 3 consistiu-se na aferição do rendimento mensal nominal de todas as pessoas. A síntese dos totais pesquisados para as poligonais de tombamento em estudo confirmou a conformação inferior de renda da população residente dos centros históricos. O barema apontou que 70,56% do total de pessoas com rendimento mensal se encontra na classe de renda de até 1 e de 1 a 3 salários-mínimos (Gráfico 6).

Quadro 17 – Síntese comparativa

Renda mensal nominal das pessoas responsáveis pelos domicílios		
	Mais de ½ a 2 SM	de 1 a 3 SM
Brasil	52,11	
Índices totais pesquisados/barema Iphan		51,43

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Gráfico 6 – Rendimento nominal mensal, por intervalo de salários-mínimos (áreas tombadas pelo Iphan)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).



Os valores dos dados nacionais do Censo para as classes de rendimentos equivalentes representam 44,69% do total de pessoas com rendimentos em ambientes urbanos e 52,65% do total geral de pessoas com rendimentos no País (Quadro 18).

Um aspecto chama a atenção, quando observamos os dados do Brasil e das Grandes Regiões. Dentre as classes que apresentam maiores índices – em todas as regiões – estão as que se encontram na faixa de mais de 1/2 a 1 salário-mínimo e mais de 1 a 2 salários-mínimos (Quadro 19).

Quadro 18 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, por classes de rendimento nominal mensal, segundo a situação do domicílio, o sexo e os grupos de idade

Variável – Pessoas de 10 anos de idade ou mais – Percentual do total geral – Ano: 2010		
Classes de rendimento nominal mensal	Situação do domicílio	
	Total	Urbana
Total	100	84,88
Até 1/4 de salário-mínimo	3,11	1,85
Mais de 1/4 a 1/2 salário-mínimo	3,22	2,19
Mais de 1/2 a 1 salário-mínimo	21,13	17,38
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	18,88	17,31
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	6,28	5,96
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	5,03	4,84
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	3,6	3,5
Mais de 10 a 15 salários-mínimos	0,66	0,65
Mais de 15 a 20 salários-mínimos	0,55	0,53
Mais de 20 a 30 salários-mínimos	0,28	0,28
Mais de 30 salários-mínimos	0,17	0,16
Sem rendimento	37,09	30,23
Sem declaração	–	–

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

Por fim, o Quadro 20 evidencia um aspecto incontornável em relação à concentração de renda e à pobreza no Brasil: apesar de as regiões Norte e Nordeste terem menores índices

de pessoas com rendimentos, todas as regiões têm as maiores frequências de pessoas com rendimentos nas faixas de mais de 1/2 a 1 salário-mínimo e mais de 1 a 2 salários-mínimos.

Quadro 19 – Pessoas de 10 anos de idade ou mais, por classes de rendimento nominal mensal, segundo a situação do domicílio, o sexo e os grupos de idade (áreas tombadas pelo Iphan)

Variável – Pessoas de 10 anos de idade ou mais – Percentual do total geral – Ano: 2010						
Situação do domicílio – Urbana						
Classes de rendimento nominal mensal	Brasil e Grande Região					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	84,88	74,7	73,78	93,06	84,94	88,99
Até 1/4 de SM	1,85	2,37	3,88	0,9	0,88	1,22
Mais de 1/4 a 1/2 SM	2,19	2,82	3,67	1,42	1,45	1,92
Mais de 1/2 a 1 SM	17,38	16,86	20,09	16,44	14,69	18,66
Mais de 1 a 2 SM	17,31	11,36	9,04	21,57	22,76	18,66
Mais de 2 a 3 SM	5,96	3,58	2,65	7,67	8,23	6,37
Mais de 3 a 5 SM	4,84	2,99	2,29	6,24	6,29	5,18
Mais de 5 a 10 SM	3,5	2,18	1,74	4,45	4,16	4,51
Mais de 10 a 15 SM	0,65	0,35	0,33	0,84	0,7	0,95
Mais de 15 a 20 SM	0,53	0,27	0,27	0,7	0,54	0,81
Mais de 20 a 30 SM	0,28	0,13	0,14	0,37	0,26	0,46
Mais de 30 SM	0,16	0,09	0,08	0,21	0,15	0,28
Sem rendimento	30,23	31,7	29,6	32,24	24,83	29,96
Sem declaração	–	–	–	–	–	–

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011)

Quadro 20 – Rendimentos por região (Brasil)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Mais de 1/2 a 1 SM	17,38	16,86	20,09	16,44	14,69	18,66
Mais de 1 a 2 SM	17,31	11,36	9,04	21,57	22,76	18,66
Total	34,69	28,22	29,13	38,01	37,45	37,32

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Censo/2010 (IBGE, 2011).

## Considerações finais

O estudo aqui realizado propõe uma interpretação dos dados do Censo Demográfico para sugerir um perfil socioeconômico e uma classificação social dos territórios que integram as diferentes poligonais de tombamento no Brasil.

Com base nas características predominantes dos dados dos temas que compuseram o indicador 3, *Renda*, podemos ter finalmente os últimos subsídios para reformular a versão anterior do enunciado 2 e avançar para uma caracterização conclusiva para este estudo, acerca do perfil socioeconômico dos domicílios e sua população residente, que integram as poligonais de tombamentos estudadas:

### Enunciado conclusivo

Os domicílios das poligonais de tombamento dos centros históricos no Brasil são predominantemente habitações próprias com água encanada, banheiro exclusivo, coleta de lixo e rede elétrica. O entorno tem iluminação pública, é pavimentado e possui algumas rampas de acesso a cadeirantes. Os moradores dos domicílios são, em sua maioria, autodeclarados brancos ou pardos e são predominantemente jovens na faixa de 20 a 39 anos. Os responsáveis pelos domicílios são, em geral, pessoas do sexo masculino e feminino com idades medianas na faixa de 40 a 59 anos. A composição familiar típica é a nuclear, com responsável/cônjuge e filhos. A renda *per capita* por domicílios é, em sua maioria, de 1 a 2 salários-mínimos, e as pessoas que possuem rendimento mensal, inclusive os responsáveis pelos domicílios, têm rendimento médio predominante na classe de renda de até 3 salários-mínimos.

Nesse sentido, o perfil construído aponta para questões importantes a serem observadas nas análises e políticas públicas para esses territórios. Como afirmamos anteriormente, os dados colocam em questão generalizações sobre os centros históricos brasileiros que, supomos, advêm da aplicação acrítica de realidades específicas de alguns centros históricos a todo cenário nacional. Ou pior: parte do pressuposto de que processos que ocorrem em outros países acontecem da mesma forma no Brasil. É o caso, por exemplo, da afirmação recorrente de alguns pesquisadores de que a população das áreas históricas envelhece de maneira mais acentuada do que a média da população brasileira em função da suposta “fuga” das gerações mais jovens dessas localidades.

Em outros casos, os dados chamam a atenção para aspectos basilares para compreensão dos contextos locais e que deveriam guiar as políticas públicas para a população que mora nos centros históricos. É o caso dos índices relativos à renda que, dada sua relevância, centrará nossa análise nessas considerações finais.

Com rendimentos predominantes na faixa entre 1 e 3 salários-mínimos, o estudo revelou um perfil socioeconômico frágil e, em certa medida, vulnerável, da população residente das áreas tombadas do Brasil. Importa ressaltar que a classe de renda está acima do “meio salário-mínimo” usado formalmente para definir uma *família de baixa renda* (decreto n. 6135, de 26 de julho de 2007<sup>4</sup> e Ipea, 2011), de modo que, se considerarmos o conceito de família de baixa renda do referido decreto, os domicílios não abrigariam população de baixa renda, ainda que se encontrassem em extratos inferiores de renda.

Entretanto, a questão fundamental aqui não é se a população se enquadra ou não nesse parâmetro de “meio salário-mínimo”, que rebaixa muito o nível de renda a ser considerado “baixa renda”, por uma questão técnica: pretende-se incluir, nesse patamar de renda, somente aquelas famílias mais vulneráveis a ser beneficiárias dos programas sociais do governo federal. A noção de “família de baixa renda” para esse fim específico não significa dizer que famílias com renda mensal acima desse parâmetro sejam “famílias de média ou alta renda”. Em outras palavras: uma família com renda *per capita* de 1 salário-mínimo não seria beneficiária dos programas sociais do Governo, mas, nem por isso, deixa de ser uma família de baixa renda. Portanto, re colocamos que a questão fundamental aqui não é saber se a população se enquadra ou não no parâmetro do decreto n. 6135/2007, mas saber se a renda aferida torna essa população capaz e em condições práticas de assegurar-se a si e de manter as edificações tombadas que, destacamos, é imposta pelo decreto-lei n. 25/1937 aos proprietários de bens tombados.

Seguimos neste perfil a noção mais ampliada de vulnerabilidade utilizada por Furtado (2013), para quem a vulnerabilidade se associa à incapacidade de as pessoas reagirem em tempo hábil a situações sociais ou ambientais adversas ou de risco. Nesse sentido, supondo-se uma relação direta entre o nível de renda e a falta de conservação do imóvel e que, em algumas localidades, uma renda de até 3 salários-mínimos permite a uma família acessar apenas o essencial a sua sobrevivência, é possível afirmarmos que, nessa situação, a vulnerabilidade concretiza-se do ponto de vista material (Leite, 2013). A precariedade habitacional, relacionada à tipologia arquitetônica que não

pode ser atualizada em função da insuficiência financeira ou do mau estado de conservação, pode gerar problemas de saúde aos moradores, apresentando-se como outro fator de vulnerabilidade (Corrêa, 2021). Além disso, pode-se dizer que a condição de vulnerabilidade também varia na razão direta da renda em contextos de precários serviços públicos, sobretudo na área da assistência social. Dessa feita, a renda ganha maior relevância pelo simples fato de ser, em algumas situações, a mais importante, senão a única, fonte de recursos para a vida. A privação da renda é naturalmente restritiva ou mesmo impeditiva, ainda que não seja o único fator a influenciar o bem-estar.

Parece incontornável reconhecer que a predominância de rendas baixas reforça a necessidade de uma concepção cívica para o uso dos recursos públicos que apoiem e assegurem as práticas de conservação para as evidentes situações de hipossuficiência econômica. Uma sugestão seria de que as áreas tombadas sejam também tratadas como Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social), ampliando o lastro conceitual do que é hoje considerado habitação de interesse social – HIS ao menos por duas razões: como forma de expandir a ação cívica do estado brasileiro em direção à justiça social pela via da função social do patrimônio; e para assegurar meios transparentes e criteriosos de uso dos recursos públicos, mediante a aplicação estratégica e de alto impacto em áreas de elevada relevância histórica e social. A ampliação do conceito de HIS concretizaria a integração de duas relevantes agendas urbanas, proporcionando uma solução plausível que asseguraria a manutenção do riquíssimo patrimônio cultural brasileiro de forma autossustentável. Naturalmente não é necessário, para isso, reeditar formas antiquadas de

anacronismo social e urbano. Não se trata, pois, de criar privilégios ou de implementar políticas populistas e assistencialistas; mas tão somente de assegurar o amparo social necessário, em face das enormes desigualdades do País, para que o processo de urbanização deixe de reproduzir mais desigualdades, a partir das novas dinâmicas da modernização (Maricato, 2000), e possa – enfim – contribuir para a valorização do patrimônio, da história e da vida humana.

A partir desse entendimento da relevância dos índices relacionados à renda, o perfil propôs uma classificação dos Centros Históricos estudados – tal qual um *ranking* em que as localidades com predominância de rendas baixas fossem priorizadas para investimentos públicos. Com isso, afirma-se a importância da realização de estudos que tragam critérios

objetivos e baseados na realidade para priorização dos investimentos públicos, algo que não é comum, em especial nas políticas de preservação do patrimônio cultural urbano brasileiro. Da mesma forma, alerta-se para a necessidade de os estudos acadêmicos considerarem a diversidade das cidades brasileiras, ampliando seus objetos de estudo e evitando a generalização de entendimentos construídos a partir de contextos particulares. Por último, a interpretação aqui proposta é apenas um ponto de partida, um convite para repensar os centros históricos também a partir do perfil socioeconômico dos seus moradores. O estudo é tão somente uma das diversas análises possíveis, a partir dos dados coletados, sendo fundamental a comparação com os dados do Censo 2022, com vistas a avaliar as alterações do contexto nesses 12 anos que se passaram.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-8433-8639>**

Universidade Federal de Sergipe, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Cristóvão, SE/Brasil.  
rproleite@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-6297-3965>**

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Curitiba, PR/Brasil.  
sandramagacorreia@gmail.com

## Notas

- (1) “Síntese analítica sobre o perfil socioeconômico das cidades tombadas” do relatório técnico da pesquisa Configuração do perfil socioeconômico de 45 áreas tombadas referente ao Projeto Iphan/Unesco 914BRZ4018 – Gestão Compartilhada do Patrimônio Cultural Brasileiro (Leite, 2018).
- (2) Cf. IBGE/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011). Ver também Leite (2022).
- (3) As áreas tombadas que compreenderam a pesquisa-base deste artigo, “Configuração do perfil socioeconômico de 45 áreas tombadas” (Leite, 2018), foram: Região Norte (TO – Natividade; TO – Porto Nacional; PA – Belém); Região Centro-Oeste (GO – Goiás; MT – Cáceres; MT – Cuiabá; MS – Campo Grande; MS – Corumbá); Região Sul (PR – Antonina; PR – Lapa; PR – Paranaguá; RS – Santa Teresa; RS – Jaguarão; RS – Porto Alegre; SC – São Francisco do Sul); Região Nordeste (AL – Penedo; BA – Salvador; CE – Aracati; CE – Icó; CE – Sobral; MA – São Luís; PB – Areia; PB – João Pessoa; PI – Parnaíba; PE – Recife; PE – Olinda; RN – Natal; SE – Laranjeiras; SE – São Cristóvão); Região Sudeste (MG – Congonhas; MG – Diamantina; MG – Mariana; MG – Ouro Preto; MG – Serro; RJ – Angra dos Reis; RJ – Petrópolis; RJ – Rio de Janeiro; RJ – Vassouras; SP – Iguape; SP – São Luís do Paraitinga).
- (4) No Inciso II do art. 4º do decreto n. 6135, de 26 de julho de 2007, afirma-se que é: “família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso a) aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo; ou b) a que possua renda familiar mensal de até três salários-mínimos

## Referências

- CARRIÓN, F. (2006). “Teoría y práctica de los centros históricos”. In: BARROS, C.; ARAÚJO, E. L. C. D. *Reabilitação urbana de centralidades metropolitanas: reflexões e experiências na América Latina do século 21*. Recife, Zoludesign.
- CHOAY, F. (2006). *A alegoria do patrimônio*. São Paulo, Estação Liberdade; UNESP.
- CORRÊA, S. (2021). “Quem pode morar aqui? Discutindo habitabilidade em áreas urbanas reconhecidas como patrimônio cultural brasileiro”. In: NAKAMUTA, A. (org.). *Arte, cidade e patrimônio: futuro e memória nas poéticas contemporâneas*. Rio de Janeiro, Automática Edições.
- ENGELS, F. (2004). *The condition of the working class in England*. Oxford, Oxford University Press.
- FURTADO, B. A. (2013). Índice de vulnerabilidade das famílias (2000-2010): Resultados. Texto para Discussão, n. 1835. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- HAMNETT, C. (2000). “Gentrification, postindustrialism, and industrial restructuring in global cities”. In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (eds.). *A companion to the City*. Oxford, Blackwell Publishing.
- IBGE/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011). *Censo demográfico 2010, Resultados preliminares do universo/conceitos e definições*. Rio de Janeiro.
- IPEA (2011). Trajetórias da população de baixa renda no mercado de trabalho metropolitano brasileiro. Comunicados do Ipea, n. 114. Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_ (2017). Carta de conjuntura, n. 37, 4º trimestre.

- LEITE, R. P. (2013). Consuming heritage: counter-uses of the city and gentrification. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, v. 10, n. 1.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Configuração do perfil socioeconômico de 45 áreas tombadas pelo Iphan*. Brasília, Iphan, Documentos Técnicos.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Habitação | Housing* (IBGE – Brazil in figures). Rio de Janeiro, IBGE, v. 30, pp. 94-107.
- LEITE, R. P.; PEIXOTO, P. (2009). Políticas urbanas de patrimonialização e contrarrevanchismo: o Recife antigo e a zona histórica da Cidade do Porto. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, pp. 93-104.
- MARICATO, E. (2000). Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, pp. 21-33.
- PARK, R. E.; BURGESS, E. W. (1970). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago e Londres, The University of Chicago Press.
- SAMPAIO, A. R. (2017). Centros históricos de Bolonha e do Porto: lições de reabilitação urbana para o debate Contemporâneo. *Revista CPC*. São Paulo, n. 23, pp. 40-64.
- SENNETT, R. (2018). *Construir e habitar: ética para uma cidade aberta*. Rio de Janeiro, Record.
- SMITH, N. (1996). *The new urban frontier: gentrification and revanchist city*. Londres e Nova York, Routledge.
- WIRTH, L. (1997). “O urbanismo como modo de vida”. In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e globalização. Ensaios de sociologia*. Oeiras, Celta.

Texto recebido em 3/ago/2022  
Texto aprovado em 21/out/2022





# Cidades inteligentes no Brasil: conexões entre poder corporativo, direitos e engajamento cívico

Smart cities in Brazil: connections between corporate power, rights, and civic engagement

Jess Reia [I]  
Luã Cruz [II]

## Resumo

A agenda de cidades inteligentes vem se consolidando no Brasil a partir de relações de poder assimétricas entre atores estatais e não estatais, sendo atravessada por conflitos de interesses entre empresas, governos e comunidades em nível transnacional, regional e local. Da Nova Agenda Urbana assinada em Quito, em 2016, aos novos “planos diretores” encabeçados por consultorias privadas nos municípios brasileiros, abordagens corporativas de inteligência no espaço urbano têm salientado a racionalidade neoliberal por trás do conceito e seus desdobramentos. Aqui, apresenta-se um olhar crítico dessa agenda desde o Sul Global, articulando o alcance do poder corporativo, a garantia de direitos (à cidade e digitais) e a resistência exercida a partir de colaborações locais e internacionais.

**Palavras-chave:** cidades inteligentes; nova agenda urbana; direito à cidade; direitos digitais; engajamento cívico.

## Abstract

*The smart city agenda has been consolidating in Brazil based on asymmetrical power relations between state and non-state actors, permeated by conflicts of interest between companies, governments, and communities at the transnational, regional and local levels. From the New Urban Agenda signed in Quito in 2016 to the recent “master plans” led by private consulting firms in Brazilian municipalities, corporate approaches to urban intelligence highlight the neoliberal rationale behind the concept and its consequences. Here, we offer a critical look at this agenda from the Global South, and associate the reach of corporate power, the guarantee of rights (right to the city and digital rights), and resistance efforts rooted in local and international collaboration networks.*

**Keywords:** smart cities; new urban agenda; right to the city; digital rights; civic engagement.

## Introdução

A agenda de cidades inteligentes no Brasil vem se consolidando a partir de relações de poder assimétricas entre atores estatais e não estatais (Reia e Cruz, 2021), sendo atravessada por conflitos de interesses entre empresas, governos e comunidades em nível transnacional, regional e local. A implementação de tecnologias e sistemas centrados em dados nos territórios urbanos, geralmente enquadrada como inteligência urbana (Mattern, 2017) de forma rasa, é delimitada por visões de eficiência que raramente servem à maioria da população (Gaffney e Robertson, 2018; Poli de Figueiredo, 2018), ou ainda, exacerba e reproduz desigualdades estruturais históricas (Benjamin, 2019; Silva e Silva, 2019). Enquanto conceito, *smart city* – ou “cidade inteligente” – tem ganhado força desde o início da década de 2010, escalando sua presença em planos locais de políticas digitais e fóruns multissetoriais e documentos internacionais.

Em 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, foi assinada a Nova Agenda Urbana (NAU). A NAU estabelece as diretrizes que orientarão o planejamento urbano sustentável nas próximas duas décadas. Nela, além da inédita inclusão do conceito de “direito à cidade” (Lefebvre, 2001; Harvey, 2014; Maricato, 1985; Tavorali, 2016), também existe uma menção, no item 66, do comprometimento em se adotar uma “abordagem de cidade inteligente”.<sup>1</sup> Segundo Reia (2019), a incorporação do conceito de cidade inteligente ao longo do processo preparatório da NAU e no documento final ressalta a permeabilidade de um conceito

transnacional de difícil definição, orientado principalmente por interesses corporativos e sem as devidas reflexões necessárias sobre outras questões ligadas ao tema e às políticas digitais – como direitos digitais, proteção de dados, direitos humanos, discriminação ou *accountability*. Balbim (2017) reforça esse argumento de que houve “forte presença das empresas de tecnologia no comando dos destinos da NAU”, principalmente atores internacionais:

Diversas foram as mesas de debate sobre o tema durante a conferência, com a presença de bancos, companhias e consultores internacionais. [...] A feira de expositores durante o evento, por exemplo, teve forte presença de companhias e bancos internacionais, 37 de 141 expositores, interessados em apresentar temáticas similares. A título de exemplo, os termos “informação”, “comunicação” e “tecnologia” aparecem 41 vezes no texto final da NAU, enquanto o termo “direito” aparece 23 vezes. É exemplar também como vários compromissos assumidos são claras intenções de reconhecimento e/ou abertura de mercados [...]. (Balbim, 2017, p. 43)

O governo brasileiro fez boas contribuições no processo de discussão e consolidação da NAU (Brasil, 2016a, 2016b) e vale mencionar a análise crítica sobre o que a adoção de determinados conceitos representa para o planejamento urbano dentro de duas décadas (Saule Júnior, 2016; Alfonsin et al., 2017; Galindo e Monteiro, 2016), alinhando-se à discussão da cidade neoliberal (Gordilho Souza, 2018) e financialização (Rolnik, 2019), do “urbanismo de mercado” (Schiavo e Gelfuso, 2018) e da cidade como mercadoria (Maricato, 2015). Tendo em vista a trajetória do País em temas de direitos – principalmente direito à cidade e

direitos digitais – na academia, sociedade civil e movimentos sociais, torna-se ainda mais urgente olhar para essa agenda de cidades inteligentes desde o Sul Global, sintonizando debates transdisciplinares (do urbanismo e das políticas digitais) e multissetoriais, que por muitos anos aconteceram de forma relativamente isolada.

Desde o início do milênio, o Brasil vem se consolidando como uma liderança global em temas de políticas digitais, atuando ativamente em fóruns internacionais de tomada de decisão e criando plataformas participativas para o desenvolvimento de arcabouços regulatórios (Arnaudo, 2017). O País foi exemplo internacional em discussões sobre políticas digitais e direito autoral entre 2007 e 2009 (Reia e Mizukami, 2015), governança da internet, com o Marco Civil da Internet, aprovado em 2014 (Souza, Maciel e Francisco, 2010; Papp, 2014), e proteção de dados pessoais por meio da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), promulgada em 2018 e em vigor desde 2020 (Mendes e Doneda, 2018). Nota-se, ao longo desse processo, a influência de arcabouços regulatórios de outros países – como a General Data Protection Regulation (GDPR) da União Europeia – e os debates com a comunidade internacional sobre boas práticas na regulação de cidades inteligentes, inteligência artificial e regulação de plataformas.

O contexto político exerce uma influência significativa nas condições de engajamento cívico, abrindo janelas de oportunidade e canais de diálogo, entre governo e sociedade civil, ou fechando portas que dificultam a proposição de uma agenda positiva. No Brasil, desde 2016, organizações da sociedade civil, ativistas e organizadores comunitários têm enfrentado barreiras diárias na promoção e defesa de direitos fundamentais. Mesmo contando com

um ecossistema robusto de organizações voltadas ao interesse público, a chegada da extrema direita no governo federal e em outras esferas de poder do País tem imposto novos desafios (Neiburg e Thomaz, 2020; Pinheiro-Machado e Scalco, 2020) para o avanço de uma agenda positiva de direitos digitais, especialmente no que diz respeito à proteção de direitos humanos em iniciativas centradas no uso de grandes volumes de dados. Esse problema se torna mais urgente quando consideramos o âmbito local, dada a população majoritariamente urbana do País e sendo nas cidades que a reprodução de desigualdades afeta as pessoas de forma direta e constante. Com um mercado atraente de mais de 5.000 municípios atravessados por desigualdades históricas, o Brasil vê a agenda de cidades inteligentes se consolidando a partir de interesses e poder corporativo, sem muitos mecanismos de engajamento cívico e, com frequência, sem diálogo consistente com os já existentes arcabouços regulatórios de direitos digitais.

Governos locais têm permitido que empresas e consultorias privadas (transnacionais e locais) criem leis e definam tanto a prestação de serviços quanto as políticas públicas na busca por se tornarem mais eficientes, inclusive, com a criação de “planos diretores” sobre inovação e cidades inteligentes oriundas diretamente do setor privado. Há de se considerar, também, a tendência crescente de aquisição e implementação de tecnologias que violam direitos humanos (como os sistemas de reconhecimento facial), que não consideram princípios de *accountability* ou transparência e que desconsideram possibilidades de contar com a participação da população nas decisões tomadas. A governança de cidades inteligentes em um contexto de, por um lado, governos

autoritários e negacionistas e, por outro lado, de crescente crise climática e desigualdades socioeconômicas se mostra complexa e urgente.

A partir dessa contextualização e de reflexões interdisciplinares (urbanismo, direito, políticas públicas e estudos de ciência, tecnologia e sociedade), este trabalho tem três objetivos:

1. Apresentar um breve estudo do ecossistema de cidades inteligentes no Brasil, a partir de uma perspectiva crítica, evidenciando principalmente os problemas relacionados à ameaça aos direitos digitais decorrentes da implementação de determinadas tecnologias em espaços públicos urbanos.

2. Realizar uma análise dos projetos de planos diretores de tecnologia elaborados por encomenda pelo setor privado em Juazeiro do Norte/CE, Salvador/BA e Vitória/ES, focando-se no processo de construção dessas legislações e nos atores e interesses envolvidos.

3. Discutir os mecanismos que os municípios e grupos de incidência (*advocacy*) têm desenvolvido para garantir a proteção de direitos humanos e interesse público dentro da agenda de cidades inteligentes, como parcerias com coalizões da sociedade civil, esforços que pedem o banimento do reconhecimento facial, litígios estratégicos e comitês municipais multissetoriais.

Este artigo foi desenvolvido com base em trabalho de campo conduzido no Brasil, entre 2018 e 2021, com financiamento da *Open Society Foundations*. Os métodos utilizados foram: levantamento bibliográfico, entrevistas semiestruturadas com atores-chave do ecossistema, observação participante em feiras e exposições de cidades inteligentes e espaços governamentais, pedidos de acesso à informação

e análise de leis e políticas públicas. O trabalho também conta com a experiência de participação dos autores em iniciativas da sociedade civil e atividades de incidência política junto a governos e terceiro setor.

O artigo divide-se em três partes: primeiro, uma discussão teórico-crítica da agenda de cidades inteligentes, que se desdobra na apresentação do ecossistema de atores e redes brasileiros ligados ao tema. Em seguida, apresentam-se as principais leis que estão sendo criadas ou propostas pelo setor privado em alguns municípios brasileiros, destacando-se os problemas que emergem desse processo. E a terceira parte foca no mapeamento de ações de engajamento cívico, participação social e campanhas que dialogam com – e contestam – determinadas tecnologias de cidades inteligentes no Brasil.

## Ecossistema de cidades inteligentes no Brasil

Cidades inteligentes muitas vezes se ancoram em um apelo futurista da eficiência utópica e solução eficaz às mazelas sociais, econômicas e culturais urbanas. Contudo, a consolidação dessa agenda empacotada como inteligente, para municípios brasileiros, consolida-se de forma corriqueira, muitas vezes longe de holofotes e prêmios, através de doações, licitações e Parcerias Público-Privadas (PPPs). Esse avanço do componente inteligente urbano se reflete em planos diretores escritos pelo setor privado, instalação de câmeras de reconhecimento facial ou desenvolvimento de aplicativos para fornecer serviços públicos de primeira necessidade

à população – mesmo quando a conectividade no País ainda é um problema pervasivo e que exacerba desigualdades sociais (Idec e Instituto Locomotiva, 2022; Nic.br, 2022).

Com exceções pontuais, muitas das decisões sobre aquisição e implementação de produtos e serviços de cidades inteligentes acontecem de cima para baixo (*top-down*), sem muitas oportunidades para que as pessoas que serão afetadas e potencialmente beneficiadas por essas tecnologias possam opinar. Longe de ser uma tendência brasileira, é preciso entender o contexto no qual surge essa agenda, como se desdobra e os interesses econômicos (e políticos) por trás dela.

Muito se escreveu sobre a falta de uma definição única do conceito “cidade inteligente” nos últimos anos e, por mais que desacordos e desavenças sejam comuns ao definir limites teóricos e práticos de ações humanas, há de se destacar que a imprecisão na conceituação de determinados termos de origem corporativa serve para reproduzir concentrações de poder e ocultar motivações. Não se trata de exclusividade do conceito de “cidade inteligente”, já que práticas de *ethics washing* e *ethics bashing* (Bietti, 2020) se tornam cada vez mais comuns, com conceitos como ética e responsabilidade em relação a aplicações de inteligência artificial ou machine learning no olho do furacão (Wagner, 2018).

Os esforços para entender as relações e os impactos de novas tecnologias da comunicação e informação nos espaços urbanos existem há décadas, destacando-se perspectivas sobre a “cidade informacional” (*informational city*) de Castells (1989); “computação ubíqua” (*ubicomp*) de Weiser (1996), “cidade midiática” (*media city*) de McQuire (2008), “cidade comunicacional” (*communicative city*) de Gumpert e

Drucker (2008), entre outros. Estudos críticos sobre conceitos e aplicações de cidades inteligentes têm ganhado espaço no arcabouço teórico inter e transdisciplinar (Townsend, 2013; Kitchin, 2015; Niaros, 2016; Kitchin, Lauriault e Cardle, 2018; Cardullo e Kitchin, 2019), tentando entender os impactos dessa agenda em territórios urbanos a partir do urbanismo, direito, políticas públicas, comunicação, antropologia, geografia, ciências de dados e outras disciplinas. Muitas dessas abordagens encaram a *smart city* como uma narrativa com foco corporativo (Söderström, Paasche e Klauser, 2014; Privacy International, 2017; Morozov e Bria, 2018; Sadowski e Bendor, 2019) e questionam a escolha de tal arcabouço para se pensar o futuro das cidades ao redor do mundo.

O debate sobre as relações entre cidades e tecnologias da informação e comunicação já existe no Brasil há anos (Bruno, 2004; Lemos, 2004; Firmino, 2005; Firmino et al., 2013) e tem se intensificado a partir do avanço da agenda de cidades inteligentes, a criação de “planos diretores” de tecnologia e inovação (que veremos a seguir), o uso de inteligência artificial na governança pública (Zuiderwijk, Chen e Salem, 2021) e a inserção da comunidade acadêmica e da sociedade civil em discussões sobre colonialismo digital (Ávila, 2020; Lippold e Faustino, 2022), engajamento cívico com “dataficação” em cidades (Baibarac-Duignan e Lange, 2021; Brandusescu e Reia, 2022) e discriminação algorítmica (Hoffmann, 2019; Noble, 2018; Silva, 2020). Aqui, tratamos a cidade inteligente como uma agenda tecnopolítica (Kurban, Peña-López e Haberler, 2017; Winner, 1980) moldada pelo poder corporativo.

A tentativa de conter o aparente caos e desordem ignora desigualdades históricas do planejamento urbano no País, especialmente em metrópoles como São Paulo, em que a:

[...] aparente nau desgovernada corresponde na verdade a territórios marcados por sucessivos projetos de cidade e métodos de gestão urbana implementados para administrar um lugar que, em cem anos [...] passou de 30 mil para mais de 2,5 milhões de habitantes, chegando a 10 milhões [...] nos cinquenta anos seguinte, o que fez transformar-se na principal metrópole de um país marcado por uma concentração de renda e poder. (Rolnik, 2022, p. 24)

Raramente propondo soluções estruturais para desigualdades que atravessam o Brasil, a agenda de cidades inteligentes assume, com frequência, um papel de remendo de problemas através de aparatos tecnológicos e “equações urbanas” (Cugurullo, 2021) que prometem muito – melhorar a segurança pública, a mobilidade urbana, o saneamento básico e a sustentabilidade –, mas raramente promovem as melhorias de forma inclusiva e homogênea nos territórios das cidades (Nunes, 2022; Pimenta, Pimenta e Doneda, 2019). Há também que se destacar que algumas das soluções propostas dentro desse enquadramento teórico-comercial de *smart city* causam mais danos que benefícios, como é o caso do reconhecimento facial (Souza e Zanatta, 2021), já que reproduzem racismo algorítmico (Silva, 2020) e o binarismo de gênero (Silva e Varon, 2021).

A seguir, apresentam-se os principais atores desse ecossistema no Brasil, os principais espaços de demonstração do mercado de cidades inteligentes e os mais relevantes mecanismos pelos quais se consolida a agenda de *smart cities* no País. Trata-se de uma abordagem exploratória e não exaustiva; espera-se que seja mais uma contribuição aos esforços já existentes e que virão a existir sobre esse tema.

O desenho desse ecossistema foi feito com base na sistematização de literatura relevante e no trabalho de campo conduzido pelos autores.

## Atores do ecossistema

No Brasil, o ecossistema de cidades inteligentes é composto por diversos atores, e um dos principais esforços do projeto foi justamente tentar identificar categorias, organizações e pessoas. Com as devidas ressalvas de escopo e abordagem, apresenta-se, aqui, uma sistematização exploratória de um contexto complexo e fragmentado. Dividimos os atores em categorias multissetoriais:

- Setor privado: empresas transnacionais conhecidas pela participação e investimento em tecnologias e produtos vendidos como *smart cities* (como Huawei, Cisco, IBM, Engie);<sup>2</sup> empresas brasileiras que operam em âmbito nacional, regional e local, através de licitações e PPPs; concessionárias; e consultorias privadas nacionais e internacionais que atuam junto ao governo oferecendo conhecimento, produtos e serviços.
- Setor público: instituições governamentais, agências públicas e autarquias em nível federal, estadual e municipal. Inclui, por exemplo, governo (através de secretarias e ministérios), agências de desenvolvimento (como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Estadual), bancos de desenvolvimento e serviços públicos (como as companhias de energia elétrica e saneamento básico), prefeituras e polos de desenvolvimento tecnológico.
- Sociedade civil: organizações não governamentais, movimentos sociais, coalizões e organizações comunitárias que atuam em temas

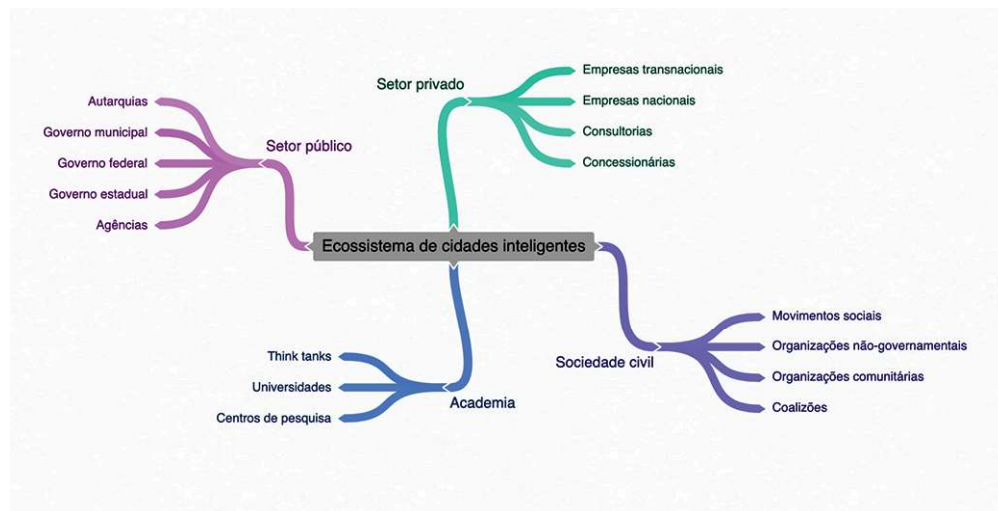
relevantes para a agenda de cidades inteligentes, como direitos digitais, direito à cidade e moradia, acesso a serviços públicos e direito do consumidor.

- **Academia:** universidades públicas e privadas, centros de pesquisa e *think tanks* nacionais.

Esses atores interagem em diferentes esferas e em âmbitos locais, regionais e internacionais. Para fins deste artigo, focaremos nas feiras, exposições e fóruns de cidades inteligentes como espaços em que as relações de poder entre atores do ecossistema se cruzam e se exacerbam. Nesses espaços

de demonstração de produtos e serviços tecnológicos para espaços urbanos não apenas se articula o mercado (Stockmar, 2016), mas também se criam demandas específicas (Reia e Belli, 2021). Graças aos recursos financeiros do escopo de um projeto de pesquisa internacional, os autores puderam acessar esses espaços que, geralmente, não estão facilmente disponíveis para pesquisadores e membros da sociedade civil ou movimentos sociais – os preços dos ingressos para ingressar nesses eventos é normalmente maior do que o valor do salário-mínimo nacional.

Figura 1 – Categorias de atores do ecossistema de cidades inteligentes no Brasil



Fonte: elaborada pelos autores.



## Espaços de poder corporativo e mercado

No total, foram estudados três eventos que aconteceram nas regiões Sul-Sudeste: Smart City Expo Curitiba por dois anos seguidos (2018 e 2019), Smart City Business America Congress & Expo (2018, em São Paulo); e Connected Smart Cities (2018, em São Paulo). É importante observar os múltiplos aspectos de quem está por trás desses eventos; ao se olhar para a lista de financiadores, patrocinadores e apoiadores institucionais, tem-se acesso a uma rede de poder, capital e infraestrutura que não apenas avança no sentido da adoção do conceito de cidade inteligente, como também exerce pressão para que a agenda seja adotada pelo setor público nos municípios brasileiros. Com frequência, prefeitos e outros servidores públicos comparecem às feiras. No caso da Smart City Expo Curitiba, que costuma acontecer anualmente no centro de convenções Expo Barigui, o prefeito fazia as falas da abertura, com a presença da mídia local e regional; na Connected Smart Cities, prefeitos (ou seus representantes) vêm receber a premiação do *ranking* de cidades mais inteligentes do País.

Apesar de diferentes em termos de estrutura, localização e abordagem, as feiras têm similaridades. Todas contam com algum tipo de respaldo de empresas privadas e consultorias internacionais e locais, de agências do governo federal, estadual e municipal; e possuem áreas (abertas ou fechadas) de estandes para exibição de produtos e serviços e áreas fechadas para palestras e *networking* entre atores estatais e não estatais.

A Smart City Expo Curitiba é coorganizada pela empresa iCities e a Fira Barcelona, tendo o Vale do Pinhão e o município de Curitiba

como sedes. Em entrevista anônima em 2019 aos autores, o representante de uma das organizadoras declarou que sua empresa firmou parceria, em 2017, com a Fira Barcelona para a realização da Expo em Curitiba e que, posteriormente, conseguiu convencer o município a sediar o evento. Normalmente conta com apoio do governo federal e estadual, empresas estatais estaduais (como Copel e Sanepar), empresas transnacionais (Cisco, Mastercard, Huawei) e várias empresas locais. Na época do trabalho de campo, o custo médio do bilhete para acessar a área de workshops e palestras era de R\$1.200,00.<sup>3</sup> No caso da Smart City Expo Curitiba, a área de exposição era gratuita e aberta ao público, mas a área das palestras era fechada. Vale ressaltar que o evento também contava com uma Sala VIP<sup>4</sup> à qual apenas prefeitos e empresas tinham acesso para conversar e negociar livremente.

A feira Smart City Business America Congress & Expo (SCBBR), que aconteceu em São Paulo em 2018,<sup>5</sup> mesma cidade da sede da instituição homônima que a organiza (Instituto Smart City Business America), é o evento de cidades inteligentes mais antigo apresentado neste estudo. O principal patrocínio (na época da pesquisa de campo) do Instituto era a Microsoft, e seus membros eram, majoritariamente, empresas do setor privado cujo interesse no emergente mercado de cidades inteligentes alinhava-se à agenda do organizador e do evento em si. Os principais patrocinadores e parceiros da SCBBR eram corporações transnacionais (Microsoft, Cisco, Intel e Engie) e nacionais, governo federal, tecnoparques<sup>6</sup> e consultorias privadas. Na edição de 2018, mais uma vez, o evento teve como foco a apresentação de produtos e serviços a potenciais compradores (muitos deles prefeitos e funcionários



públicos), com uma participação quase inexistente da sociedade civil ou de um debate sobre interesse público na adoção e aquisição de tecnologias urbanas. Os preços de acesso ao evento eram ainda mais restritivos que os da Smart City Expo Curitiba; o acesso à área de exposição não era gratuito (nem aberto ao público), e a programação contou com muitos painéis em que apenas homens eram palestrantes.

O terceiro evento estudado, Connected Smart Cities, é anual e ocorre em São Paulo. É o único dos três a ter chamada aberta de contribuição de trabalhos, podendo pesquisadores e especialistas submeter resumos e propostas. A organização responsável também publica, anualmente, o Ranking Connected Smart Cities, comparando quais são as cidades mais inteligentes do País de acordo com indicadores e premiando as prefeituras que se destacam. A Connected Smart Cities assemelha-se às demais feiras estudadas no preço alto dos ingressos, na falta de diversidade de palestrantes e na estrutura de patrocínio – empresas transnacionais (Philips e Engie), empresas nacionais, agências públicas de desenvolvimento e consultorias. Porém, vale destacar, que esse é o evento que apresentou um pouco mais de permeabilidade à participação de acadêmicos e da sociedade civil, seja através da proposta de apresentação de trabalhos, seja através de parceria institucional com instituições de ensino superior.

Em geral, as exposições de cidades inteligentes consolidam-se no Brasil como espaços de promoção de negócios centrados em interesses privados, alheios às discussões históricas de direito à cidade e de direitos digitais. Esses eventos são criados com o intuito de facilitar transações e *networking* entre governos e empresas (internacionais e nacionais) e de

mostrar uma perspectiva muitas vezes tecnosolucionista<sup>7</sup> de inovação, progresso e eficiência nos territórios urbanos – e a permeabilidade que o poder público tem às soluções urbanas que eles oferecem é problemática. E, como veremos a seguir, essas feiras também são facilitadoras da atuação do setor privado – através de consultorias – como formulador de políticas públicas e criador de leis, inclusive do que vendem como “planos diretores” de inovação e cidades inteligentes. Segundo Rodrigo Firmino, professor da PUCPR, essa abordagem favorece a “intensa privatização” de espaços e serviços públicos, com base na ideia de uma eficiência comercializada e descolada de justiça social ou de direito à cidade (Firmino, 2019).

A existência de áreas reservadas ao diálogo direto entre poder corporativo e poder público, como as salas VIP, circunscreve a tomada de decisão para cidades inteligentes a um contexto sem grande abertura para engajamento cívico, abordagens *bottom-up* de políticas públicas ou mesmo acompanhamento das prioridades e condições de negociações. Segundo Henrique Frota, do Instituto Pólis, uma das organizações mais bem-estabelecidas na disputa pelo direito à cidade no Brasil, a participação nesses eventos não é uma possibilidade “[...] por vários motivos. Um deles é que nossa demanda já nos absorve muito. E, segundo, porque temos essa compreensão de que são eventos blindados – [...] funcionam como grandes feiras de vendas. Organizações da sociedade civil nunca são convidadas para sentar-se à mesa” (Frota, 2019).

Questionamos, ao longo do trabalho de campo, quais vozes são (ou não são) ouvidas nesse processo e nesses espaços. Em todas as feiras, a falta de diversidade racial, étnica e de gênero<sup>8</sup> entre palestrantes era alarmante. Além

da falta de representatividade, ressaltam-se a preocupante ausência de discussões em torno de direitos e a configuração nada multissetorial desses arranjos. Foi marcante a falta de participação de grupos minoritários – como membros da comunidade LGBTQIA+, pessoas negras e povos indígenas – ou mesmo de intervenções que indagam como esses grupos serão afetados pela implementação de determinadas tecnologias que acabam moldando o futuro das cidades brasileiras.

## Mecanismos legais e políticos

Em termos de mecanismos legais (e políticos) entrelaçados às relações de poder entre atores estatais e não estatais, ressaltam-se duas práticas: Parcerias Público-Privadas (PPPs) e *lobby*. As empresas e consultorias privadas têm exercido um esforço significativo na flexibilização de algumas regras para que possam fornecer serviços e produtos enquadrados como inteligentes aos governos municipais. A Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei federal n. 11.079/2004) é, há alguns anos, uma das principais prioridades do setor privado para cidades inteligentes no País. A administração pública brasileira mantém PPPs há décadas, mas essa prática só foi submetida a regulamentações específicas em 2004. Formas de facilitar a aquisição de produtos e serviços inteligentes através de PPPs têm sido debatidas dentro e fora das feiras e exposições, através de publicações e *workshops* (Aune, 2017).

Na condução da pesquisa de campo, identificaram-se diversos atores (principalmente ligados aos setores públicos e privados) apresentando as PPPs como principal instrumento legal de desenvolvimento e aumento

da eficiência das cidades brasileiras. As PPPs criam um canal direto de troca entre os setores privado e público, com frequência sem engajamento cívico na tomada de decisões, gerando políticas públicas *top-down*. A ausência completa ou significativa de participação da população nesse processo pode levar à aquisição e implementação de soluções tecnológicas que não apenas ignoram as prioridades das comunidades locais, como também podem piorar desigualdades históricas.

Em entrevista concedida para o projeto, Henrique Frota disse acreditar que a ênfase do governo nas PPPs tem sido “[...] desastrosa, porque a lógica da PPP é uma lógica da rentabilidade. E a política pública não pode trabalhar com essa lógica. [...] As pessoas costumam vender a PPP como um desenho jurídico financeiro que vai facilitar investimentos e desonerar os cofres públicos. Mas esse desenho jurídico-financeiro também determina qual é o perfil das pessoas que vão ser atendidas” (Frota, 2019). Nem sempre essas parcerias levarão a uma melhora considerável da qualidade de vida das pessoas implicadas, conduzindo ao questionamento dos interesses por trás das decisões.

Outro mecanismo que existe em uma zona cinzenta regulatória é o *lobby* – e seus desdobramentos. Importante mencionar que o *lobby* político é uma atividade não regulamentada no Brasil, permitindo que acesso a representantes legislativos e eventuais frentes parlamentares (como a extinta Frente Parlamentar Mista em Apoio às Cidades Inteligentes e Humanas, criada em novembro de 2016, a Frente Parlamentar para o Desenvolvimento de Cidades Inteligentes, de março de 2022, e a atuante Frente Parlamentar Mista da Economia e Cidadania Digital, mais conhecida como “Frente Digital” ou “Bancada do Like”)<sup>9</sup> acabe

se tornando pontes entre o Congresso e atores não estatais; muitas Frentes são criadas com significativo apoio (às vezes, financeiro) de empresas e grupos de interesse (Boldrini, 2019; Dias, 2021). Essa situação oferece, ao setor privado – que geralmente possui mais recursos financeiros que movimentos sociais e organizações da sociedade civil –, uma oportunidade de influenciar leis, regulações e debates públicos. Segundo Simão (2019), o Brasil deveria regular adequadamente o *lobby* para fiscalizar como as despesas, de jantares a pesquisas, são pagas com dinheiro de empresas que têm muito a se beneficiar com o que os parlamentares dessas Frentes decidem. No contexto das cidades inteligentes, esse argumento se torna ainda mais urgente, pois faltam regulações específicas, autoridades independentes e outros mecanismos de controle para as atividades público-privadas que possam moderar a abordagem rápida e simplista de tecnossolucionismos. Sobram exemplos de tecnologias sendo empregadas de forma prejudicial a comunidades marginalizadas sem muito acesso aos tomadores de decisão e reguladores – questão ainda mais crítica diante das leis, políticas e “planos diretores” de cidades inteligentes sendo encabeçados pelo poder corporativo, como será visto a seguir.

## Empresas criando leis e políticas públicas

A combinação, de um lado, de tentativas de digitalizar a prestação de serviços públicos e, de outro lado, a pressão para figurar entre as cidades mais inteligentes e eficientes, aliada à consolidação de um mercado de consultorias, produtos e serviços de *smart city*, leva alguns

municípios brasileiros a adotarem “planos diretores” de inovação e novas tecnologias. Esses documentos oficiais se caracterizam por estabelecer um posicionamento diante das questões digitais e elencam uma série de iniciativas para implementar ferramentas de tecnologias da informação e comunicação em territórios urbanos. Uma das consultorias privadas mais ativas na criação de tais “planos diretores” é a SPIn (Soluções Públicas Inteligentes), com base em São Paulo e ampla participação nos eventos e feiras já mencionados.

Juazeiro do Norte, no Ceará, foi o primeiro município do País a aprovar uma lei relacionada ao conceito de cidades inteligentes, por meio da lei complementar n. 117, de 11 de junho 2018, que, dentre outras disposições, estabelece o “Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente de Juazeiro do Norte,” elaborado com grande participação da SPIn.

Em uma análise mais detida sobre o documento, é possível notar alguns problemas relativos à salvaguarda de direitos fundamentais: por exemplo, o Plano não passou por uma consulta pública, sequer menciona os termos “privacidade” e “proteção de dados”, muito menos faz referência ao direito à cidade, às desigualdades existentes no município, apontando que pouca atenção foi dada aos problemas sociais atuais e vindouros da cidade inteligente idealizada. Também chama a atenção todo o processo que culminou na construção do referido Plano, que surgiu a partir de uma ação oriunda da consultoria privada SPIn, por meio de uma manifestação de interesse direcionada ao município, em que ela oferece seus serviços para desenvolver estudos de viabilidade e estruturar o projeto de uma futura PPP. De acordo com o *Diário Oficial de Juazeiro* (Juazeiro do Norte, 2017), a SPIn recebeu a autorização da

prefeitura de Juazeiro, em um acordo de parceria que poderia custar um milhão e duzentos mil reais, caso os estudos produzidos fossem aproveitados e se realizada a licitação da Parceria Público-Privada, competindo, ao vencedor do certame, efetuar o ressarcimento como condição de assinatura do contrato de PPP. No entanto, após quase 5 anos, as diversas ações previstas não foram implementadas na cidade cearense, e as justificativas são variadas (Rodrigues, 2021): entraves administrativos perante o Tribunal de Contas do Estado (TCE), a pandemia de Covid-19 e a transição de governo, com sua consequente descontinuidade administrativa.

Já a Prefeitura Municipal de Salvador escolheu um processo licitatório, na modalidade concorrência, como metodologia inicial para construir um “plano estratégico de intervenção urbana, gestão e capacitação que catalisa e orienta a transformação da cidade de Salvador, sob a perspectiva de Cidade Inteligente” (Salvador, 2019, p. 2). A minuta do contrato previa uma série de entregáveis e atividades, como um diagnóstico da situação atual das TICs, um levantamento das necessidades de tecnologias, a elaboração de uma visão estratégica para a cidade inteligente e a definição de uma estrutura para a governança e a gestão dos projetos relativos ao conceito de cidade inteligente. Em dezembro de 2019, o resultado da licitação foi publicado no *Diário Oficial do Município*. Logo em seguida, no dia 2 de janeiro, o prefeito ACM Neto (PSDB) assinou o contrato que deu início aos trabalhos de elaboração do Plano Diretor. O Consórcio Salvador Smart City, vencedor da licitação, recebeu quatro milhões e meio de reais para construir o referido plano (Hortélio, 2020), que foi lançado em maio de 2022, mas não foi disponibilizado ao público até a data de submissão deste trabalho.

A capital do estado do Espírito Santo, Vitória, também seguiu um caminho semelhante para a elaboração do seu “Plano Diretor de Tecnologias de Cidades Inteligentes – PDTCI”, contratando, via dispensa de licitação, o Instituto Smart City Business America (ISCBA), para construir esse tipo de documento (Arruda, 2020). É importante frisar que a SPIn, o Consórcio Salvador Smart City e o Instituto Smart City Business America possuem sócios em comum. Assim, é possível identificar uma ação orquestrada de agentes privados que ignoram o histórico brasileiro de inovação democrática, inclusão e acesso ao direito à cidade e passam a lucrar para orientar os municípios em temas centrais, como segurança pública, digitalização dos serviços ao cidadão, mobilidade urbana, iluminação pública, coleta de resíduos, dentre outros.

A falta de atenção às questões sociais, as flagrantes desconformidades legais, a pouca transparência e a escassa participação social na construção dos projetos mapeados demonstram de maneira exemplificativa como esse poder corporativo vem se aproximando cada vez mais de prefeituras brasileiras para oferecer tais modelos genéricos e antidemocráticos de planejamento. Faz-se necessário contestar e demonstrar como essas ações empresariais são repletas de falhas.

Um dos argumentos do presente trabalho é que, se o poder corporativo atua de forma transnacional, impactando o contexto local, as movimentações e resistências ancoradas na luta pelo direito à cidade e direitos digitais também vêm se articulando cada vez mais a partir do âmbito local, em direção a redes de colaboração regionais (na América Latina) e transnacionais. A seguir, apresentamos exemplos de engajamento cívico que contestam e tentam

conter o avanço de aspectos problemáticos que emergem ou dialogam com a atual agenda de cidades inteligentes no Brasil.

## Engajamento cívico: do local ao transnacional

A sociedade civil brasileira está engajada há mais de 3 décadas em tópicos como o acesso universal à internet, a defesa da liberdade de informação e de expressão, o respeito à privacidade e aos dados pessoais. Para além disso, para discutir esses referidos temas, tal comunidade também esteve na luta por mecanismos democráticos e multiparticipativos de governança (Israel, 2019; Solagna, 2020). Tais esforços resultaram em uma série de direitos conquistados, como o fortalecimento e a criação de instituições – sendo um dos principais exemplos o Comitê Gestor da Internet (CGI.br) – e o estabelecimento de garantias legais, como aquelas previstas no Marco Civil da Internet e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. No entanto, além dessa “agenda positiva”, essa rede de organizações também precisou mobilizar-se para atuar em um cenário político de intensa privatização, assim como de ameaças constantes e crescentes às liberdades e direitos – já que esse cenário de retrocesso político e institucional se intensificou desde 2016.

Diante dessa situação, dezenas de organizações acadêmicas e da sociedade civil começaram a se organizar em parcerias e coalizões, nacionais e internacionais. Elas buscam promover um amplo debate com a sociedade e atuam de maneira articulada para a proteção e defesa dos direitos acima mencionados,

quais sejam: acesso universal à infraestrutura de telecomunicações e ao serviço de conexão à internet; proteção da privacidade e dos dados pessoais; garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento; e direito à cidade. Ante o avanço da aquisição e implementação de iniciativas baseadas em dados em áreas urbanas do Brasil – muitas vezes sem participação popular nos processos de tomada de decisão –, esforços de contestação do investimento público em determinados projetos tecnossolucionistas também ganham notoriedade e impacto. Segundo Luciana Pascarelli Santos, à frente do Programa Geoinfo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (Smul) de São Paulo no momento do trabalho de campo, é fundamental a colaboração das pessoas, pois “uma gestão pública não é o prefeito definindo o que fazer a partir dessa informação, mas é a população trazendo soluções” (Santos, 2019). E muitas dessas soluções nem sempre são encontradas na aquisição de mais aparatos tecnológicos.

Apresentam-se, aqui, os principais mecanismos e estratégias que organizações comunitárias e da sociedade civil, em colaboração com representantes dos governos, têm desenvolvido para garantir a proteção de direitos e do interesse público em face do avanço da agenda de cidades inteligentes no Brasil.

## Parcerias e coalizões

Dentre as articulações nacionais mais bem-sucedidas, destaca-se a Coalizão Direitos na Rede (CDR),<sup>10</sup> uma congregação de entidades que historicamente já atuavam em conjunto, mesmo sem uma institucionalização formal,

notadamente nos debates sobre cultura digital, direitos autorais, privacidade e governança da internet. A CDR e entidades que a integram estão em constante diálogo com tomadores de decisão, participando de audiências públicas, realizando contribuições em consultas e alertando publicamente sobre os riscos das tecnologias vigilantes, como as tecnologias de reconhecimento facial, ou ainda sobre o tratamento arbitrário e ilegal de dados pessoais, entre outros temas.

É importante frisar que essas cooperações não acontecem somente em âmbito nacional, estendendo-se para parcerias regionais e internacionais, uma vez que os problemas enfrentados no Brasil também são compartilhados por organizações do Sul Global, seja da América Latina, da África ou do Sudeste Asiático. Nesse sentido, também começaram a ser formados grupos, como o Fórum da Sociedade Civil da Rede Ibero-Americana de Proteção de Dados e o coletivo Al Sur,<sup>11</sup> que congregam organizações latino-americanas que atuam em causas semelhantes às da Coalizão Direitos na Rede.

Essas entidades, redes e articulações têm se utilizado de uma série de estratégias para alcançar seus objetivos principais: dialogando com legisladores e gestores de políticas públicas; acionando os tribunais locais; notificando agências reguladoras; pressionando entidades privadas, investidores e instituições financeiras; atuando perante organizações internacionais; mobilizando trabalhadores de empresas de tecnologia e solicitando financiamento para organizações doadoras para garantir a sustentabilidade de todas essas ações.

## Campanhas e projetos

Para além desses grupos mais formalizados, também se nota uma constante articulação entre organizações para incidir sobre tópicos específicos. Um dos temas que mais tem suscitado esse tipo de parceria está relacionado ao banimento de tecnologias de reconhecimento facial em espaços públicos urbanos.

Aqui, vale lembrar que os projetos municipais para fins de segurança pública são um dos principais carros-chefe das empresas e consultorias, que comercializam “soluções” para as administrações públicas brasileiras, como é visto, por exemplo, nos casos dos planos diretores analisados na seção anterior. Dentre as tecnologias implementadas, destacam-se aquelas baseadas em videomonitoramento e no processamento, em tempo real, de imagens que realizam o reconhecimento facial de indivíduos. Apesar de as prefeituras e empresas afirmarem que a finalidade de tais sistemas de vigilância é auxiliar as atividades das forças de segurança, a fim de garantir a segurança dos habitantes, bem como preservar o patrimônio público, diversos estudos apontam para a ineficiência desses sistemas (Nunes, 2022) e para a potencialização de práticas discriminatórias, devido às identificações equivocadas, especialmente de pessoas negras e transgêneras (Silva e Varon, 2021), ao histórico de violência nas abordagens policiais, à possibilidade de desvirtuamento das finalidades iniciais e à possibilidade de identificar, seguir, destacar individualmente e rastrear pessoas específicas, violando a liberdade de

associação e fomentando a perseguição de movimentos sociais e grupos organizados (Silva, 2021; Salomão e Monteiro, 2020).

Apesar do uso das tecnologias de reconhecimento biométrico ter se multiplicado nos últimos anos, a movimentação para frear o desenvolvimento e a implementação desse tipo de sistemas de vigilância em massa não é recente. Por exemplo, em novembro de 2009, a “Declaração de Madri” (The Public Voice, 2019) pedia por uma moratória para o reconhecimento facial, assinada, inclusive, por organizações que viriam a fazer parte da CDR e do coletivo Al Sur. Quase 12 anos após a Declaração de Madri ser assinada, organizações da CDR e do Al Sur, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), elaboraram a “Carta aberta para banimento global de usos de reconhecimento facial e outros reconhecimentos biométricos remotos que permitam vigilância em massa, discriminatória e enviesada”.<sup>12</sup>

No Brasil, algumas campanhas e projetos têm fomentado um crescente movimento pelo banimento do reconhecimento facial, também contado com cartas abertas endereçadas ao setor público e privado (“#TireMeuRostoDaSuaMira”), abaixo-assinados contra implementações específicas (“Sem Câmera na Minha Cara!”) e com articulações legislativas com parlamentares municipais e estaduais, que propuseram projetos de lei para restringir o uso dessas tecnologias pelo poder público (#SaiDaMinhaCara).<sup>13</sup> Tais esforços nacionais vêm surgindo especialmente na esteira de outras ações anteriores, como o avanço da implementação dessas tecnologias e o consequente surgimento de externalidades negativas inerentes à implementação de sistemas de vigilância (falsos positivos, incidentes de segurança, obsolescência programada, dentre

outros), além da crescente denúncia de ativistas e pesquisadoras negras sobre o racismo algorítmico que se manifesta por meio de tais aparatos tecnológicos.

Embora o contra-ataque da sociedade civil ainda não faça frente à avalanche de implementações por diversas prefeituras e governos estaduais, é importante perceber como as organizações estão construindo o movimento pró-banimento brasileiro.

### Litígios estratégicos

Exemplos internacionais de litígio estratégico para proteção e promoção de direitos digitais estão se tornando mais comuns, como a plataforma Catalysts for Collaboration<sup>14</sup> e a rede Digital Rights Lawyers Initiative (DRLI),<sup>15</sup> que buscam encorajar quem trabalha na defesa de uma internet livre e aberta a colaborar além de silos em processos de litígio. No Brasil, existem casos que valem a pena serem ressaltados, como as ações civis públicas contra tecnologias de vigilância em espaços públicos.

Enquanto, na Europa e nos Estados Unidos, as iniciativas legislativas têm sido o caminho mais bem-sucedido, no Brasil, atuações perante a Justiça e a agências governamentais são as vias nas quais as organizações da sociedade civil têm tido mais êxito, até o momento (Cruz, 2022). Após denúncias do Idec, por exemplo, a Secretaria Nacional do Consumidor atuou multando a loja de roupas Hering por utilizar reconhecimento facial sem o conhecimento dos clientes. A ViaQuatro, que tem a concessão da linha amarela do metrô de São Paulo, também foi condenada, pelo Tribunal de Justiça, por captar imagens dos passageiros enquanto observavam anúncios publicitários.



Mais recentemente, a Justiça paulista também interrompeu a instalação do sistema nas linhas 1-azul, 2-verde e 3-vermelha. Nesse caso, o TJSP suspendeu o sistema de reconhecimento facial no Metrô de São Paulo por entender que tal sistema tem o potencial de atingir direitos fundamentais dos habitantes.

Nos casos judiciais acima mencionados, é marcante a atuação conjunta de entidades da sociedade civil com instituições que têm o escopo de defender direitos constitucionais, como as Defensorias Públicas. Nos casos contra a ViaQuatro e a Companhia do Metropolitano de São Paulo, além do Idec, a ação contou com a participação de núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo e da Defensoria Pública da União, além de apoio de diversas organizações civis (Instituto Alana, Instituto de Referência em Internet e Sociedade – Iris, Access Now, Intervezes, Artigo 19, Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos – CADHu, dentre outras).

A judicialização dos casos é considerada uma medida arriscada, mas com potencial de ter um grande impacto positivo, a depender do resultado judicial. Tais articulações demandam muito tempo e investimento, algo escasso, tanto em organizações da sociedade civil quanto nas defensorias públicas. Dessa maneira, as parcerias ajudam a reduzir as diferentes assimetrias (financeiras e técnicas) existentes quando há um embate contra grandes administrações públicas e multinacionais provedoras de tecnologias de vigilância.

Além disso, algumas dessas características jurídico-institucionais brasileiras também se refletem em outros ordenamentos latino-americanos, pois são países que estão criando, implementando e aplicando leis de proteção de dados recém-criadas. Outras particularidades,

como a falta de transparência na contratação e implementação de tecnologias, as articulações interinstitucionais e a dimensão das empresas de tecnologias, que possuem enorme poder de mercado e atuam em diversos países da região, também são desafios comuns enfrentados por outras organizações da região.

Nesse sentido, diversas entidades também têm obtido certo êxito, atuando em seus respectivos países, promovendo ações perante os tribunais locais.<sup>16</sup> Há vários anos, organizações da sociedade civil e instituições de pesquisa vêm chamando a atenção para diversas questões relacionadas à mitigação do direito à cidade, por meio de ferramentas vigilantistas, por isso é muito significativo que essas decisões judiciais estejam confirmando o quanto problemática é a implementação de sistemas de vigilância em massa pelas cidades latino-americanas.

## Esforços legislativos

Paralelamente às atividades de litígio estratégico e articulação entre entidades, políticos eleitos para legislaturas locais têm começado a enviar requerimentos com pedido de informação e a elaborar projetos de lei, com a ajuda de pesquisadores e ativistas, para impedir a utilização de tecnologias de vigilância pelo setor público em espaços públicos de seus estados e municípios. Nesse sentido, percebe-se que, assim como os problemas relativos às tecnologias de vigilância são múltiplos, também estão sendo desenvolvidas diversas estratégias para bani-las.

Os primeiros projetos de lei foram protocolados em 2021, pelo vereador Reimont (PT/RJ)<sup>17</sup> e pela deputada estadual Dani Monteiro



(Psol/RJ). Em junho de 2022, mais de 50 parlamentares de diferentes partidos de esquerda (Psol, PT e PCdoB) apresentaram projetos de lei pelo banimento do reconhecimento facial em espaços públicos. Dentre as razões apresentadas pelas deputadas e vereadoras para banir o uso do reconhecimento facial está o fato de que a implementação de tecnologias desses sistemas restringe o direito de ir e vir, já que todas as pessoas passam a ser tratadas como suspeitas, filmadas, vigiadas e potencialmente identificadas.

Para além dos projetos de lei, também estão sendo criados espaços de discussão multissetoriais, como os conselhos municipais de proteção de dados pessoais e da privacidade, que possuem o intuito de auxiliar a administração pública municipal na adequação à LGPD, sugerindo ações e medidas a serem implementadas pela prefeitura. O estabelecimento de mecanismos de governança com a representação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica é um esforço legislativo que dialoga com o histórico brasileiro de políticas de fortalecimento de espaços de disputas, discussão e formulação de políticas públicas que privilegiam maior participação social, transparência e legitimidade nas decisões governamentais.

## Considerações finais

O Brasil, com seus mais de 5.000 municípios – sendo 15 metrópoles e duas megacidades –, enfrenta problemas históricos de infraestrutura, desigualdades e acesso a serviços públicos. Na busca por soluções, criam-se mecanismos, políticas e arcabouços regulatórios centrados nas promessas tecnológicas que vislumbram

eficiência e inovação. Contudo, muitas dessas soluções estão atreladas a interesses e agendas corporativas, sem foco no interesse público ou engajamento significativo da população na escolha ou priorização dos investimentos. Mostramos que, mesmo que os impactos sejam sentidos no âmbito local, há feixes transnacionais de poder nesse ecossistema de cidades inteligentes, seguindo uma agenda tecnopolítica que se insere em fóruns internacionais, como a UN-Habitat e a Nova Agenda Urbana, e em “planos diretores” de inovação para municípios brasileiros, que são liderados por consultorias privadas com sede no Sudeste. Quando olhamos para salas VIP de prefeitos, PPPs e o *lobby* velado por trás desse ecossistema, podemos começar a articular os problemas a serem enfrentados como pesquisadores e ativistas – e fortalecer a busca por redes de engajamento cívico preocupadas com direitos digitais e direito à cidade.

É importante mostrar como esses atores estatais e não estatais têm se relacionado e quais são as assimetrias de poder existentes no contexto de expansão e consolidação da agenda de *smart cities* no Brasil. Ainda mais relevante, a nosso ver, é também observar e reverberar o trabalho de resistência sendo feito por organizações da sociedade civil e por movimentos comunitários para conter danos, lutar por direitos e oferecer uma agenda positiva para a implementação de tecnologias e iniciativas com base em grande volume de dados nos espaços urbanos. Baseadas majoritariamente no Sul Global e atuando em redes de colaboração, essas organizações e comunidades têm atuado de forma local, regional e transnacional para otimizar recursos, expertises e estratégias na busca por cidades mais justas e com tecnologias inclusivas.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-6023-4584>**

University of Virginia, School of Data Science. Charlottesville, VA/United States of America.  
reia@virginia.edu

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-9136-3899>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Estudos da Linguagem, Programa em Pós-Graduação em Divulgação Científica e Cultural. Campinas, SP/Brasil.  
l234241@dac.unicamp.br

## Nota de agradecimentos

Agradecemos à Open Society Foundations pelo financiamento do projeto de pesquisa, desenvolvido no Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio, e às pessoas que aceitaram conversar conosco durante a pesquisa de campo. Também gostaríamos de agradecer Tatiana Murta e Victor Caldas, pelo trabalho como estagiários do projeto, e Brenda Cunha e Pedro Augusto P. Francisco, pela leitura, revisão e comentários.

## Notas

- (1) No original: *“We commit ourselves to adopting a smart-city approach that makes use of opportunities from digitalization, clean energy and technologies, as well as innovative transport technologies, thus providing options for inhabitants to make more environmentally friendly choices and boost sustainable economic growth and enabling cities to improve their service delivery”* (United Nations, 2017, p. 19).
- (2) Todas essas empresas figuram como patrocinadoras ou parceiras em exposições que estudamos.
- (3) Para referência, o valor do salário-mínimo no Brasil, em 2019, era de R\$998,00.
- (4) De acordo com os materiais do evento, esses espaços eram literalmente chamados de Sala VIP. Os autores não tiveram acesso às informações trocadas a portas fechadas nesses espaços.
- (5) O evento aconteceu em diferentes regiões do País e cresceu ao longo do tempo, refletindo o aumento do interesse em cidades inteligentes: a primeira edição da feira aconteceu em Recife, em 2012, com 250 participantes; em 2018, a edição do evento contou com 5.000 participantes (segundo os organizadores).

- (6) Espaços dedicados ao teste de novas tecnologias, inclusive de cidades inteligentes.
- (7) O solucionismo tecnológico, ou tecnossolucionismo, é uma abordagem que busca oferecer respostas apressadas e reducionistas a fenômenos sociais complexos, tendendo a simplificar e ignorar as várias realidades que desencadeiam e moldam os problemas específicos que determinada tecnologia se aventura a resolver (Morozov, 2013).
- (8) Embora as nuances e complexidades da identidade de gênero tornem difícil medir a participação média das mulheres e pessoas não binárias nos painéis, uma análise geral do programa mostra que entre 70% e 74% dos palestrantes eram homens.
- (9) Ver, por exemplo, a discussão apresentada em Reia e Cruz (2021).
- (10) A Coalizão Direitos na Rede é financiada pela Ford Foundation, e a lista completa de entidades pode ser encontrada em <https://direitosnarede.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 14 ago 2022.
- (11) Disponível em: <https://www.alsur.lat/pt-br>. Acesso em: 14 ago 2022.
- (12) Disponível em: <https://www.accessnow.org/ban-biometric-surveillance/>. Acesso em: 14 ago 2022.
- (13) Ver: Tire Meu Rosto da Sua Mira, Iniciativas. Disponível em: <https://tiremeurostodasumira.org.br/iniciativas/>. Acesso em: 14 ago 2022.
- (14) Ver: <https://catalystsforcollaboration.org/>. Acesso em: 13 ago 2022.
- (15) Ver: <https://digitalrightslawyers.org/>. Acesso em: 13 ago 2022.
- (16) A Justiça de Buenos Aires suspendeu o sistema de reconhecimento facial de foragidos do governo na cidade de Buenos Aires após detectar uso ilegal, por parte do Ministério da Segurança, de dados biométricos de 7,5 milhões de pessoas que sequer estavam sendo procuradas (Télam Digital, 2022).
- (17) Reimont como presidente da Comissão Especial, com a finalidade de acompanhar, estudar e formular políticas públicas sobre o tema cidades inteligentes – *smart cities*, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro; Monteiro, como Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

## Referências

- ALFONSIN, B. M.; SALTZ, A.; FERNANDEZ, D.; VIVAN FILHO, G. T. A.; FACCENDA, G.; MULLER, R. (2017). Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na nova agenda urbana - Habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 9, n. 3, pp. 1214-1246.
- ARNAUDO, D. (2017). Brasil e o marco civil da internet: o estado da governança digital brasileira. *Artigo Estratégico*, n. 25, pp. 1-57.
- ARRUDA, P. (2020). *Vitória é 1ª capital a concluir Plano de Tecnologia de Cidades Inteligentes*. Prefeitura Municipal de Vitória. Disponível em: <https://vitoria.es.gov.br/noticia/vitoria-e-1a-capital-a-concluir-plano-de-tecnologia-de-cidades-inteligentes-41116>. Acesso em: 11 ago 2022.

- AUNE, A. (2017). Human smart cities: o cenário brasileiro e a importância da abordagem joined-up na definição de cidade inteligente. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- ÁVILA, R. (2020). Against digital colonialism. *Autonomy*, pp. 1-13.
- BAIBARAC-DUIGNAN, C; LANGE, M. (2021). Controversing the datafied smart city: Conceptualising a 'making-controversial' approach to civic engagement. *Big Data & Society*, v. 8, n. 2, pp. 1-15.
- BALBIM, R. (2017). A geopolítica das cidades e a nova agenda urbana. *IPEA – Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 17, pp. 35-44.
- BENJAMIN, R. (2019). *Race after technology: abolitionist tools for the new jim code*. Cambridge and Medford, Polity Press.
- BIETTI, E. (2020). From ethics washing to ethics bashing: a view on tech ethics from within moral philosophy. Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAT\* '20). Nova York, Association for Computing Machinery, pp. 210-219.
- BOLDRINI, A. (2019). Sem atuação efetiva, frentes parlamentares proliferam no Congresso. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/sem-atuacao-efetiva-frentes-parlamentares-proliferam-no-congresso.shtml>. Acesso em: 11 ago 2022.
- BRANDUSESCU, A.; REIA, J. (eds.) (2022). *Artificial intelligence in the city: building civic engagement and public trust*. Centre for Interdisciplinary Research on Montreal, McGill University.
- BRASIL (2016a). Comments from Brazil to the issue papers that will inform the discussions of the UN Habitat III Conference. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/BRASIL-Comments-on-Habitat-III-Issue-Papers.pdf>. Acesso em: 11 ago 2022.
- \_\_\_\_\_ (2016b). Comments by the Federative Republic of Brazil on the Habitat III Policy Papers. 2016. Disponível em: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/PU\\_Comments\\_Brazil.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/PU_Comments_Brazil.pdf). Acesso em: 11 ago 2022.
- BRUNO, F. (2008). Máquinas de ver, modos de ser: visibilidade e subjetividade nas novas tecnologias de informação e de comunicação. *Revista Famecos*, v. 11, n. 24, pp. 110-124.
- CARDULLO, P.; KITCHIN, R. (2019). Being a "Citizen" in the smart city: up and down the scaffold of smart citizen participation in Dublin, Ireland. *GeoJournal*, v. 84, n. 1, pp. 1-13.
- CASTELLS, M. (1989). *The informational city*. Oxford and Cambridge, Blackwell.
- CUGURULLO, F. (2021). *Frankenstein urbanism: eco, smart and autonomous cities, artificial intelligence and the end of the city*. Abingdon e Nova York, Routledge.
- CRUZ, L. (2022). "Where is Facial Recognition Technology Heading in Brazil?". In: BRANDUSESCU, A.; REIA, J. (eds.). *Artificial intelligence in the city: building civic engagement and public trust*. Centre for Interdisciplinary Research on Montreal, McGill University.
- DIAS, T. (2021). A bancada do like: Google e iFood se inspiram em ruralistas e montam tropa de choque no Congresso. *The Intercept Brasil*. Disponível em: <https://theintercept.com/2021/11/25/google-e-ifood-montam-bancada-do-lie/>. Acesso em: 11 ago 2022.
- FIRMINO, R. (2005). Planning the unplannable: How local authorities integrate urban and ICTS policy-making. *Journal of Urban Technology*, v. 12, n. 2, pp. 49-69.
- \_\_\_\_\_ (2019). Entrevista on-line concedida aos autores, em 27 mar.

- FIRMINO, R.; KANASHIRO, M.; BRUNO, F.; EVANGELISTA, R.; NASCIMENTO, L. (2013). Fear, security, and the spread of cctv in brazilian cities: legislation, debate, and the market. *Journal of Urban Technology*, v. 20, n. 3, pp. 65-84.
- FROTA, H. (2019). Entrevista on-line concedida aos autores, em 9 maio.
- GAFFNEY, C.; ROBERTSON, C. (2018). Smarter than smart: Rio de Janeiro's flawed emergence as a smart city. *Journal of Urban Technology*, v. 25, n. 3, pp. 47-64.
- GALINDO, E.; MONTEIRO, R. A. (2016). Nova agenda urbana no Brasil à luz da Habitat III. *IPEA – Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 15, pp. 25-32.
- GORDILHO SOUZA, A. M. (2018). Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 20, n. 41, pp. 245-265.
- GUMPERT, G.; DRUCKER, S. (2008). Communicative Cities. *The International Communication Gazette*, v. 70, n. 3-4, pp. 195-208.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HOFFMANN, A. L. (2019). Where fairness fails: data, algorithms, and the limits of antidiscrimination discourse. *Information, Communication & Society*, v. 22, n. 7, pp. 900-915.
- HORTÉLIO, M. (2020). Cidade inteligente: Salvador será a primeira capital com plano diretor de tecnologia. *Jornal Correio*. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/cidade-inteligente-salvador-sera-a-primeira-capital-com-plano-diretor-de-tecnologia/>. Acesso em: 12 ago 2022.
- IDEC; INSTITUTO LOCOMOTIVA (2022). *Barreiras e limitações no acesso à internet e hábitos de uso e navegação na rede nas classes C, D e E*. Disponível em: [https://idec.org.br/arquivos/pesquisas-acesso-internet/idec\\_pesquisa\\_internet-movel-pelas-classes-cde.pdf](https://idec.org.br/arquivos/pesquisas-acesso-internet/idec_pesquisa_internet-movel-pelas-classes-cde.pdf). Acesso em: 12 ago 2022.
- ISRAEL, C. B. (2019). *Redes digitais, espaços de poder: sobre conflitos na reconfiguração da internet e as estratégias de apropriação civil*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- JUAZEIRO DO NORTE (2017). Diário oficial do município. Caderno I, Ano XX, n. 4640, de 12 de dezembro. Disponível em: [https://juazeirodonorte.ce.gov.br/diario/963/4640\\_2017\\_0000001.pdf](https://juazeirodonorte.ce.gov.br/diario/963/4640_2017_0000001.pdf). Acesso em: 11 ago 2022.
- KITCHIN, R. (2015). Making sense of smart cities: addressing present shortcomings. *Journal of Regions, Economy and Society*. Cambridge, v. 8, n. 1, pp. 131-136.
- KITCHIN, R.; LAURIAULT, T.; CARDLE, G. (orgs.). (2018). *Data and the city*. Nova York e Oxon, Routledge.
- KURBAN, C.; PEÑA-LÓPEZ, I.; HABERER, M. (2017). What is Technopolitics? A Conceptual Scheme for Understanding Politics in the Digital Age. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Ciencia Política*, n. 24, p. 3-20.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LEMOS, A. (org). (2004). *Cibercidade: as cidades na cibercultura*. Rio de Janeiro, Editora e-papers.
- LIPPOLD, W.; FAUSTINO, D. (2022). *Colonialismo digital: por uma crítica hacker-fanoniana*. São Paulo, Raízes da América.
- MARICATO, E. (1985). Direito à terra ou direito à cidade? *Revista de Cultura Vozes*, v. 89, n. 6.
- \_\_\_\_\_. (2015). Para entender a crise urbana. *CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas*, v. 8, n. 1, pp. 11-22.

- MATTERN, S. (2017). *Code and clay, data and dirt*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MCQUIRE, S. (2008). *The media city*. Londres, Sage Publications.
- MENDES, L. S.; DONEDA, D. (2018). Reflexões iniciais sobre a nova lei geral de proteção de dados. *Revista dos Tribunais*, v. 120, pp. 469-483.
- MOROZOV, E. (2013). *To save everything, click here: the folly of technological solutionism*. Nova York, PublicAffairs.
- MOROZOV, E.; BRIA, F. (2018). *Rethink the smart city: democratizing urban technology*. Rosa Luxemburg Stiftung. Disponível em: [www.rosalux-nyc.org/wp-content/files\\_mf/morozovandbria\\_eng\\_final55.pdf](http://www.rosalux-nyc.org/wp-content/files_mf/morozovandbria_eng_final55.pdf). Acesso em: 11 ago 2022.
- NEIBURG, F.; THOMAZ, O. (2020). Ethnographic views of Brazil's (new) authoritarian turn. *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, v. 10, n. 1, pp. 7–11.
- NIAROS, V. (2016). Introducing a taxonomy of the 'smart city': towards a commons-oriented approach? *Triple-C*, v. 14, n. 1, pp. 51-61.
- NIC.br. (2022). *Fronteiras da inclusão digital: dinâmicas sociais e políticas públicas de acesso à Internet em pequenos municípios brasileiros*. São Paulo, Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- NOBLE, S. U. (2018). *Algorithms of oppression: how search engines reinforce racism*. Nova York, New York University Press.
- NUNES, P. (2022). Um Rio de câmeras com olhos seletivos: uso do reconhecimento facial pela polícia fluminense. *O Panóptico*. Disponível em: <https://opanoptico.com.br/Caso/um-rio-de-cameras-com-olhos-seletivos-uso-do-reconhecimento-facial-pela-policia-fluminense/>. Acesso em: 12 ago 2022.
- PAPP, A. C. (2014). *Em nome da internet: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. Trabalho de conclusão de curso. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PIMENTA, V. M.; PIMENTA, I. L.; DONEDA, D. C. M. (2019). "Onde eles estavam na hora do crime?": ilegalidades no tratamento de dados pessoais na monitoração eletrônica. *Revista Brasileira De Segurança Pública*, v. 13, n. 1, pp. 59-75.
- PINHEIRO-MACHADO, R.; SCALCO, L. (2020). From hope to hate: the rise of conservative subjectivity in Brazil. *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, v. 10, n. 1, pp. 21-31.
- POLI DE FIGUEIREDO, G. M. (2018). *O discurso e a prática da smart city: perspectivas críticas e aproximações sistemáticas no contexto de metrópoles latino-americanas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PRIVACY INTERNATIONAL (2017). *Smart cities: utopian vision, dystopian reality*. Disponível em: <https://privacyinternational.org/sites/default/files/2017-12/Smart%20Cities-Utopian%20Vision%2C%20Dystopian%20Reality.pdf>. Acesso em: 11 ago 2022.
- REIA, J. (2019). O direito à cidade (inteligente): tecnologias, regulação e a Nova Agenda Urbana. In: REIA, J.; FRANCISCO, P.; BARROS M.; MAGRANI, E. (eds.). *Horizonte presente: tecnologia e sociedade em debate*. Belo Horizonte, Brasil, Letramento.
- REIA, J.; BELLI, L. (eds) (2021). *Smart cities no Brasil: regulação, tecnologia e direitos*. Belo Horizonte, Letramento.

- REIA, J.; CRUZ, L. F. (2021). "Seeing through the smart city narrative: data governance, power relations, and regulatory challenges in Brazil". In: HAGGART, B.; TUSIKOV, N.; SCHOLTE, J. A. (eds). *Power and authority in internet governance*. Londres e Nova York, Routledge.
- REIA, J.; MIZUKAMI, P. N. (2015). Reformando a lei de direitos autorais: desafios para o novo governo na área da cultura. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, v. 9, n. 1.
- RODRIGUES, A. (2021). Após quase três anos, ações para tornar Juazeiro do Norte como cidade inteligente não saíram. *Diário do Nordeste*. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/apos-quase-tres-anos-acoes-para-tornar-juazeiro-do-norte-como-cidade-inteligente-nao-sairam-1.3087751>. Acesso em: 14 ago 2022.
- ROLNIK, R. (2019). *Urban warfare: housing under the empire of finance*. Londres e Nova York, Verso Books.
- \_\_\_\_\_. (2022). *São Paulo: o planejamento da desigualdade*. São Paulo, Editora Fósforo.
- SADOWSKI, J.; BENDOR, R. (2019). Selling smartness: corporate narratives and the smart city as a sociotechnical imaginary. *Science, Technology, & Human Values*, v. 44 n. 3, pp. 540-563.
- SALOMÃO, E.; MONTEIRO, P. D. C. (2020). O slave ship como paradigma de análise dos aparatos de vigilância no genocídio antinegro pelo estado brasileiro. In: CONGRESSO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS CRIMINAIS, IBCCRIM. *Anais...*
- SALVADOR (2019). Prefeitura Municipal do Salvador. Concorrência SEMGE n. 001/2019. Edital de Concorrência Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente – PDTCI. Tipo: menor preço. Disponível em: <https://bit.ly/3iDerXn>. Acesso em: 11 ago 2022.
- SANTOS, L. P. (2019). Inédito. Entrevista realizada pessoalmente, São Paulo: 3 maio 2019.
- SAULE JÚNIOR, N. (2016). O direito à cidade como centro da Nova Agenda Urbana. *IPEA - Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 15, p. 73-76.
- SCHIAVO, E. C.; GELFUSO, A. G. (2018). Urbanismo de mercado: las ciudades latinoamericanas y el neoliberalismo realmente existente. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 20, n. 42, pp. 423-442.
- SILVA, M. R. (2021). Orbitando telas: tecnopolíticas de segurança, o paradigma smart e o vigilantismo de gênero em tempos de acumulação de dados. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 31, pp. 201-212.
- SILVA, M. R.; VARON, J. (2021). *Reconhecimento facial no setor público e identidades trans: tecnopolíticas de controle e ameaça à diversidade de gênero em suas interseccionalidades de raça, classe e território*. Rio de Janeiro, Coding Rights.
- SILVA, R. L.; SILVA, F. S. R. (2019). Reconhecimento Facial e Segurança Pública: os perigos da tecnologia no sistema penal seletivo brasileiro. In: 5º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE. *Anais*. Santa Maria, UFSM.
- SILVA, T. (2020). "Racismo algorítmico em plataformas digitais: microagressões e discriminação em código". In: SILVA, T. (org.). *Comunidades, algoritmos e ativismos digitais: olhares afrodiáspóricos*. São Paulo, LiteraRUA.
- SIMÃO, V. (2019). Frente fria: por uma lei das frentes parlamentares. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/04/frente--fria-por-uma-lei-das-frentes-parlamentares.shtml>. Acesso em: 11 ago 2022.

- SÖDERSTRÖM, O.; PAASCHE, T.; KLAUSER, F. (2014). Smart Cities as Corporate Storytelling. *City*, v. 18, n. 3, pp. 307-320.
- SOLAGNA, F. (2020). *30 anos de governança da internet no Brasil: coalizões e ideias em disputa pela rede*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SOUZA, C.; MACIEL, M.; FRANCISCO, P. A. (2010). Marco Civil da Internet: uma questão de princípio. *Politics* 7. Disponível em: <https://politics.org.br/edicoes/marco-civil-da-internet-uma-quest%C3%A3o-de-princ%C3%ADpio>. Acesso em: 11 ago 2022.
- SOUZA, M. R. O.; ZANATTA, R. A. F. (2021). The problem of automated facial recognition technologies in Brazil: social counter-movements and the new frontiers of fundamental rights. *Latin American Human Rights Studies*, v. 1, pp. 1-34.
- STOCKMAR, L. (2016). "Security fairs". In: ABRAHAMSEN, R.; LEANDER, A. (orgs.). *Handbook of private security studies*. Nova York, Routledge.
- TAVOLARI, B. (2016). Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 1, pp. 93-109.
- TÉLAM DIGITAL (2022). La Justicia detectó el uso irregular de datos biométricos en CABA y suspendió el sistema de vigilancia facial. *Télam Digital*. Disponível em: <https://www.telam.com.ar/notas/202204/589313-gobierno-ciudad-buenos-aires-denuncia-uso-reconocimiento-facial-datos.html>. Acesso em: 14 ago 2022.
- THE PUBLIC VOICE (2019). Padrões globais de privacidade para um mundo globalizado. Declaração da Sociedade Civil. Madri, Espanha, 3 de novembro. Disponível em: [https://thepublicvoice-org.translate.google.com/madrid-declaration/br/?\\_x\\_tr\\_sl=auto&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR](https://thepublicvoice-org.translate.google.com/madrid-declaration/br/?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR). Acesso em: 14 ago 2022.
- TOWNSEND, A. (2013). *Smart cities: big data, civic hackers and the quest for a new utopia*. Nova York, W.W. Norton.
- UNITED NATIONS (2017). *New urban agenda*. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/documents/issue-papers/>. Acesso em: 11 ago 2022.
- WAGNER, B. (2018). "Ethics as an escape from regulation. From "ethics-washing" to ethics-shopping?". In: BAYAMLIOGLU, E.; BARALIUC, I.; JANSSENS, L.; HILDEBRANDT, M. (orgs.). *Being profiled: cogitas ergo sum*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- WEISER, M. (1996). *Ubiquitous computing*. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20070202035810/www.ubiq.com/hypertext/weiser/UbiHome.html>. Acesso em: 11 ago 2022.
- WINNER, L. (1980). Do artifacts have politics? *Daedalus*, v. 109, n. 1, pp. 121-136.
- ZUIDERWIJK, A.; CHEN, YC.; SALEM, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: a systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, v. 38, n. 3.

Texto recebido em 14/ago/2022

Texto aprovado em 2/out/2022



# Mobilidade sustentável e tecnologias digitais: uma agenda baseada nos comuns urbanos

Sustainable mobility and digital technologies:  
an agenda based on urban commons

Anísio Brasileiro [I]  
Maurício Oliveira de Andrade [II]  
Debora Vasconcelos [III]

## Resumo

Desde 2020, o mundo vive uma crise sanitária atingindo com maior gravidade segmentos da população mais vulneráveis em termos socioeconômicos. Nesse contexto, este artigo defende a necessidade de um novo modelo civilizacional alternativo ao neoliberalismo atual, baseado no conceito dos comuns. Coloca-se a hipótese que conceitua as tecnologias digitais, a cidade e seus serviços públicos, a mobilidade em especial, enquanto instituições dos comuns, podendo contribuir para a construção de outro modelo civilizacional relativo a cidades sustentáveis, resilientes e inclusivas. Abordagens diversas sobre comuns urbanos apontam evidências que comprovam essa hipótese. Conclui-se com diretrizes para uma agenda baseada nos comuns urbanos que forneçam, às lideranças políticas, elementos para construir um novo modelo de gestão participativa da mobilidade nas cidades.

**Palavras-chave:** Covid-19; mobilidade sustentável; comuns; tecnologias digitais.

## Abstract

*Since 2020, the world has been experiencing a health crisis that affects most seriously segments of the population that are more vulnerable in socioeconomic terms. In this context, this article defends the need for a new civilizational model based on the concept of commons, an alternative to the current neoliberalism. The hypothesis proposed here conceptualizes digital technologies, the city and its public services, mobility in particular, as institutions of the commons that, as such, can contribute to the construction of another civilizational model related to sustainable, resilient, and inclusive cities. Diverse approaches to urban commons have produced evidences that prove the hypothesis. In its conclusion, the article presents guidelines for an agenda based on urban commons that provide political leaders with elements to formulate an innovative model for the participatory management of mobility in cities.*

**Keywords:** covid-19; sustainable mobility; commons; digital technologies.

## Introdução

Em dezembro de 2019, em Wuhan, China, o mundo toma conhecimento de um vírus que ataca o aparelho respiratório das pessoas. Mas o Ocidente só percebe a gravidade do problema a partir de fevereiro 2020, quando a Covid-19 aparece em Bergamo, na Itália, alastra-se pela Europa e atinge os Estados Unidos. Era o início de uma das maiores crises sanitárias que o mundo já conheceu, com a pandemia chegando a todos os continentes e matando milhões de pessoas. Essa crise sanitária ocorre no contexto da urbanização planetária (Charmes e Rousseau, 2020), em torno de quatro processos interconectados: o desaparecimento do mundo selvagem, a interconexão mundial dos territórios, a integração entre cidades e áreas rurais e a planetarização das desigualdades urbanas. Entre os países mais afetados, como o Brasil, embora a doença Covid-19 atinja todas as pessoas e as classes sociais, as evidências têm mostrado que são mais atingidos os segmentos mais vulneráveis econômica e socialmente, concentrados em áreas carentes de infraestruturas, com acesso precário a saúde, saneamento, habitação e transporte.

Portanto, a grande questão que se coloca, para a humanidade, é o que nos espera, uma vez superada a pandemia atual e, conforme previsões de muitos especialistas, diante de possíveis novas pandemias? Impõe-se a indagação: que outro mundo seria possível, diferente deste que vivemos tão injusto e desigual? Nesse novo mundo, qual poderá ser o papel das tecnologias digitais (as chamadas *big techs*) que emergem com força nas cidades, no contexto da sociedade hiperindustrial (Veltz, 2017)? Nossa hipótese de pesquisa é que a

abordagem, tanto das cidades, de seus serviços públicos, da mobilidade urbana em especial, quanto do acesso e controle dos dados gerados pelas tecnologias digitais, enquanto comuns ou *commons* (Ostrom, 1990, com tradução francesa em 2010; Dardot e Laval, 2017), podem contribuir para a construção de outro mundo, na perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial aqueles baseados em cidades sustentáveis, resilientes, seguras e inclusivas (ODS 11).

No esforço para comprovar essa hipótese, este artigo, por meio de 6 seções, além desta seção 1, introdutória, apresenta, na seção 2, o conceito da atual sociedade neoliberal baseada na ideia central da concorrência entre indivíduos e empresas, que leva a desigualdades sociais crescentes, à degradação do meio ambiente, deduzindo-se daí a necessidade de um novo modelo civilizacional. A seção 3 discute o conceito de comuns, desenvolvido por Ostrom (1990 e 2010), ao qual se acrescenta vasta literatura produzida em todo o mundo, como alternativa ao atual modelo da sociedade neoliberal, destacando-se a definição da cidade como instituição do comum e, em decorrência, os espaços públicos e os serviços públicos, dentre os quais a mobilidade, definidos também enquanto comuns urbanos. Trata-se, pois, de uma abordagem original, uma vez que definir a mobilidade enquanto um comum urbano nos leva a repensar o modelo de gestão dos transportes, colocando a perspectiva da participação social nos processos de decisão de políticas públicas e nas agendas dos decisores políticos, com foco nas cidades brasileiras.

A seção 4 discute a emergência das tecnologias digitais, cujas bases de dados juntamente com a mobilidade devem ser vistas como comuns urbanos, procurando-se entender

a importância das plataformas digitais na sociedade hiperindustrial, presentes nas cidades em todo o mundo e no Brasil. Defende-se, ainda, que o acesso e controle dos dados gerados pelos algoritmos devem ser de propriedade pública, sendo concebidos enquanto comuns urbanos. A seção 5 mostra que a emergência e o fortalecimento de experiências ligadas aos comuns urbanos têm relação direta com as lutas dos movimentos sociais por democracia e redução de desigualdades. A seção 6 trata da elaboração de um conjunto de diretrizes que fortaleçam uma narrativa em torno da necessidade de uma nova agenda urbana a ser assumida pelas lideranças políticas da sociedade, que coloquem como prioridade um novo modelo de gestão da mobilidade, tendo como fundamento central a participação social.

## Em busca de alternativas à sociedade neoliberal

Ao colocarmos a questão sobre que outro mundo é possível após a atual pandemia, ou entre esta e a próxima pandemia, é necessário situar essa questão no contexto dos grandes momentos da evolução das relações Estado e sociedade, visto que as crises sanitárias resultam da ação de governos e empresas que, através de suas políticas e intervenções, impacta negativamente o meio ambiente e a natureza. Santos (2000) mostra que as relações entre Estado e sociedade na provisão das infraestruturas, de transportes em particular, alteram-se ciclicamente, em consonância com a sucessão de ciclos na economia capitalista: da economia mercantil, do século XVI ao XVIII, ao capitalismo industrial de Estado mínimo no século XIX

(Braudel, 1982) e deste para o Estado do Bem-Estar de base industrial no século XX, para, nas décadas seguintes, no contexto da quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, os governos colocarem em prática um conjunto de políticas keynesianas. Isso deu origem à chamada economia do bem-estar social, com elevados investimentos públicos nas infraestruturas de energia, telecomunicação, saneamento e transportes, assim como nas infraestruturas sociais de saúde e educação, caracterizando os 30 anos de Estado de Bem-Estar Social, indo do pós-guerra a meados dos anos 1970.

Eis que, no contexto da crise do estado keynesiano (Harvey, 2013), associada à crise do petróleo (1973), à desestruturação da União Soviética e à ascensão de Ronald Reagan e Margareth Thatcher ao comando dos EUA e da Grã-Bretanha, respectivamente, iniciam-se processos de desestatização, em praticamente todos os países, o que implica a redefinição das relações entre o público e o privado na provisão das infraestruturas. Tem início, agora, o predomínio do modelo de sociedade neoliberal, que já vinha se desenvolvendo, em conflito com o modelo liberal, tornando-se, finalmente, hegemônico dos anos 1980 até os dias atuais nos países ocidentais, com poucas exceções. Assim, estavam dadas as condições para as privatizações, desregulamentações e adoção das parcerias público-privadas no financiamento das infraestruturas.

Mas em que consiste a sociedade neoliberal? Em busca de respostas, utilizamos, como referência, o livro de Dardot e Laval (2016), para os quais o neoliberalismo pode ser definido como: “o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (p. 17) e,

ainda, “um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais” (ibid., p. 30).

*The Sustainable Development Goals Report* (UN, 2020) mostra que as desigualdades que assolavam o mundo se ampliaram com a pandemia, atingindo populações mais vulneráveis socialmente, submetidas a serviços públicos de má qualidade. Essas desigualdades guardam relação com o modelo de desenvolvimento das cidades, cujas populações são expulsas das áreas centrais e passam a habitar áreas periféricas, carentes de emprego e de serviços públicos. Esse é o caso das metrópoles brasileiras, submetidas há décadas às políticas de construção de eixos viários para a circulação do automóvel (Brasileiro e Henry, 1998). É, portanto, crucial buscar alternativas para reduzir a dependência do automóvel nos deslocamentos urbanos, que representam tarefa difícil no contexto da sociedade neoliberal, que tem, no automóvel, o símbolo do individualismo, como bem expressam Brand e Wissen (2021, p. 217), ao mostrarem a compatibilidade entre o transporte individual motorizado e o modo capitalista de produção, ambos baseados em valores ligados à ascensão social e à competição. Dupuy (1978) mostra de que maneira os papéis político e ideológico exercidos pelos modelos de planejamento de transportes urbanos adotados desde a década de 1960 em todo o mundo e no Brasil, ao induzirem a construção de rodovias e vias urbanas como alternativa à crise dos transportes nas cidades, impulsionaram o uso do automóvel e do combustível baseado no petróleo, influenciando, ainda, diversas gerações de técnicos que se formaram seguindo o padrão automobilístico rodoviário.

É, pois, em um contexto de desigualdades, que se acentuou com a pandemia, que se coloca a necessidade de um modelo de sociedade alternativo ao neoliberalismo. Conforme analisado por Santos (2020), desde meados dos anos 1980, o mundo tem vivido em crise permanente à medida que o neoliberalismo foi se impondo como expressão mais avançada do capitalismo. E adverte que essa crise se manifesta pela “escandalosa concentração de riqueza” e “imminente catástrofe ecológica” (ibid., p. 25).

Zizek (2020) afirma que “a primeira coisa a admitir é que a ameaça veio para ficar: mesmo se essa onda recuar, ela voltará a surgir em novas formas, talvez até mais perigosas” (p. 45). Em razão disso, a necessidade, para o autor, de “começarmos a pensar em possibilidades alternativas de sociedade, possibilidades para além do Estado-nação, que se efetivem sob a forma de cooperação e solidariedade globais” (ibid., p. 41).

Santos (2020) coloca três cenários para o pós-pandemia: 1) “vai tudo voltar ao “normal” rapidamente”; 2) “vai haver mudanças mínimas para que tudo fique na mesma”; 3) “a pandemia é a oportunidade para pensar numa alternativa ao modelo de sociedade e de civilização em que temos vivido, baseada numa exploração sem precedentes dos recursos naturais que, em conjunto com a iminente catástrofe ecológica, vai lançar-nos num inferno de pandemias recorrentes” (ibid., p. 316). Na concepção de Santos (ibid., p. 18), trata-se agora de se construir as “linhas da longa transição para um novo modelo civilizacional pós-capitalista, pós-colonial e pós-patriarcal”.

Para essa longa transição, o autor propõe uma “nova declaração cosmopolita insurgente de direitos e deveres humanos” (ibid., p. 251),

composta por um conjunto de princípios e caminhos a partilhar, de direitos e deveres para o início da roda de conversa da humanidade (ibid., p. 272); dentre os quais destacamos o princípio dos “bens comuns da humanidade”, definidos como “todos os bens que devem ser compartilhados por todos os seres humanos, homens e mulheres, sem discriminação, por serem essenciais para que a vida floresça e a dignidade prevaleça” (ibid., p. 273). O autor define como bens comuns fundamentais: a água, o ar, o espaço, as florestas, os rios, os mares, as sementes, o espaço público, a cultura, a educação, a saúde, a eletricidade, a informação, a comunicação, a internet (ibid., p. 274).

## Comum, uma alternativa possível ao neoliberalismo

A análise de Santos (2020) sobre um novo modelo civilizacional baseado nos bens comuns da humanidade aponta para a importância do conceito de bens comuns ou comuns, como chamaremos neste artigo, enquanto alternativa à atual sociedade neoliberal. Abordamos, a seguir, o conceito de comuns posto em evidência a partir das análises de Ostrom (1990), que lhe valeram o Prêmio Nobel de 2009, de Hardt e Negri (2016), e de Dardot e Laval (2017), estando em sintonia com Santos (2020) como conceito essencial para um novo modelo civilizacional.

Para a análise do conceito de comuns ou *commons*, segundo Ostrom, tomamos como referência a versão francesa do seu livro *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, de 1990 (Ostrom, 2010).

Data do início da década de 1960, os primeiros estudos de Elinor Ostrom que com Vincent Ostrom abordaram os problemas da ação coletiva encontrados por indivíduos utilizando recursos comuns. Era o caso do problema da intrusão de água salina em um aquífero em uma área da aglomeração de Los Angeles, tendo ela e equipe observado que medidas institucionais tiveram efeitos positivos sobre a gestão do aquífero. Em 1981, esses resultados foram tema de seminário sobre a “aprendizagem institucional”, financiado pelo serviço geológico americano.

Nesse seminário, Elinor e equipe ampliaram os estudos sobre medidas institucionais de gestão eficaz de recursos em outras regiões. Em 1985, ela organizou outro seminário então apoiado pela Academia Nacional de Ciências, cujo painel sobre a gestão de recursos de propriedade comum apresentou um método de análise, identificando: i) as propriedades físicas dos recursos, ii) as regras utilizadas para regular os acessos e utilização, e iii) os tipos de interação que resultaram. Os resultados foram apresentados, em 1986, na Conferência Internacional de Annapolis, e publicados pela National Research Council. Na sequência, Elinor e equipe percebem que havia muitos estudos de caso, em todo o mundo, versando sobre várias temáticas, mas com pouca visibilidade quanto aos seus resultados, o que a levou a construir o quadro conceitual sobre a importância das instituições nas diversas configurações da gestão de recursos de propriedade comum.

Mas o que é um recurso comum? Ostrom (2010, p. 44) “designa um sistema de recursos suficientemente importante para que ele seja custoso (mas não impossível) de excluir seus beneficiários potenciais de acesso aos benefícios ligados à sua utilização”.

Como exemplos, ela enumera “espaços de pesca, lençóis freáticos, áreas de pastagens, canais de irrigação, pontes, estacionamentos, computadores centrais, bem como os cursos d’água, lagos, oceanos e outras massas de água”. Em 1989, chamou-lhe a atenção um artigo no *New York Times* sobre a sobrepesca a 250 km da Nouvelle-Angleterre, onde se verificava a falta de consenso entre atores, diante das opções de regulação centralizada ou de privatização do lago. Analisando a literatura, Elinor observa que:

Certos artigos de pesquisadores sobre a “tragédia dos bens comuns” preconizam um controle pelo “Estado” do essencial dos recursos naturais para evitar sua destruição. Para outros, é a privatização desses recursos que resolverá o problema. O que se pode observar, entretanto, é que nem o Estado nem o mercado obtêm sucesso que permita aos indivíduos uma utilização produtiva no longo prazo de sistemas de recursos naturais. De outro modo, as comunidades e os indivíduos confiaram a coletividades que não pertencem nem ao Estado, nem ao mercado o cuidar de governar os sistemas de recursos naturais para longos períodos de tempo, com graus de sucesso diversos. (Ibid., p. 14)

Como síntese das pesquisas que lhe valeram o Prêmio Nobel em 2009, Ostrom (ibid., pp. 113-114) enumera oito princípios de concepção para as instituições do comum: 1) limites claramente definidos; 2) concordância entre as regras de apropriação e de fornecimento e as condições locais; 3) existência de dispositivos de escolhas coletivas (espaços para modificação das regras); 4) acompanhamento; 5) sanções graduais emanadas pelos apropriadores ou por agentes trabalhando por conta deles; 6) mecanismos de resolução de conflitos;

7) reconhecimento mínimo dos direitos de organização; e 8) para recursos comuns pertencentes a sistemas maiores, é necessário a constituição de múltiplos níveis de envolvimento das empresas que organizam as atividades e fornecimento, acompanhamento, aplicação das regras, resolução de conflitos e de governança.

Nos anos seguintes ao Prêmio Nobel, Ostrom cria a associação IASC – The International Association for the Study of the Commons –, e o tema dos comuns assume relevância mundial, no contexto do aumento das desigualdades sociais, da concentração de riquezas e do colapso ambiental. A aplicação do conceito de comuns a casos concretos, sobretudo nas cidades, permitiu o aprofundamento das pesquisas de tal modo que existe hoje uma literatura que embasa a visão da cidade enquanto uma instituição do comum. Ressalte-se a importância de se inserir as análises das experiências nos comuns nos respectivos contextos econômicos, urbanísticos, sociais e jurídicos que variam de uma país a outro. Na dimensão jurídica, há que se observar a conceituação dos bens públicos à luz das duas grandes vertentes ligadas à noção de serviço público, segundo a tradição romana e francesa ligada à delegação dos serviços públicos à iniciativa privada, ou a vertente anglo-saxônica, que classifica os bens públicos como serviços de utilidade pública (Aragão et al., 2007);

Ao abordar a literatura sobre o tema em seus diversos contextos, Foster e Iaione (2015) apresentam uma descrição abrangente dos bens comuns urbanos, colocando a ideia da própria cidade como um bem comum. Os autores mostram que a linguagem dos bens comuns destaca a necessidade de proteger uma série de recursos e bens urbanos de ameaças de “cercaamento” pelo poder econômico, de modo

a serem compartilhados de forma ampla. Além daqueles bens comuns tradicionais ligados aos aspectos ambientais, eles mencionam novos tipos relativos a conhecimento, infraestrutura, cultura, vizinhança, etc.

São destacadas, pelos autores, as lutas dos movimentos sociais em defesa de espaços das cidades altamente valorizados, reivindicando o uso de terrenos urbanos vazios, edifícios públicos ou privados abandonados ou subutilizados, espaços abertos no entorno de infraestruturas, áreas para habitações, hortas comunitárias e agricultura urbana, parques de bairros. Essas lutas abrangem também o campo da cultura, analisado por Festa (2016), ao tratar da defesa de patrimônios históricos italianos contra ameaças de destruição devido ao *lobby* dos grandes interesses imobiliários.

A autora aponta ainda três aspectos que estão no “coração” do conceito dos comuns urbanos: os recursos comuns entendidos como objetos, espaços materiais e imateriais, independentemente de sua propriedade ser pública ou privada; a atividade de *commoning* (práticas de agir em comum); e as comunidades (*commoners*) envolvidas na criação e na reprodução dos bens comuns. No Brasil, existem experiências diversas de gestão de espaços públicos na perspectiva dos comuns, registrando-se, aqui, a dissertação de mestrado sobre o parque Augusta em São Paulo (Oliveira, 2019), inaugurado recentemente; a tese de doutorado (Tonucci Filho, 2017) que desenvolve o conceito da cidade como um comum, juntamente com pesquisas realizadas por Cruz e Paulino (2020) sobre experiências de mobilidade ativa sob a ótica dos comuns urbanos.

A complexidade do conceito de comuns urbanos é tratada por Castro-Coma e Martí-Costa (2016), que apontam a existência de

múltiplas interpretações sobre o que se entende por “*común*” e sua aplicação ao território urbano e gestão da cidade. Assim, realizam uma reflexão sobre as possibilidades e os limites do marco teórico dos comuns como projeto urbano. Os autores analisam, então, duas vertentes: a versão neoinstitucionalista desenvolvida por Ostrom, que põe acento sobre as normas de governança que as comunidades adotam para gerir recursos comuns; e a corrente marxista, que põe em evidência as práticas socioeconômicas de cercamento (*enclosure*) dos espaços urbanos, seguindo as lógicas de apropriação e “despossessão” do solo pelo setor privado na cidade neoliberal. Concluem mostrando a importância do diálogo entre as duas interpretações dos comuns urbanos, entendidos como espaços políticos que apontam para uma nova agenda política e para pistas para pesquisas de novas práticas sociais e comunitárias que ultrapassam tanto a visão da gestão estatal, quanto novas formas de mercantilização da vida urbana, tornando efetiva a luta pelo direito coletivo à cidade.

Essa complexidade conceitual é registrada por Harvey (2011), ao analisar os comuns segundo Ostrom. Ele aponta um limite importante para sua implementação, ligado à escala. Ele chama a atenção que a maioria dos exemplos de Ostrom envolve apenas uma centena ou mais de apropriadores. Para uma escala mais ampla de usuários dos recursos, coloca-se a complexidade da tomada de decisão que exige negociações diretas entre indivíduos, o que certamente traz dificuldades à sua gestão.

A agenda dos comuns urbanos é reforçada pela Rede Francófona para a Defesa dos Comuns, pela *Carte de Los Communes* (2011), a “Coalizão das cidades por direitos digitais”. Na América Latina, ocorreu em



2021, na Universidade Nacional Autônoma do México, o I Congresso Latino-Americano sobre Bens Comuns, e, no Brasil, registra-se a existência do Instituto Procomum, que publicou em 2018 um manifesto sobre o tema. Há que se ressaltar, na construção dessa agenda e na própria conceituação dos comuns urbanos, autores como Hess e Ostrom (2016), Hess (2008), Rose (2020) e, mais recentemente, o *Dictionnaire des biens comuns* (Cornu, Orsi e Rochfeld, 2021), que reúne contribuições de pesquisadores sobre temas ligados aos comuns, que, ao ultrapassarem as análises originais ligadas à questão ambiental e ecológica, abrangem todas as práticas sociais e temas de sociedade: *software* livre, habitat participativo, bicicletas e veículos em uso comum, conhecimento, cultura, meio ambiente, terra, mar, agricultura, pesca, arquitetura, urbanismo, saúde, trabalho, sendo raros os aspectos da vida urbana que não podem ser analisados sob a ótica dos comuns (ibid., p. 4).

Outra obra essencial sobre a cidade como um comum é o livro *Bem-estar comum* de Hardt e Negri (2016), no qual os autores partem do conceito de “democracia da multidão” que se fortalece e assume sua plenitude no “compartilhamento do comum” (p. 8), relativo às riquezas universais, tais como o ar, a água, os frutos da terra, considerados como “heranças da humanidade”, sendo “a cidade a fonte do comum e o receptáculo para o qual ele flui” (p. 177), pois não consiste apenas de redes de infraestruturas físicas e cabos de comunicação, devendo ser entendida enquanto “uma fábrica de produção do comum” (p. 278).

O fato de que a cidade possa ser pensada, planejada e gerida como um comum significa que os seus equipamentos materiais (parques, praças, ruas, calçadas) e imateriais (redes

informativas) constituem um bem comum; a consequência, então, é que os espaços públicos, nos quais circulam e se conectam as redes de infraestruturas, também são comuns urbanos. Portanto, ao definir vias, ruas, avenidas, como espaços públicos comuns a todos, o seu uso e apropriação não podem ser feitos majoritariamente pelos usuários de carro particular. Cabe, ao poder público, a responsabilidade de equilibrar a oferta de tecnologias, indo do automóvel particular e compartilhado à bicicleta, patinete, marcha a pé, ônibus, trens e metrô, que devem ocupar os espaços públicos de modo justo e equânime.

Assim, o fio condutor deste artigo se constrói a partir da ideia de que, se a cidade e seus espaços públicos se constituem em um comum, então os serviços públicos em rede, a exemplo do saneamento básico, da energia e dos transportes, são classificados também como comuns. E, portanto, aí se inclui a mobilidade urbana, objeto empírico deste artigo. É nessa direção que chegamos a Dardot e Laval (2017) que conceituam os serviços públicos como instituições do comum.

Os autores conceituam a instituição do comum como “princípio político” que se constitui em alternativa ao capitalismo em sua fase neoliberal, uma vez que esse sistema não consegue resolver os problemas que ele próprio gera. Os autores são críticos quanto ao papel do Estado de alterar esse contexto de desigualdades, concentração de riquezas e desastre ecológico, muito embora considerem essencial definir funções específicas que o Estado deve desempenhar, ligadas ao financiamento dos serviços públicos e à definição de um quadro regulatório que permita acesso da população a esses serviços, que constituem bens públicos.



Na conceituação do comum como um “princípio político”, os autores associam historicamente, desde a Inglaterra medieval, os commons ou comuns aos termos *múnus*, *munis*, *communis*, *commune*, *communia*, todos formados a partir da mesma articulação de *cum* e *múnus*, designando não apenas o que é “posto em comum”, mas os que têm “encargos em comum”. Portanto, o comum implica sempre certa “obrigação de reciprocidade”, ligada ao exercício da “responsabilidade pública”, da “co-decisão” (ibid., pp. 24-25). Deduz-se disso que o termo comum é apto a designar o princípio político da “coobrigação” para todos que estejam engajados numa mesma atividade de forma participativa. Assim, os autores associam os comuns ao princípio político do agir comum, no qual homens se engajam juntos, para o exercício de uma atividade conjunta.

Isso torna necessária a criação de novas instituições, voltadas para implementar formas de “autogoverno” (ibid., p. 455) dos comuns através de cooperativas, da cogestão de espaços urbanos, pondo em prática organismos de “cogestão” e assim por diante; nas quais “órgãos de governo de cada comum abram espaço para os usuários e os cidadãos envolvidos; e que não lhes abram apenas espaço, mas lhes deem *status* de coprodutores do serviço ou do bem” (ibid., p. 492).

Eis, então, uma questão importante posta pelos autores: serviços públicos são instituições da sociedade ou instrumentos do poder público? Olhando sua retrospectiva histórica, defendem que os serviços públicos devem ser considerados “serviços comuns” da sociedade, no entanto que só podem se desenvolver pelo poder administrativo encarregado da ordem e da segurança pública, portanto, não podem prescindir do Estado. Assim, para que

os serviços públicos passem a ser instituições do comum, orientadas para atender aos direitos de uso comum, sendo geridos de forma democrática, os autores concebem o “Estado não mais como uma gigantesca administração centralizada”, mas, ao contrário, como “o sumo garantidor dos direitos fundamentais dos cidadãos” no que diz respeito à satisfação de necessidades consideradas coletivamente essenciais, enquanto a administração dos serviços seria entregue a órgãos dos quais fariam parte não só representantes do Estado, como também trabalhadores e usuários-cidadãos (ibid., p. 547).

Os autores defendem que caberia, ao “Estado central, cuidar da coordenação dos serviços públicos, de sua conformidade com o direito, mas deveria saber delegar, a entidades autônomas, e conceder, a organismos regionais e locais, a execução dos serviços. Os agentes, por sua vez, seriam dotados de um estatuto que os protegeria da arbitrariedade dos governantes e teriam margem de ação suficiente para poder avaliar a forma como o serviço público deve ser prestado”. Para isso, é fundamental reconhecer o caráter profissional dos agentes, através da criação de associações de funcionários públicos, “concebidos não apenas como órgãos corporativos, mas também como órgãos de intercâmbio com a sociedade” (ibid., p. 545).

Trata-se, portanto, de uma concepção inovadora e original que Dardot e Laval (2017) trazem para os objetivos deste artigo, pois são também instituições do comum as cidades e os espaços públicos, junto com os serviços públicos que são responsáveis pela circulação nas cidades de fluxos materiais e imateriais ou informacionais. Isso significa que esses serviços devem ser ofertados à sociedade através de

mecanismos de cogestão pelos atores diversos, em processos democráticos de participação social, através de instituições ou organizações existentes, mas remodeladas ou criadas para esse fim. Para isso, o Estado é essencial, pois a ele cabe definir o quadro regulatório e o financiamento das atividades.

## Mobilidade sustentável e tecnologias digitais: comuns urbanos

Nos itens anteriores, procuramos construir o quadro conceitual dos comuns como alternativa à sociedade neoliberal e eixo central de um novo modelo civilizacional em torno do qual se constroem cidades sustentáveis, resilientes e inclusivas. Para isso, é fundamental que os dados gerados pelas tecnologias digitais sejam classificados enquanto comuns de acesso público e controle pelas autoridades de tutela, como veremos a seguir.

No contexto da atual sociedade neoliberal, Veltz (2017) aponta elementos que compõem a chamada sociedade hiperindustrial, que explica em grande parte a emergência das tecnologias digitais resultantes da expansão da internet. Ele observa convergência e complementaridade entre características da produção nas indústrias e nos serviços que, ao invés de antagônicas, são complementares. Essa articulação que ocorre por conta da presença das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) permite que a indústria automobilística não produza apenas carros, mas ofereça uma gama de serviços conexos, com foco muito mais em propiciar mais e melhor mobilidade às pessoas que produzir apenas carros. Para o autor

(*ibid.*), o mais importante não é tanto a robotização da economia com a automatização das atividades, mas o aumento da conectividade, o fato de que todas as tarefas, atores e processos possam estar ligados entre si, criando uma base de dados que se constitui em matéria-prima de imenso valor.

Daí resulta o que ele (*ibid.*) considera uma mudança de paradigma: a economia baseada em plataformas conectadas em redes. As empresas atuando em plataforma constituem um sistema cujo valor é criado, do lado da oferta, pela mobilização de uma multitude de ofertantes e, do lado da demanda, pelas interações com os demandantes. Tudo isso se amplificando por conta das TICs, que permitem interações entre uma oferta baseada em múltiplos serviços e uma demanda segmentada. Articular oferta e demanda em redes é o segredo do sucesso dessas plataformas nascidas da internet, surgindo daí a expressão Gafam – Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft, que exprime a presença das *big techs* nas cidades. Mas, observa Veltz (*ibid.*), esses processos de globalização tecnológica não incidem da mesma forma nos países, regiões e seus interiores. Crescem as desigualdades territoriais sob “efeitos de aglomeração” – maior flexibilidade de certas áreas em reconfigurar cadeias de atividades industriais e culturais por onde circulam fluxos de conhecimento e onde há melhor qualidade de vida com boas redes de infraestruturas técnicas – em oposição e ruptura com áreas periféricas mais distantes e menos bem servidas por essas redes.

É, pois, esse contexto da sociedade hiperindustrial que explica a emergência das plataformas que se constituem em guardiães da economia digital, como bem chamou *Tirole* (2016). Trata-se de um modelo de “mercado

*biface*”, no qual uma plataforma permite que vendedores e compradores se encontrem e interajam. O advento das tecnologias digitais propicia uma revolução nos modos de vida e nas relações econômicas, com o desenvolvimento de uma economia de compartilhamento para a escolha de habitações para turismo (Airbnb), veículos particulares (Drivy), aviões privados (Wingly), transportes regionais (BlablaCar) ou entrega de pacotes (Amazon) (ibid.), incluindo, ainda, os serviços de *streaming* (Netflix, Spotify, GloboPlay, Amazon), plataformas de música, séries, filmes, que têm por detrás algoritmos cujos dados são controlados pelas empresas de tecnologia.

As cidades constituem-se em espaços de inovações tecnológicas, de conhecimento pela presença de universidades, da ação coletiva, da criatividade e solidariedade. É nas cidades que se desenvolvem plataformas digitais que, como vimos, influenciam e agem sobre o cotidiano da vida urbana. Assim, para Courmont e Le Gàles (2019), o determinismo tecnológico exerce grande poder na sociedade, sua influência sendo vista sob dois campos opostos: para uns, o digital é vetor de progresso, torna o mundo mais eficiente, propicia crescimento econômico; para outros, é um risco para a sociedade, reforça a precarização dos indivíduos, a vigilância societária, a privatização dos serviços.

É, nesse contexto, que surgem expressões como “cidade inteligente” (*smart city*), referindo-se, em geral, ao universo das empresas *hightech* do Silicon Valley, mas também “cidade criativa”, “cidade digital”, usadas por profissionais da gestão urbana para designar grandes “inovações técnicas” que exprimiriam uma gestão estratégica da cidade, no contexto da revolução tecnológica (Ghorra-Gobin,

2018). A essa concepção se agregariam polos de competitividade, projetos de infraestruturas, equipamentos culturais, que representariam uma visão neoliberal das políticas públicas urbanas.

Em sentido inverso, surgem expressões mais orientadoras de outro modo da ação pública, a exemplo “cidade resiliente, sustentável e inclusiva”, na perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ibid.). Portanto, não se trata de opor de forma simplista uma visão à outra, pois ambas podem representar uma política pública sustentável e criativa, dependendo das orientações dos decisores políticos. Se o uso de *big data* e da inteligência artificial representa um avanço em termos de progresso da sociedade, o seu uso, a capacidade de aumentar (ou reduzir) desigualdades, depende de decisões políticas.

A *smart city* é, para Morozov e Bria (2019, p. 14), um dos conceitos mais importantes que têm influenciado a imaginação humana. Essa presença no cotidiano das pessoas assume expressões como *smart house*, *smart growth*, *smart citizens*, *smart money*, que podem ser encontradas em “curtos folhetos publicitários”, divulgando a cidade “midiática”, “informacional”, “telemática”. A expressão reflete, também, as políticas das grandes empresas de tecnologias industriais que desenvolvem plataformas que impulsionam seus modelos de negócios, refletindo o contexto da convergência entre indústria e serviços (Veltz, 2017). Uma vez que essas tecnologias vieram para ficar, quais os limites ou barreiras existentes que impedem (ou dificultam) a busca por cidades sustentáveis e inclusivas? Morozov e Bria (2019, pp. 18-19) consideram que qualquer tentativa de compreensão dos aspectos relativos à

dominação ideológica da expressão *smart* nas cidades deve ser relacionada com os preceitos neoliberais que restringem a autonomia das cidades, suas escolhas e decisões econômicas.

Essas tecnologias constituem um componente essencial das análises que Harvey (2016, p.155) chamou da passagem do “gerencialismo urbano ao empreendedorismo urbano”, ou o que Faburel (2018) chamou a “emergência do neoliberalismo urbano”.

Harvey (ibid., p. 161) destaca também que as políticas voltadas para o empreendedorismo urbano se referem à “luta ferrenha em torno da aquisição de funções-chave de controle e comando nas altas finanças, no governo ou na coleta e no processamento de informações, incluindo a mídia” (ibid., p. 164). Para isso, são necessários investimentos nas infraestruturas e serviços de transportes, na construção de aeroportos, terminais de integração e redes de internet disponíveis para a formação qualificada de jovens quadros técnicos em *hubs* universitários associados a parques tecnológicos que se localizam nessas áreas. Essa é a cidade que Harvey (ibid., p. 165) chama de “cidade informacional e pós-industrial em que a exportação de serviços (financeiros, informacionais, produtores de conhecimento) se torna a base econômica para a sobrevivência urbana”.

Portanto, a visão empreendedora que as cidades buscam construir em torno de uma imagem de modernidade, no atual século XXI, obedece à lógica da racionalidade neoliberal, que se expressa pela competição entre indivíduos e empresas. Assim, os fenômenos da precarização das relações de trabalho e a emergência das *big techs* são a expressão dessa racionalidade neoliberal, que atinge o cotidiano das pessoas, acentuado ainda mais

durante a atual pandemia Covid-19 que obriga as pessoas a realizarem o trabalho *on-line* (quando podem e o possuem) ou, então, a se transformar em precarizados submetidos aos aplicativos do *e-commerce* que dominam a vida cotidiana das cidades

Que elementos de análise podemos então tirar das experiências práticas de alternativas à gestão das cidades sob a ótica do neoliberalismo e das tecnologias digitais? A experiência recente original vivida por Morozov e Bria (2019, pp. 108-109) mostra que o acesso e controle dos dados gerados pelas plataformas tecnológicas constituem-se em recurso estratégico para as cidades, daí por que é essencial a propriedade e o controle pelo poder público. Essa é discussão central do livro clássico elaborado por Zuboff (2019, p. 19) sobre a era do capitalismo de vigilância, que “reivindica de maneira unilateral a experiência humana como matéria-prima gratuita para a tradução em dados comportamentais”.

Assim, a questão do acesso e controle dos dados pelos poderes públicos é crucial para a gestão das cidades; esses poderes, sendo atribuídos pelos quadros jurídicos locais aos poderes públicos, tornam-nos, portanto, legítimos proprietários dos dados, gerados pelas plataformas digitais através dos algoritmos que registram a vida das pessoas, a exemplo dos serviços públicos e da mobilidade urbana. Por isso importância de os dados serem definidos como comuns, através de *softwares* livres e de alternativas de código aberto, por exemplo.

É possível elaborar e implantar uma “*smart city* não neoliberal”? Essa é a questão central de Morozov e Bria (2019) que, ao responderem positivamente, alertam para pelo menos três aspectos: 1) os modelos políticos

e econômicos em que se baseiam as políticas das cidades são determinados nos planos local, nacional e mundial (ibid., p. 77); 2) o que requer a construção de alianças solidárias com organizações da sociedade civil e empreendedores de tecnologias que ofertem serviços contemplando direitos trabalhistas e aspectos ambientais (p. 183); 3) de modo que os dados gerados pelas plataformas “não sejam trancafiados em silos corporativos”, mas que sejam disponibilizados para usos públicos (pp. 181-182).

Foletto (2021) aborda o debate sobre propriedade intelectual, controle de dados e domínio público, mostrando que as concepções e os regulamentos se alteram com o tempo, em função do desenvolvimento do capitalismo e da cultura de propriedade das obras artísticas e culturais. O autor mostra que, na antiguidade, a cultura oral tinha circulação pública e se expressava livremente, com o predomínio da ideia de que “o publicado pertence a todos”. Na passagem do feudalismo ao mercantilismo, surge a cultura impressa, com a *Bíblia* de Gutemberg, as publicações em grande escala; surgindo daí as primeiras licenças para impressores e editores de obras, que passam a ser seus proprietários. Essa cultura da propriedade intelectual se fortalece no século XIX no contexto do capitalismo industrial, do liberalismo e dos avanços das tecnologias de comunicação lideradas pelas invenções do telégrafo, rádio, ferrovias, barcos a vapor e automóvel, já no início do século XX, com as grandes empresas de energia e comunicações. Estamos, um século depois, na era internet, com os debates sobre o *software* livre e a *creative commons*, surgida em 2001 para construir licenças alternativas ao *copyright*, com as batalhas judiciais que se sucederam.

Assim, a questão da propriedade e do controle dos dados é essencialmente política e depende da evolução dos contextos e interesses dos atores da sociedade; justificando-se, pois, na perspectiva dos comuns, o controle público sobre os dados gerados pelas tecnologias digitais. Isso não significa que a operacionalização dessa concepção seja simples (Savazoni, 2018). O autor reafirma a validade do conceito, devendo-se, para isso, atuar nos âmbitos local e global, junto às comunidades, para desenvolver modelos que possam ser implantados, atuando para a construção de uma “consciência planetária sobre a importância da sustentabilidade, participação, cooperação, liberdade, democracia, produção entre pares, bens comuns, entre outros aspectos, e levando seus resultados para o nível regulatório”(ibid., pp. 31-32).

Mostramos, até aqui, que se constituem comuns urbanos as cidades e seus espaços públicos, os serviços públicos que nela são ofertados à população juntamente com a propriedade e o controle dos dados gerados pelas plataformas digitais. Portanto, um dos serviços públicos essenciais, a mobilidade constitui também um comum urbano. Essa visão conceitual nos permite pensar um novo modelo civilizacional, nos termos definidos por Santos (2021), estando também em sintonia com a Declaração da Plataforma Global do Direito à Cidade (2015), que defende uma gestão pública tendo como eixo central a participação cidadã na preservação das cidades como bens comuns, ressaltando a importância dos governos locais, que devem contar com os meios adequados para garantir, à população, o acesso a serviços básicos ligados à gestão da mobilidade, dos espaços públicos, do meio ambiente, entendidos como patrimônios de todos.

Essa concepção do direito à cidade, que remonta a Lefebvre (1968), está em sintonia com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados pelas Nações Unidas em 2015, destacando-se, para o propósito deste artigo, o ODS 11, que visa tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Isso significa a defesa do acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em especial para mulheres, crianças, idosos e deficientes, em uma visão holística integrativa entre políticas habitacionais, saneamento básico, transportes públicos, em perspectiva de proteção ao meio ambiente e da urbanização inclusiva e sustentável.

## Comuns urbanos no contexto das lutas sociais atuais

Trata-se, portanto, de retomar essa concepção do direito à cidade, entendida hoje como um comum urbano, que vem se fortalecendo no contexto dos protestos e lutas dos diversos movimentos sociais em todo o mundo e cujas reivindicações (Zizek, 2020, p. 104) lidam com pelo menos duas questões: uma de natureza econômica e social, voltada à redução das desigualdades, e outra político-ideológica, que inclui desde demandas pela democracia até exigências para a superação da democracia multipartidária usual. Essas lutas vêm ocorrendo em espaços públicos, dando-lhes um caráter simbólico de espaços de resistência comum, refletindo “o descontentamento geral com o sistema capitalista que, é claro, adquire diferentes formas aqui e ali” (Occupy, 2012, p. 21).

Essas lutas sociais recentes que ocorrem desde a primeira década do século XXI (ibid.) têm início no Movimento Verde Iraniano de 2009, com os protestos contra as eleições presidenciais iranianas, seguindo-se, em 2011, a chamada Primavera Árabe na Praça Tahir, no Egito, estendendo-se, entre outros, ao Occupy Wall Street, nos Estados Unidos, e chegando ao Brasil com as Jornadas de Junho, em 2013.

Essas lutas sociais em torno de temas ligados aos comuns urbanos adquirem toda a sua plenitude na Espanha, a partir de 15 de maio de 2011, quando movimentos sociais ocuparam a Puerta del Sol de Madrid, dando origem ao movimento conhecido como os “indignados” ou Movimento de 15 Maio (M15). Seu crescimento ocorreu em um contexto de crise econômica, de incapacidade de as instituições tradicionais responderem às necessidades das pessoas, culminando, em 2015, com a eleição de Ada Colau à municipalidade de Barcelona. A sua plataforma política, “Barcelona en Comú”, expressa, com o conteúdo político ligado à abordagem dos comuns, como alternativa de governo e da atual sociedade neoliberal. Nas palavras da prefeita: “nós nos apropriamos das redes, das ruas, das praças. Confrontados por um verdadeiro bloqueio institucional impedindo qualquer mudança vinda do alto, nós decidimos nos apropriar dessas instituições, a fim de colocá-las a serviço das maiorias e do bem comum. Para nós, ‘ganhar a cidade’ ultrapassa a simples vitória nas eleições municipais; o desafio consiste em colocar em prática um novo modelo de governo local sob controle cidadão, transparente e participativo, que permita lançar políticas justas, redistributivas e duráveis, para enfrentar a crise econômica e política” (Barcelone en Comú, 2016).

É, nesse contexto, que Barcelona se torna mundialmente conhecida como *la ciudad de los comunes*, identificando-se, daí uma agenda urbana que emerge dessas experiências, na perspectiva da criação de alternativas à cidade capitalista, tendo Câmara-Menoyo, Ribera-Fumaz e León-Casero (2022) identificado experiências de comuns que emergem das lutas pela ocupação de espaços vazios urbanos, com criação de hortas urbanas, direito à habitação, gestão de equipamentos e serviços públicos, soberania tecnológica, educação, mobilidade e uso dos espaços públicos, contra a especulação imobiliária, pela democracia e participação social. O amplo leque de propostas observadas nos comuns urbanos de Barcelona fundamenta-se em princípios de equidade, do direito à cidade e à ação coletiva, apontando para uma nova agenda urbana, em oposição às políticas neoliberais ou ao cercamento das áreas urbanas que beneficiam poucos atores econômicos, em detrimento da maioria. Em Barcelona, registre-se que as experiências de comuns urbanos presentes na gestão da mobilidade se referem ao uso compartilhado de bicicletas e veículos elétricos geridos por comunidades de usuários, através de plataformas cooperativas que vêm sendo criadas, desde o início da gestão da prefeita Ada Colau, e que se estendem a outras cidades da aglomeração (Cities, 2019).

No Brasil, a operacionalização desse novo modelo de gestão democrática das cidades somente será possível se formos capazes de formular uma nova agenda para as cidades, em torno de uma narrativa capaz de mobilizar os atores sociais, em especial as lideranças políticas, que precisam estar convictas da importância de políticas públicas que implementem diretrizes voltadas para um novo modelo de

gestão da mobilidade urbana e das bases de dados necessárias ao seu planejamento, na perspectiva dos comuns.

Holden et al., (2020), em artigo seminal sobre a evolução conceitual das narrativas para a mobilidade sustentável, ressaltam o comentário do historiador Yuval Noah Harari, sobre a força das narrativas que se constroem em torno de um tema. Uma narrativa parte de uma ideia, de uma história que pode vir a ter o poder de mobilizar pessoas para a sua concretização. Os autores debruçam-se sobre as dificuldades para pôr em prática, 30 anos depois, o conceito de mobilidade sustentável (que aparece, pela primeira vez, no *Livro Verde da União Europeia*, em 1992, em sequência ao *Relatório Brundtland* de 1987). Para isso, constroem nove narrativas, ressaltando que qualquer tentativa para viabilizar o objetivo da mobilidade sustentável deve abordar os três imperativos do desenvolvimento sustentável: satisfazer as necessidades humanas, garantir a justiça social e respeitar os limites ambientais.

As nove narrativas construídas no artigo (ibid.) são transformadas em três: 1) eletromobilidade; 2) prioridade ao transporte coletivo; 3) sociedade com baixa mobilidade; que se constituem nas estratégias a serem adotadas para se chegar à mobilidade sustentável, através da melhoria da eficiência dos serviços de transportes, da alteração dos deslocamentos em favor dos modos ativos e transportes públicos e da redução das viagens de carro. Isso significa, para os autores (ibid.), a busca por cidades com baixa mobilidade, usando teletrabalho, combinando boa qualidade de vida com menos viagens, em deslocamentos mais curtos, através de um planejamento compacto do uso do solo, em uma cidade sem carros; com foco na excelência do transporte público acessível a



todos, integrado com modos ativos, ofertados em pacotes aos usuários por plataformas integradoras, fortalecendo o compartilhamento de viagens e incentivando a eletromobilidade.

Para a implantação dessa mobilidade sustentável com foco no conceito do comum, Holden et al. (ibid.) colocam um grande desafio que é a definição da liderança que deve conduzir esse processo; ou seja, quem, entre os atores públicos (políticos e burocratas), os atores cívicos (pessoas) e atores privados (empresas), pode exercer essa liderança? Para a liderança política é colocada uma narrativa construída em torno da mobilidade como instituição do comum (Brasileiro et al., 2021), que se operacionaliza através de diretrizes voltadas para a redução do uso do carro para fins particulares (reforçando a mobilidade compartilhada), a prioridade aos modos ativos e aos transportes públicos, a mudança no padrão energético, com prioridade aos veículos elétricos que possibilitam a transição ecológica, e o atendimento do ODS 11. Uma narrativa construída em torno dessas diretrizes necessita da adoção de novas formas de governança integrada da mobilidade e dos serviços urbanos, de modo que o conceito dos comuns fortaleça essas novas abordagens que possibilitam a gestão integrada das políticas públicas nas cidades (De Gouvello e Jaglin, 2021).

## Diretrizes para um modelo de gestão da mobilidade

A necessidade de um novo modelo de gestão da mobilidade nas cidades brasileiras parte da constatação da incapacidade do atual modelo baseado na concessão dos serviços de transportes a empresas privadas, em responder às

necessidades de deslocamentos da população. Isso aliado à fragilidade das autoridades públicas em aplicar os princípios constitucionais, de modo a resolver problemas que se já existiam antes da pandemia Covid-19 se ampliaram e tendem a se agravar com o tempo. Dentre esses problemas, destacam-se: queda da demanda; superlotação e longas filas de espera nos terminais e paradas de ônibus; tempos de viagem elevados; modelo de tarifação esgotado, pois baseado em recursos oriundos da tarifa paga pelos usuários; processos licitatórios emperrados (ou ausentes); forte desarticulação entre níveis de governo que dificulta o frágil controle das informações; além da omissão das autoridades metropolitanas em promover uma gestão integrada dos serviços públicos com o planejamento do uso do solo (Andrade, Lima Neto e Rabay, 2021).

Essa crise dos transportes públicos no Brasil nada mais é do que uma expressão das políticas neoliberais que vêm sendo adotadas no País desde meados dos anos 1980. São exemplos: a desestruturação e extinção das empresas públicas de ônibus, como a famosa CMTC – Companhia Municipal de Transporte Coletivo de São Paulo, extinta em 1994 (Brasileiro e Henry, 1999), acompanhadas do sucateamento e da extinção das redes de trólebus ocorridas desde as décadas de 1990 e 2000, muito bem-documentadas, por exemplo, para o caso da cidade de Araraquara, que se constituiu até recentemente em um exemplo de sucesso do transporte público (Borchers e Figueirôa-Ferreira, 2022).

Essas políticas desestruturadoras da ação pública nas cidades brasileiras vieram acompanhadas pela ascensão progressiva das empresas privadas de ônibus urbanos na oferta de serviços à população, cujos contratos de



concessão por longos períodos resultam de licitações com elevadas barreiras à entrada, o que favorece as empresas já presentes nos mercados urbanos – metropolitanos. Um aspecto essencial a registrar é a fragilidade da participação de atores representativos da população na formulação e aplicação das políticas de transportes, a exemplo da definição das tarifas ou da programação operacional das linhas de ônibus, revelando mais uma face do modelo de governança neoliberal que domina as políticas públicas brasileiras (Brasileiro et al., 2021). Urge, pois, a construção de uma nova agenda urbana com vistas a outro modelo de gestão da mobilidade em nossas cidades, sendo para isso necessário um reposicionamento político dos atores sociais e das lideranças políticas em torno das cidades e seus serviços públicos como comuns urbanos.

Observe-se, nesse sentido, que soluções existem, como mostram os resultados do Fórum realizado em 2020, logo após o início da pandemia, por universidades brasileiras, cujas soluções de curto, médio e longo prazo estão expostas em Andrade, Lima Neto e Rabay (2021). Ressalte-se, ainda, a robustez do quadro jurídico brasileiro, que, através da Constituição Federal, define os papéis das autoridades de tutela, em seus diversos níveis. Acrescente-se a clareza das diretrizes de políticas públicas de transportes e serviços urbanos, expressas no Estatuto da Cidade (2001) e na Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Ora, se existem instrumentos legais de suporte a essas políticas, por que então os problemas não são resolvidos? Essa questão se desloca para o campo da ciência política, das instituições e dos grupos de interesse, exigindo a construção de narrativas baseadas na

abordagem dos comuns urbanos que fortaleçam a ação das lideranças políticas (Brasileiro et al., 2021), na construção de uma nova agenda para as cidades brasileiras, na qual um dos pilares esteja na implantação de um novo modelo de gestão da mobilidade cujas diretrizes indicamos a seguir.

A primeira diretriz de gestão da mobilidade sustentável aborda a dimensão relativa à necessidade de uma coordenação integrada das redes de infraestruturas urbanas e do planejamento urbano, através de uma organização criada (ou repensada entre as existentes) para esse fim. Uma vez que a cidade e seus espaços públicos são conceituados enquanto comuns, portanto, a serem compartilhados de forma equilibrada, há que se exercer a regulação e o controle sobre as bases de dados e algoritmos que geram informações para a gestão das vias e suas infraestruturas em rede, indo dos transportes públicos, modos ativos e individuais, às redes de saneamento, telefonia, gás, energia, habitação; de modo que a mobilidade definida aqui como a capacidade da população de ter acesso aos serviços públicos e à cidade possa ser atendida em uma nova agenda urbana.

A segunda diretriz trata da necessidade de se conhecer o perfil e o comportamento da demanda por transporte público e individual; sendo necessárias a realização de pesquisas periódicas e a gestão pública dos dados de oferta e demanda, por uma autoridade metropolitana que tenha controle sobre itens essenciais como: programação operacional dos serviços de ônibus, avaliação dos operadores, gestão dos contratos previamente licitados, com definições claras da propriedade pública dos dados gerados pelos algoritmos das empresas operadoras contratadas, junto com a elaboração de

políticas tarifárias baseadas no financiamento das tarifas pelos chamados beneficiários indiretos dos sistemas de transportes (Brasileiro e Henry, 1998).

A terceira diretriz busca fortalecer as relações entre transportes e economia de proximidade, o que significa valorizar os espaços públicos locais e as economias de proximidade através do fomento à produção local familiar capaz de gerar emprego e renda. É essencial que o poder público qualifique esses espaços públicos, sobretudo nos bairros populares, para o uso de bicicletas e caminhadas, tornando agradável e segura a vida dos pedestres e ciclistas. As tecnologias digitais podem contribuir para a mobilidade compartilhada com o uso integrado de transporte público e de automóveis para viagens comuns entre habitantes da região, o que contribui para a diminuição do uso do carro em nível individual.

Uma quarta diretriz refere-se à dimensão relativa à governança da gestão da mobilidade e de suas bases de dados pelas autoridades públicas locais, mas contando com o apoio essencial do Estado, em nível federal e estadual, como define a própria Constituição Brasileira. Uma nova agenda urbana para as cidades brasileiras há que partir da criação de um fórum permanente com representação de todos os atores sociais, com atribuições para definir políticas de planejamento do uso do solo, da mobilidade e seu acompanhamento. Assim, na perspectiva da gestão pública da mobilidade sustentável e dos dados gerados pelos aplicativos, ambas entendidas enquanto comuns urbanos, a cogestão e a coparticipação na definição e aplicação das diretrizes acima pelas organizações da sociedade, seguindo regras claras de escolha de suas representações, são condições

básicas para um novo modelo de gestão das cidades na direção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

## Considerações finais

A recente crise sanitária, econômica e social provocada pela pandemia da Covid-19 mostrou claramente os limites do modo de produção capitalista em sua fase neoliberal, expresso pela crise climática e pelo aumento das desigualdades sociais em todo o mundo. Todavia, essas desigualdades têm atingido, de modo mais intenso, as camadas mais vulneráveis em termos socioeconômicos da população, também carentes de serviços públicos e infraestruturas de habitação, saneamento, transportes e vivendo, em geral, em áreas periféricas das metrópoles mundiais e brasileiras em particular.

Daí a necessidade da construção de uma nova agenda urbana que tenha como foco um novo modelo civilizacional baseado na abordagem dos comuns. Nessa perspectiva, os resultados deste artigo apontam para a comprovação da hipótese da pesquisa, de que a abordagem tanto das cidades, de seus serviços públicos, da mobilidade urbana em especial, quanto do acesso e controle dos dados gerados pelas tecnologias digitais, enquanto comuns urbanos, pode contribuir para a construção de uma transição para um novo modelo civilizacional, baseado em cidades sustentáveis, resilientes, seguras, atendendo-se, assim, aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Mas, para isso, procurou-se mostrar a necessidade da construção de narrativas robustas o suficiente para influenciar as lideranças

políticas de modo que coloquem, em uma nova agenda urbana, diretrizes e ações voltadas para a defesa da mobilidade urbana e das bases de dados geradas pelas tecnologias digitais como comuns urbanos. Essas diretrizes apontam a necessidade de um novo modelo de gestão para a mobilidade nas cidades brasileiras baseada na prioridade ao transporte público e aos modos ativos, na valorização dos espaços públicos e na transição energética, com redução do uso do automóvel individual e com o aumento dos usos de modos compartilhados, integrados por plataformas digitais, cuja propriedade e controle dos dados sejam assumidos pelas autoridades de tutela.

Há também que se buscar a coordenação entre as redes de infraestruturas e serviços urbanos, associada ao planejamento do uso do solo, com atividades que gerem emprego e renda nas proximidades dos locais de moradia. Mas, para isso, é essencial o fortalecimento das autoridades de tutela, seguindo-se a Constituição Federal de 1988 e pondo em prática um pacto federativo através da cooperação entre o Estado federal, que estabelece diretrizes de políticas públicas, além de financiar a expansão e a manutenção das infraestruturas urbanas, em especial nas áreas de habitação, saneamento e transportes; e os estados e municípios da federação, que devem contar com servidores públicos concursados com competências voltadas para o exercício da regulação dos serviços públicos.

Este artigo apontou algumas diretrizes a serem adotadas em uma nova agenda urbana, que levem a um novo modelo de gestão participativa da mobilidade nas cidades brasileiras. Todavia, a questão que se coloca, para pesquisas futuras, diz respeito a sua operacionalização. Para isso, os oito princípios definidos por

Ostrom (2010) e enunciados neste artigo se constituem em uma espécie de quadro de referência a seguir, para a implementação da mobilidade enquanto um comum urbano.

Assim, em futuro próximo, as pesquisas a serem objeto de teses, dissertações e trabalhos de profissionais ligados aos transportes e sua mobilidade na perspectiva dos comuns devem elaborar diagnósticos das situações atuais da gestão da mobilidade nas cidades, seus organogramas e mecanismos formais (ou não) de participação social, normas e regulamentos existentes, mecanismos de decisão das políticas de transportes e sua mobilidade. Com isso, será possível identificar as barreiras e oportunidades à participação social na gestão da mobilidade, podendo ser realizadas pesquisas através de grupos focais para identificar formas de participação social para um novo modelo de gestão da mobilidade urbana, que seja inclusivo e equânime, permitindo o acesso da população aos benefícios gerados pelas tecnologias digitais que, submetidas à regulação pública, possam contribuir para a geração de emprego e renda. Portanto, a abordagem dos comuns desenvolvida através das diretrizes acima mencionadas constitui uma narrativa a ser assumida pelas lideranças políticas e sociais, que possibilite a mobilização da sociedade em para uma nova agenda urbana voltada para a mobilidade sustentável em nossas cidades.

Mas é preciso sempre lembrar que a construção de uma alternativa ao neoliberalismo a partir da abordagem dos comuns é diretamente ligada à capacidade de mobilização dos atores sociais em defesa de reivindicações ligadas ao acesso com qualidade aos serviços públicos, pois há estreita relação entre as lutas dos movimentos sociais e a implementação de práticas de coparticipação e cogestão

ligadas aos comuns urbanos. A emergência e o fortalecimento dos comuns são, pois, inseparáveis das lutas urbanas pelo direito à cidade, como já afirmava Lefebvre (1968) há mais de 50 anos atrás. Em permanente luta política pelo direito à cidade, há que se acompanhar experiências atuais, a exemplo de Barcelona onde a prefeita Ada Colau vem implementando, com sucesso, sua plataforma política Barcelone em Comú.

No campo da mobilidade, é necessário recensear e acompanhar as experiências internacionais e brasileira de governança dos comuns, que se fazem presentes, por exemplo, em Barcelona, através do compartilhamento de viagens em bicicletas ou em veículos com o uso de plataformas digitais, cujos dados são de propriedade das comunidades de cidadãos que gerenciam esses recursos. Nesse sentido, a importância de se ter em conta a escala ou o tamanho das experiências de comuns urbanos (Harvey, 2011), pois, quanto maior o tamanho da atividade a ser gerida como um comum urbano, mais difícil a sua gestão, porque exigirá negociações mais complexas entre os atores em seus diversos níveis de governo.

Daí porque as experiências mostram ser mais recomendável na gestão da mobilidade na perspectiva dos comuns que se parta de escalas micro, a exemplo da experiência de Barcelona aqui narrada. E à medida que as experiências vão se sucedendo e se firmando em termos de autonomia e perenidade, as escalas de gestão da mobilidade vão se ampliando até abranger o território municipal e os modos de transportes. Trata-se de um longo percurso a percorrer, na certeza de que esse é o melhor caminho para a gestão compartilhada dos serviços públicos e da mobilidade das cidades. Em pesquisas futuras, há que se aprofundar os modelos de governança dos comuns urbanos em termos de seu financiamento, das responsabilidades entre níveis de governo e atores sociais, do quadro jurídico a ser adotado para proteger a perenidade dos comuns. Se sabemos que os comuns constituem um conceito complexo, estando presentes em praticamente todas as atividades das cidades, é bem verdade que suas práticas de cogestão e coparticipação necessitam da existência de uma permanente luta pela democracia e construção da cidadania, em especial nas cidades brasileiras

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-1566-7241>**

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Tecnologia e Geociências, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Recife, PE/Brasil.  
anisio.brasileiro@ufpe.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-7377-7668>**

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Tecnologia e Geociências, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Recife, PE/Brasil.  
mauricio.andrade@ufpe.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-0476-8941>**

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Tecnologia e Geociências, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Recife, PE/Brasil.  
debora.vasconcelos@ufpe.br

## Nota de agradecimento

Agradecemos a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES pelo apoio financeiro que viabilizou a elaboração desta pesquisa.

## Referências

- ANDRADE, M. O.; LIMA NETO, O. C. C.; RABAY, L. (2021). O desafio da sustentabilidade nos transportes públicos e na mobilidade urbana em face da pandemia da Covid-19 na realidade brasileira. *Revista Transporte y Territorio*, v. 25. DOI: <https://doi.org/10.34096/rtt.i25.10960>.
- ARAGÃO, J.; BRASILEIRO, A.; SANTOS, E.; ORRICO, R. (2007). *Parcerias sociais para o desenvolvimento*. Natal, Editora da UFRN.
- BARCELONE EN COMÛ (2016). Comment remporter la ville em commun: Guide pour la construction d'une plateforme citoyenne municipaliste. Barcelone, mars.
- BORCHERS, T.; FIGUEIRÔA-FEREIRA, V. (2022). Neoliberalismo e o esvaziamento do Estado no transporte público de Araraquara-SP. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 435-856. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5400>.
- BRAND, U.; WISSEN, M. (2021). *Modo de vida imperial. Sobre a explora o dos seres humanos e da natureza no capitalismo global*. São Paulo, Elefante.
- BRASILEIRO, A.; HENRY, E. (1998). *Via o ilimitada.  nibus das cidades brasileiras*. São Paulo, Cultura.
- BRASILEIRO, A.; MEIRA, L. H.; RABAY, L.; CAVALCANTI, N.; SANTOS, P. R. G. (2021). A mobilidade sustentável como institui o do comum: o desafio de sua inclusão na agenda das políticas públicas do Brasil pós Covid-19. *Revista Transporte y Territorio*, v. 25, pp. 138-159. DOI: <https://doi.org/10.34096/rtt.i25.1096>.
- BRAUDEL, F. (1982). *The wheels of commerce*. Nova York, Harper and Row.
- BRUNDTLAND, G.H. (1987) *Our Common Future: report of the world commission on environment and development*. Geneva, UN-Dokument A/42/427. Disponível em: <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>. Acesso em: 26 nov 2022.
- CÂMARA-MENOYO, C.; RIBERA-FUMAZ, R.; LEÓN-CASERO, J. (2022). Hacia una agenda urbana del común: un estudio de caso de las reivindicaciones políticas de los comunes urbanos en Barcelona. *Revista EURE*. Santiago, v. 48, n. 143. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612022000100011&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612022000100011&script=sci_arttext). Acesso em: 26 nov 2022.
- CASTRO-COMA, M.; MARTÍ-COSTA, M. (2016). Comuns urbanos: da gest o coletiva ao direito   cidade. *Revista EURE*. Santiago, v. 42, n. 125. Disponível em: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/788>. Acesso em: 26 nov 2022.
- CHARMES, E.; ROUSSEAU, M. (2020). *La mondialisation du confinement. Une faille dans la plan tarisation de l'urbain? Dossier: Les visages de la pandemie*. Paris, La vie des idees.

- CITIES (2019). Les comuns urbains. Régards croisés sur Montreal et Barcelone, um ouvrage collectif. Centre International de Transfert d'Innovations et de Connaissances em Économie Sociale et Solidaire. Montreal.
- CORNU, M.; ORSI, F.; ROCHFELD, J. (2021). *Dictionnaire des biens communs*. Paris, PUF.
- COURMONT A.; LE GALLES, P. (2019). *Gouverner la ville numérique*. Paris, PUF.
- CRUZ, S.; PAULINO, S. (2020). Urban commons in active mobility experiences. *International Journal of the Commons*, v. 14, n. 1, pp. 539–552. DOI: <https://doi.org/10.5334/ijc.1018>.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- DE GOUVELLO, B.; JAGLIN, S. (2021). Commons et services urbains: un croisement fructueux? *Flux*, n. 124-125, pp. 1-11.
- DUPUY, G. (1978). *Urbanisme et Technique. Chronique d'un mariage de raison*. Paris, C.R.U.
- FABUREL, G. (2018). *Les métropoles barbares*. Paris, Le passager clandestine.
- FESTA, D. (2016). Les comuns urbains. L'invention du commun. *Tracés – Revue de Sciences humaines*, n. 16, pp. 233-256.
- FOLETTI, L. (2021). *A cultura é livre. Uma história da resistência antipropriedade*. São Paulo, Autonomia literária.
- FOSTER, S.; IAIONE, C. (2015). The city as a commons. *Yale Law & Policy Review*, v. 34, n. 2, pp. 280-349.
- GHORRA-GOBIN, C. (2018). Smart City: "Fiction" et innovation stratégique. *Quaderni* (en ligne) v. 96. Printemps, pp. 5-15.
- HARDT, M.; NEGRI, A. (2016). *Bem-estar comum*. São Paulo, Record.
- HARVEY, D. (2011). The future of the commons. *Radical History Review*, issue 109. DOI: 10.1215/01636545-2010-017.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Os sentidos do mundo: textos essenciais*. São Paulo, Boitempo.
- HESS, C.; OSTROM, E. (2016). *Los bienes comunes del conocimiento*. Quito, IaeN, Traficantes de Sueños.
- HESS, C. (2008). Mapping New Commons. In: THE TWELFTH BIENNIAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF THE COMMONS. UK, Cheltenham, 14-18 July.
- HOLDEN, E.; BANISTER, D.; GÖSSLING, S.; GILPIN, G.; LINNERUD, K. (2020). Grand Narratives for sustainable mobility: a conceptual review. *Energy Research & Social Science*, v. 65.
- INSTITUTO PROCOMUM (2018). *Juntxo. Um manifesto propositivo do Instituto Procomum*. São Paulo.
- LA CARTE DE LOS COMMUNES (2011). *Para el cuidado y disfrute de lo que de todos*. Madrolonia.org.
- LEFEBVRE, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris, Anthropos.
- MOROZOV, E.; BRIA, F. (2019). *A cidade inteligente – Tecnologias urbanas e democracia*. São Paulo, Ubu.
- OCCUPY (2012). *Movimentos de protestos que tomaram as ruas*. São Paulo, Boitempo.

- OLIVEIRA, M. L. S. (2019). *Parque Augusta na luta pelo comum urbano: uma etnografia de redes e ruas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions*. Cambridge, Cambridge University Press
- \_\_\_\_\_. (2010). *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles, De boeck Supérieure.
- PLATAFORMA GLOBAL DO DIREITO À CIDADE (2015). Declaração da Plataforma Global do Direito à Cidade. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/GPR2C-diamundialhabitat5outubro2015.pdf>. Acesso em: 26 nov 2022.
- ROSE, C. M. (2020). Thinking about the Commons. *International Journal of the Commons*, v. 14, n. 1, pp. 557-566. DOI: <https://doi.org/10.5334/ijc.987>.
- SANTOS, E. (2000). *Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SANTOS, B. S. (2021). *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo, Boitempo.
- SAVAZONI, R. (2018). *O comum entre nós. Da cultura digital à democracia do século XXI*. São Paulo, Edições Sesc.
- TIROLE, J. (2016). *Économie du bien commun*. Paris, PUF.
- TONUCCI FILHO, J. B. M. (2017). *Comum urbano: a cidade além do público e do privado*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- UNIÃO EUROPÉIA (1992). Livro verde relativo ao impacto dos transportes sobre o ambiente: uma estratégia comunitária para um desenvolvimento equilibrado do sector dos transportes (Comunicação da Comissão). Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/98dc7e2c-6a66-483a-875e-87648c1d75c8/language-pt>. Acesso em: 26 nov 2022.
- UNITED NATIONS – UN (2020). *The Sustainable Development Goals Report 2020*. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020.pdf>. Acesso em: 26 nov 2022.
- VELTZ, P. (2017). *La société hyper industrielle*. Paris, Éditions du Seuil.
- ZIZEK, S. (2020). *Pandemia: Covid-19 e a reinvenção do comunismo*. São Paulo, Boitempo.
- ZUBOFF, S. (2019). *A era do capitalismo de vigilância*. Rio de Janeiro, Intrínseca.

Texto recebido em 12/ago/2022  
Texto aprovado em 11/nov/2022





# A dignidade humana impactada por ambientes criados através de ferramentas digitais

Human dignity affected by environments created through digital tools

Claudia Afonso [1]

## Resumo

Ao centralizar a discussão na dignidade humana e nos espaços construídos, o presente artigo divide-se em duas partes. Na primeira, é feita uma análise filosófica das bases do método e das ferramentas digitais, procurando mostrar como as premissas metafísicas de René Descartes transformaram-se em ferramentas que submergem individualidades e homogeneizam a estética urbana. Na segunda parte, é feita uma análise de pesquisas neurocientíficas relacionadas à capacidade humana de decidir. Conclui-se que o ambiente construído é elemento ativo na formação desta. Diante desse quadro, a utilização de ferramentas digitais para a criação de espaços arquitetônicos, sem o conhecimento dos seus fundamentos filosóficos e de seus limites, pode estar contribuindo para uma sociedade massificada, manipulável e potencialmente diminuída em sua dignidade.

**Palavras-chave:** dignidade; arquitetura; softwares; neurociência; René Descartes.

## Abstract

*By focusing the discussion on human dignity and built spaces, this article is divided into two parts. In the first one, we present a philosophical analysis of the bases of the method and of digital tools, seeking to show how René Descartes' metaphysical premises have been transformed into tools that submerge individualities and homogenize urban aesthetics. In the second part, we analyze neuroscientific research related to the human capacity to decide. We conclude that the built environment is an active element in the formation of such capacity. In view of this, the use of digital tools to create architectural spaces, without knowledge of their philosophical foundations and limits, may be contributing to mass society, manipulable and potentially diminished in its dignity.*

**Keywords:** dignity; architecture; software; neuroscience; René Descartes

## Introdução

O conceito atual de dignidade humana é resultado de uma combinação de entendimentos que se desenvolveram ao longo dos séculos. Desde a ideia romana que caracterizava dignidade como um conjunto especial de funções que algumas pessoas tinham, o conceito servindo para diferenciá-las; até seu atual formato no qual a dignidade humana, proclamada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, é associada a uma igualdade universal (ONU, 1948), o fato é que ainda hoje o conceito de dignidade humana é polissêmico (Frias e Lopes, 2015). Com sentidos e abrangências distintas, é importante compreender sobre qual entendimento podemos afirmar que a dignidade pode ser alterada por fatores externos, como por exemplo o ambiente construído.

Dentre as inúmeras discussões sobre o assunto, as que provêm do direito fornecem um entendimento mais direto sobre o assunto. Segundo Frias e Lopes (*ibid.*, p. 660), é possível falar em dignidade assumindo que ela “possui três significados diferentes, mas inter-relacionados: a definição a partir de uma propriedade intrínseca, a definição a partir de condições externas (resumidas na ideia de mínimo existencial)<sup>1</sup> e a definição a partir de propriedades adquiridas (em especial, a autonomia pessoal)”. A propriedade intrínseca deriva do marco fundamental religioso, resultado da tradição judaico-cristã que confere ao ser humano uma condição especial na criação, uma vez que ele teria sido “feito à imagem e semelhança de Deus” e por isso sua dignidade lhe é inata (*ibid.*); a dignidade associada às condições externas está relacionada ao fundamento do marco histórico, especialmente após a segunda guerra mundial,

e remete à indicação das tarefas do Estado na promoção da dignidade e da garantia de que existam certas condições mínimas no padrão de vida do ser humano, de maneira a impedir que ele a perca (torne-se indigno); e o terceiro significado de dignidade está relacionado ao marco filosófico e associa a dignidade humana à autonomia.

Por um lado, fica evidente que, quando se afirma que o ambiente construído afeta a dignidade humana, não está se falando sobre a dignidade intrínseca, uma vez que ela é o resultado de uma evolução da humanidade que reconhece uma igualdade humana sem distinções e sem possíveis hierarquizações raciais; essa dignidade é característica humana inalienável e inalterável. Por outro lado, sustentamos que, sobre as outras duas dimensões da dignidade humana apresentadas, é possível perceber como a atuação da espacialidade construída pode ser determinante tanto para a sua melhoria quanto para a sua degradação.

A discussão sobre dignidade associada às condições externas inicia-se com o raciocínio de que a dignidade humana pode ser entendida como o reflexo de condições mínimas necessárias à sua existência e que a ausência destas pode submeter certos indivíduos a “sentimentos e comportamentos abaixo do que eles são capazes, tratando-os como objetos ou como animais” (*ibid.*, p. 661).

Luciano Coutinho traz a discussão para o âmbito da responsabilidade do ofício do arquiteto e urbanista:

Em uma primeira leitura, assumimos que os traços arquitetônicos são responsáveis por um tipo de formação da humanidade, não apenas em sentido psicológico, mas também em sentido fisiológico. Talvez meu leitor considere um exagero

o último sentido, mas basta observarmos que uma localidade com esgoto aberto que obriga seus convivas<sup>2</sup> a pisarem-no cotidianamente produzirá pés brutos, com fungos que os deformam. Esta leitura não é pejorativa aos locais mais necessitados, menos ainda a seus convivas, mas antes um grito de revolta contra a política da miséria, da qual os projetos e os planos arquitetônicos e urbanísticos das políticas públicas cumprem ainda, via de regra, o favorecimento dos mais economicamente privilegiados apenas. Em sentido psicológico, por exemplo, a simples ausência de uma ponte pode segregar de tal maneira uma parcela de uma comunidade que sua visão de si própria pode ser afetada e diminuída. Muitas vezes, o ponto alto de dignidade e de inclusão de uma parcela com esse tipo de característica de segregação encontra seu ponto alto no interior de um templo religioso. (Coutinho, 2021, pp. 48-49)

Nessa análise, feita com base na definição de dignidade associada às condições externas, Coutinho defende a importância de se entender o que precisa ser assumido conscientemente pelos planejadores de espacialidades urbanas para que se possa saber o que exatamente está sendo trabalhado quando se trata de cidades. Não é apenas organização e otimização de espaços, trata-se de alterar a dignidade dos seus convivas, buscando, por meio da arquitetura e do urbanismo, promover e ampliar sua percepção de dignidade. Ponto que, se espera, esteja demonstrado ao final deste artigo.

Para tanto é preciso antes refletir sobre a terceira definição – a dignidade associada à autonomia – e como ela se relaciona com o uso das ferramentas digitais no processo de projeção dos ateliês de arquitetura e urbanismo. A dignidade associada à autonomia tem suas bases no racionalismo iniciado por René

Descartes e ampliada no século XIX pela filosofia alemã. Suas premissas sustentam que o ser humano possui dignidade porque é capaz de dar fins a si mesmo, em vez de se submeter a seus instintos. Por ser capaz de determinar seu modo de vida, ele torna-se autônomo; mas, para que essa capacidade não se reduza à realização de suas vontades, é preciso agir segundo a *razão* e de acordo com o dever.

São essas as bases que relacionam os conceitos de dignidade, razão e autonomia e, por conseguinte, a dignidade à capacidade de tomada de decisões. As criações artísticas na arquitetura são, entre outras coisas, as escolhas estéticas que são feitas no desenrolar dos projetos, e esse é exatamente o problema que está subjacente na análise da dignidade e da autonomia: entender que, ao associar autonomia ao desenvolvimento da racionalidade humana, a escolha passa a ser entendida como a capacidade de processar racionalmente inúmeras alternativas e de propor uma alternativa fruto das melhores recombinações dos dados. Nesse entendimento, os algoritmos e os processadores seriam os mais aptos a fazer essas escolhas, no entanto, no nosso entendimento, isso é um equívoco, ao menos quanto ao que se refere à criação artística. Os limites da razão nas escolhas relativas à criação artística de espaços arquitetônicos que abrigarão seres humanos que serão por eles impactados aparecem, primeiramente, quando se analisam as bases da filosofia racionalista e, posteriormente, quando se entendem as pesquisas neurocientíficas sobre emoções e tomadas de decisões.

Por isso, propomos aqui uma discussão sobre os limites da utilização dos softwares no processo criativo dos ateliês de arquitetura e urbanismo, tendo como base a problemática da diminuição da dignidade humana associada

tanto às condições externas, submetendo os seres humanos a uma massificação de espaços e de pensamentos, quanto às propriedades adquiridas que, ao dialogarem diretamente com a autonomia, afetam a capacidade humana de tomada de decisões e de criação artística, contribuindo, não para a transformação da humanidade, mas, antes, para a manutenção das estruturas de manipulação e massificação.

## Os limites do método: as bases da filosofia racionalista

A associação de autonomia à racionalidade humana foi bem desenvolvida pelos filósofos do século XIX, mas suas origens estão no século XVII com a filosofia moderna de René Descartes. Foi o francês que apresentou as bases para todo o pensamento metodológico, calcado na racionalidade da técnica matemática, que sustentam a premissa de que o que define o homem e determina sua capacidade de ser um fim em si mesmo é sua racionalidade, definida como sendo sua capacidade de suplantar todas as suas tendências instintivas, emocionais ou sentimentais por meio da força de argumentos lógicos, claros e distintos.

Não está sendo questionada, neste artigo, a importância da autonomia para a dignidade, visto que concordamos que aquela é uma dimensão fundamental desta. O que estamos tentando argumentar é que a incompreensão da abrangência e dos limites do que se entende por autonomia, cuja definição está ancorada na filosofia cartesiana, está induzindo o ser humano a aleijar-se, por acreditar que os *softwares* podem substituí-lo, uma vez que a eficácia tecnológica dessas ferramentas se tornou mais

poderosa do que a do cérebro humano para o processamento de informações técnicas e de combinações de dados estritamente racionais. Com essa situação, dois fenômenos distintos estão acontecendo concomitantemente: a) as primeiras escolhas criativas para os projetos arquitetônicos e urbanísticos não estão mais sendo feitas pelos seres humanos, mas sim pelas sugestões dos *softwares*;<sup>3</sup> e b) com isso, a dignidade humana associada à autonomia está sendo paulatinamente eliminada.

Debater sobre os limites da utilização das ferramentas matemáticas, notadamente sobre os *softwares* que substituem as pranchetas, envolve não a demonização daqueles em detrimento destas, mesmo porque ambos são igualmente instrumentais. O que se apresenta é a discussão sobre os limites da percepção humana, quando do processo de criação arquitetônica.

A robustez do arcabouço metodológico pragmático da matemática (e de suas ferramentas) e a necessidade de atender a demandas e requisitos também práticos dificultam o entendimento em torno dos componentes artísticos que podem habitar espaços e edifícios arquitetônicos. Esse apelo técnico necessário e intrínseco à arquitetura parece insistir em impedir que a arquitetura tenha uma compreensão mais reflexiva dos limites de sua tecnicização, o que tem permitido, cada vez mais, que as ferramentas tecnológicas camuflam, distorcem e sobrepujem a capacidade arquitetônica de participar da criação artística, em sentido mais estético e menos técnico.

Um exemplo – mas não único – desse tipo de utilização excessiva no processo criativo arquitetônico pode ser observado no uso da plataforma *Midjourney* ([midjourney.com](https://www.midjourney.com)). Essa plataforma aberta e gratuita se propõe a

“criar”, por meio de recombinações, diversos projetos artísticos, dentre eles os de arquitetura. Os comandos são palavras, em uma determinada sequência, que geram em poucos minutos um novo “projeto”. Cada desenho gerado pertence ao seu criador, e ele possui direito de uso da imagem – sem custos. Para fins ilustrativo, apresentamos a imagem que foi criada pela autora, usando o *software*, a partir dos seguintes comandos: *church like building with vitrals on top of a moutain, christian, modern, 8k render, photo realistic, ethereal, architecture* (Figura 1) e, após o pedido de reprocessamento, surge a segunda sugestão (Figura 2). Todo o processo não demorou mais do que 5 minutos.

Um das dificuldades para se compreender a problemática desses limites “criativos”, tendo em vista que, aparentemente, o desenho criado pelos *softwares* parece inovador, está na confusão entre inovação e colagem sofisticada. Chamamos de colagem sofisticada a combinação rebuscada de ideias já apresentadas à humanidade que só podem ser “construídas” pelo *software* porque se baseiam no que já existe e está dado no mundo artístico. A criação, a inovação, é de outra natureza, porque, além de representar um salto criativo – a criação de algo que não está posto no mundo ainda – possui outro objetivo muito mais difícil de ser alcançado:

Figura 1 – Imagem plataforma Midjourney



Figura 2 – Imagem plataforma Midjourney reprocessada a partir da imagem da Figura 1



[A] verdadeira expressão artística é aquela que, positiva ou negativamente, toca tão profundamente o espírito humano que, depois de nos tornarmos dela seu criador, buscamos mudar a nós próprios, a nossa realidade e até mesmo, em um sentimento mais naife e infantil, a realidade do mundo que nos cerca [...]. (Coutinho, 2021, p. 42)

A incompreensão sobre o que é criação artística em arquitetura aparece paradoxalmente, no entendimento de como se deu a formação das escolas de arquitetura no período moderno, quando o ensino de arquitetura buscava se tornar mais acessível.

Desde as primeiras escolas criadas<sup>4</sup> para abordar especificamente a arquitetura, a formação dos arquitetos estava ligada majoritariamente à formação profissional técnica, baseada na filosofia natural e racional de René Descartes. A formação dos arquitetos incluía conhecimento de conceitos prévios que deveriam ser absorvidos e arquivados em sua bagagem pessoal para uma criação baseada em algo que já existia ou existiu como modelos pretéritos. Partia-se do pressuposto de que a grandeza e a perfeição seriam baseadas nas artes que já tivessem sido consideradas obras-primas na antiguidade (arte grega e romana) e se elaborava, a partir desses dados e do aprimoramento filosófico calcado na racionalidade, um conceito bem-definido de processo criativo em arquitetura: “[a]penas a matemática pode garantir certeza, enquanto a geometria é a base da beleza” (Kruft, 1994, p. 129). Aprimorada e valorizada a cada dia em função da sua proximidade com a perfeição técnica, a arquitetura passou, a cada geração, a ser praticada segundo preceitos instrumentais e tecnicistas.

Se, desde Vitruvius (Vitruvius, 2007), há a preocupação por técnica, método e replicabilidade, vêm dele também os primórdios da associação entre beleza artística e harmonia geométrica. Essa busca por uma verdade que pudesse ser aplicada às mais diversas áreas do conhecimento humano foi declaradamente absorvida pelas escolas de arquitetura desde a sua fundação. A Academie Royale d’Architecture, fundada por Colbert em 1671 (Kruft, 1994), baseava todas as suas discussões nos princípios derivados da filosofia e das ciências naturais “no espírito da filosofia racionalista de Descartes, o princípio básico de todas as discussões era a razão” (ibid., p. 129). Mesmo quando François Blondel leva a questão sobre o “bom gosto em arquitetura” para ser discutida pela Academia, a conclusão provisória foi a de que “bom gosto era qualquer coisa que agradasse pessoas inteligentes” (ibid., p. 130). Ou seja, a questão estética estava submetida à autoridade de uma inteligência associada com o racionalismo filosófico.

Avançando no tempo, vemos J. L. Durand (Durand, 1805) publicar, em 1805, um compêndio de lições sobre arquitetura baseado predominantemente na racionalidade e funcionalidade da obra edificada.<sup>5</sup> A arte é definida, por ele, como uma sucessão aprimorada de aplicações técnicas.

A Arquitetura é ao mesmo tempo uma ciência e uma arte; como ciência ela exige conhecimentos, como arte ela exige talentos. O talento não é outra coisa senão a aplicação correta e fácil dos conhecimentos e essa correção e essa facilidade só podem ser adquiridas pelo exercício contínuo, por múltiplas aplicações. Pode-se, nas ciências, conhecer perfeitamente uma coisa depois que se ocupar

uma única vez, mas nas artes só se pode saber bem fazer depois de ter feito um número mais ou menos considerável de vezes. (Ibid., p. 1)

Durand era professor na escola Politécnica de Paris e, como tal, tinha a preocupação maior na formação de novos arquitetos. Ele procurou ampliar a discussão sobre o lado estético da arquitetura, mas, ainda assim, o associou à utilidade: “A arquitetura não pode ter por objetivo o agradar, mas sim a utilidade” (ibid., p. 5). A utilidade é uma questão que recai também na racionalidade da observação da economicidade e da disposição.

A disposição é em todos os casos a única coisa da qual deve se ocupar o arquiteto, pois que essa disposição é tão conveniente e tão econômica quanto ela pode ser, isso levará ao nascimento de uma outra espécie de decoração arquitetônica verdadeiramente feita para nos agradar, pois que ela apresentará a imagem fiel de nossas necessidades satisfeitas, satisfação à qual a Natureza uniu os prazeres mais verdadeiros. (Ibid., p. 7)

As discussões sobre a estética da arquitetura passaram a orbitar as bases metafísicas e filosóficas da racionalidade de Descartes (Kruft, 1994, pp. 158-159), e, mesmo em meados do século XX, a percepção sobre arquitetura ainda refletia essa fundamentação.

Um dos maiores arquitetos do século XX, Le Corbusier (1887-1965), reflete a criação pelos elementos racionais. Nas anotações de seu diário, quando de uma viagem pelo Mediterrâneo, em 1912, ele deixou anotado seu fascínio por alguns elementos que mais tarde se tornariam registros de sua arquitetura mundialmente reconhecida. A respeito de

“retas, ruas asfaltadas, ‘a magia da geometria’, casas sobre pilotis e sobre o Parthenon, sobre o qual elogiou a simetria matemática” (Kruft, 1994, p. 396).

Essa progressão de compreensões sobre a arquitetura está ancorada em uma discussão filosófica importante que é a discussão sobre a verdade. A filosofia trata da busca pelo conhecimento. Por isso a busca pela verdade, ou ao menos as buscas pelas premissas que podem comprovar que uma informação recebida é verdadeira, se torna uma busca filosófica permanente.

Diante da tendência da técnica (*softwares*) de propor que suas premissas de verdade sejam passíveis de aplicação também no ambiente da criação artística da arquitetura, a discussão passa a demandar a revisão dos fundamentos filosóficos que a sustentam, buscando explicação para o porquê de a verdade estar ligada a uma única e absoluta compreensão, determinada por um tipo de certeza.

Em se tratando de pesquisa sobre a verdade, há uma questão que permanece subjacente a todo trabalho: a diferença entre verdade e verdade-certeza. O pensamento comum, na atualidade, é que o conhecimento da verdade acarreta automaticamente a certeza. A correspondência entre verdade e certeza prepondera em grande parte porque as ferramentas que foram desenvolvidas para medir e quantificar os fenômenos no mundo possibilitavam a previsão dos eventos, sua repetição, e indicavam a constância e a permanência de uma verdade supramaterial.

No entanto, é perfeitamente possível estar certo sobre um ponto e ele, ainda assim, não corresponder à verdade.<sup>6</sup> A discussão sobre os movimentos dos planetas e a teoria do



heliocentrismo<sup>7</sup> são exemplos para demonstrar a diferença entre verdades, e foi de certa maneira a causa que levou René Descartes a propor sua filosofia para buscar ao mesmo tempo libertar as buscas científicas da censura da Igreja Católica, permitir que o conhecimento sobre as verdades estivesse acessível a todas as pessoas e propor um método que garantisse que as informações correspondessem à certeza e, portanto, à verdade. O exercício de pensar um modelo diferente para a verdade que vá além da correção matemática exige uma mudança de paradigma.

Uma definição tradicional de verdade bastante aceita ainda nos dias de hoje vem do latim e remete a uma visão técnica: *veritas est adaequatio rei et intellectus*.<sup>8</sup> Essa definição pressupõe um tipo de adequação do objeto ao intelecto, portanto, à razão. Nesse paradigma, a verdade mostra-se essencialmente imutável, permanente e dissociada da materialidade, algo que está além das percepções sensoriais. Pela sua imaterialidade, a essência dessa verdade só pode ser alcançada pela razão intelectual, que, em Tomás de Aquino, dá-se por um processo teológico, apesar de suas tentativas de racionalização da filosofia medieval. René Descartes, entretanto, altera, nesse princípio, a ideia de que a matemática orienta a razão do sujeito para levar seu intelecto a reconhecer, na coisa, a verdade. A concepção de verdade e de seu instrumento infalível de apreensão foi apresentada de forma fundamentada por Descartes, que altera o método teológico da ligação entre coisa e razão, mediado por Deus, para um método racionalista que propõe a ligação entre coisa e razão, mediado pelo sujeito (Descartes, 2015). Por meio dos

seus princípios metafísicos, Descartes constrói as bases sólidas da metodologia científica, e com ela o paradigma de verdade que é adotado até hoje.

Porém a proposta original de Descartes não era fazer um tratado de filosofia nem apresentar uma nova fundamentação da metafísica ocidental: ele queria encontrar bases filosóficas que sustentassem as teorias dele para sua obra de física (Descartes, 2009). O trabalho principal de Descartes era sua teoria elaborada para explicar os fenômenos do mundo, utilizando-se do método que ele desenvolveu e, sobretudo, da nova ferramenta: a geometria analítica, na qual o vazio espacial não existia.

Quando Galileu foi condenado, Descartes suspendeu a publicação de algumas obras,<sup>9</sup> que já estavam prontas, e lançou as fundamentações metafísicas que viabilizariam sua obra como um todo. Ele queria mostrar que suas teorias eram compatíveis com os princípios doutrinários da Igreja Católica e que, uma vez debatidas e aceitas, abririam espaço para que ele apresentasse sua obra.

O significado disso tudo, para a discussão sobre os limites da criação artística pelos *softwares* (matemática), aparece na observação da base fundamental da filosofia de Descartes: o seu método fundamentava-se na existência de um espaço contínuo. Logo, com seu método, seria possível, dentro de um universo pleno, a explicação de todas as coisas, conhecidas e desconhecidas, bastando, para isso, decompor os eventos de forma ordenada e encadeada até encontrar uma estrutura mínima básica unitária e, a partir dela, recompor os fenômenos para a construção da verdade-certeza sobre aquele mesmo universo.



Essa decomposição em busca da unidade mínima era um processo que se assemelhava ao percurso por uma grande corrente, elo por elo, até chegar à unidade de uma ideia (da qual não se pudesse mais duvidar por ser evidente por si mesma) e, a partir dela, voltar por sequências logicamente encadeadas e ter a certeza sobre a verdade do objeto.

Por essa explicação do que significava o seu método, pode-se entender a necessidade de homogeneidade que ele coloca no mundo, nos espaços das ideias e essencialmente no seu instrumento matemático mais importante para planejar o espaço: no Plano Cartesiano. Ele é construído pelo cruzamento de duas linhas ortogonais, no qual o espaço está homogeneamente dividido, e as curvas serão traçadas e referenciadas até encontrar uma unidade básica universal para, sobre ela, quantificar o evento. Tudo encadeado, sem saltos.

Dentro do Plano Cartesiano de Descartes, não existe a possibilidade da criação absoluta, representada pelo salto do 0 para o 1,<sup>10</sup> de forma a passar da substância pensante para a substância extensa de forma ôntica. Essa questão fora decidida, para Descartes, dentro do mistério da criação divina, do homem e de todas as coisas, e seria assunto para a teologia, não aplicável ao método. A questão do salto, tendo sido colocada no âmbito da res pensante, não seria alcançável pelo método.

Aí a problemática surge: a intuição artística, o salto criativo que é simbolizado pela passagem do zero para a unidade, não era da alçada do método. Simplesmente o método não foi pensado para atuar nesse âmbito.<sup>11</sup> Para Descartes, não é que não se pensaria mais em descobertas e criações, mas apenas que, dentro do mundo físico que ele teorizou, o método

serviria para validar, dentro da verdade-certeza, o que fosse proposto, tendo como ponto de partida os elementos que já estariam dados e dispostos no mundo. As “criações” advindas pelo método, pela geometria e pelas ferramentas técnicas que a utilizasse (incluindo o que atualmente são os *softwares*), não seriam originárias em seu sentido absoluto, seriam apenas as “re-criações” baseadas nas recombinações possíveis pelas descobertas das leis obtidas no método, impossíveis para Descartes de ultrapassar os limites da racionalidade humana.

Quando Pascal, Leibniz e depois Newton demonstraram que o espaço não é contínuo, isto é, que existe o vazio e que as teorias da física de Descartes eram insustentáveis, era de se esperar que a validade das ferramentas que ilustravam essa hipótese de mundo também recebesse uma relativização nas suas pretensões absolutas. No entanto, quando a experimentação comprovou a existência do vazio e a teoria do espaço pleno foi invalidada, nem a validade da geometria analítica, nem o método científico, de Descartes, foram revisitados filosoficamente.

Contudo, essa é uma leitura que merece maior atenção. A validade do método e a certeza dos resultados que ele traz indicam que ele tem validade na extensividade, mas não mais no absoluto da verdade que ultrapassa a realidade ôntica. A possibilidade que sustentava o caráter de absoluta validade para a verdade do método não poderia mais ser admitida, pois a homogeneidade que seria condição essencial para a continuidade do encadeamento da unidade mínima não existia mais, mas a validade relativa que o método trazia para a extensividade se mantinha-se e progrediu de outra maneira.

Dessa relativização, surgem várias novas contribuições de outros pensadores que progrediram paulatinamente para uma algebrização da realidade – mas não de forma abrupta – inicialmente, em progressos suaves, para ampliar o alcance da matemática, posteriormente, para tentar ultrapassar seus limites (Brunschvicg, 1993). Foi quando a robustez dos resultados do instrumento matemático se tornou mais forte do que a do conjunto de pensamentos filosóficos que a limitavam em sua pretensão de verdade absoluta, que ela iniciou sua própria jornada (ibid.) de pretensão de definição conceitual absoluta de verdade. A matemática libertava-se das amarras filosóficas que a sustentavam, iniciando uma jornada de deturpação do seu alcance, buscando acessar áreas da existência humana que não pertencem à razão.

Paradoxalmente é, por meio do desenvolvimento de tecnologias e de pesquisas baseadas no método, mas conduzidas por cientistas que conhecem seus limites, que os primeiros momentos da criação artística são agora atribuídos a elementos fisiológicos desenvolvidos pela evolução humana ao longo de milênios, que estão associados às emoções e aos sentimentos. Estes, juntamente com outros elementos essenciais à sobrevivência dos seres vivos primitivos, são pesquisados pela neurociência e compõem o que Antônio Damásio chama de *marcadores somáticos*, determinantes antes mesmo que qualquer processamento consciente possa ser feito pela mente humana, de nossas decisões.

## Os limites da razão: as bases neurocientíficas das emoções e sentimentos

Não se deve combater o método científico, mesmo porque a história da humanidade mostra que só se mantiveram em pé as ideias, filosofias e pensamentos políticos que abraçaram os avanços que a inteligência humana conquistou com muito esforço, portanto a discussão sobre a criação artística deve ser capaz de lidar com a técnica e superá-la, e não a negar. Nesse ponto específico é que percebemos como a busca científica bem conduzida consegue, por seus próprios meios, encontrar caminhos para responder a esse dilema, inclusive apontando os limites da razão. As atuais pesquisas na nova fronteira científica, a neurociência, trazem a cada dia uma abundância de informações sobre as mais diferentes áreas e, dentre elas, destacamos as que estão sendo feitas pela equipe do Dr. Antônio Damásio.

Em sua obra *O erro de Descartes* (Damásio, 2012), Damásio apresenta o resultado de pesquisas sobre a capacidade humana de tomar decisões. Nessa obra, ele apresenta o conceito dos marcadores somáticos e de como eles seriam os primeiros responsáveis pela capacidade humana de decidir, sendo esses marcadores elementos da organização fisiológica humana que compõem nossa estrutura muito antes da existência de qualquer capacidade de processamento consciente. Segundo Damásio (ibid.), até suas pesquisas, acreditava-se que a

capacidade humana de escolher estava exclusivamente associada à sua capacidade de raciocinar, entendida como o conjunto que engloba conhecimento, atenção, memória, linguagem impecável, execução de cálculos, capacidade de executar abstrações e exercícios de lógica (ibid.). Porém suas pesquisas apontaram para um caminho totalmente diferente. Ao invés de apontar a razão como a primeira instância na determinação do que seria a essência humana, o neurocientista defende que “o sistema de raciocínio evoluiu como uma extensão do sistema emocional automático, com a emoção desempenhando vários papéis no processo de raciocínio” (ibid., p. 16).

A compreensão dessa hipótese é fundamental para entender como os espaços que estão sendo construídos, tendo por bases as sugestões “criativas” dos algoritmos, representam um risco à autonomia humana, podendo tornar, a longo prazo, seus convivas seres massificados, manipuláveis e com dignidade diminuída.

## Emoções, sentimentos e os marcadores somáticos

Para entender o que são e como funcionam os marcadores somáticos (ibid.), é necessário entender como são apresentadas as definições de emoção e sentimento. A diferença fundamental relaciona-se à consciência das alterações corporais; segundo Damásio, as emoções apresentam-se como reações ou comportamentos corporais e subdividem-se em emoções primárias e emoções secundárias; já os sentimentos podem ou não ser originados por emoções. De maneira geral, “todas as emoções geram

sentimentos, mas nem todos os sentimentos se originam de emoções” (ibid., p. 138), e é sobre essa divisão que se poderá entender como os marcadores somáticos atuam no auxílio da tomada de decisões.

As emoções primárias estão associadas a uma pré-programação inata da espécie humana e, entre as mais básicas, estão raiva, medo, alegria, tristeza e nojo (ibid., p. 144). Essas emoções se apresentam de maneira comum a todos os seres humanos saudáveis, e é sobre esse tipo que as demais emoções poderão se desenvolver. Segundo o neurocientista, esse primeiro sistema de emoções provavelmente foi desenvolvido ao longo da evolução e está associado a um conjunto de respostas que, de maneira extremamente eficiente, comanda as reações do corpo para garantir sua sobrevivência. Contudo esse sistema primário de emoções não é suficiente para explicar a enorme variedade de emoções que se desencadeiam no corpo, chamadas emoções secundárias e que, diferentemente das primeiras, acontecem em um nível consciente (ibid.).

Segundo Damásio (ibid.), esse segundo grupo de emoções está associado a outros mecanismos de processamento que acontecem, primeiramente, em nível consciente e, posteriormente, são detectados pelo sistema límbico que, por sua vez, desencadeia as reações corporais. Outra característica desse grupo de emoções é que, ao contrário do primeiro, ele possui elementos e características de um conhecimento adquirido. Resumidamente, a proposta de Damásio para o processamento desse segundo grupo de emoções é a seguinte: inicialmente são feitas considerações deliberadas e conscientes (como, por exemplo, a notícia da morte de um amigo), a partir dessa informação, formam-se imagens mentais<sup>12</sup> que

podem ser não verbais ou verbais, localizadas em diversos córtices sensoriais de maneira autônoma. Após a formação dessas imagens, em nível não consciente, as redes no córtex frontal reagem automaticamente e involuntariamente, mandando sinais para o sistema límbico.<sup>13</sup> Aqui, no entanto, é importante destacar que essa reação às imagens formadas pela informação recebida acontece em função de como experiências anteriores estiveram associadas a certas respostas emocionais, ou seja, a reação que uma pessoa terá depende de como outras situações anteriores e semelhantes foram por ela processadas (ibid.). Trata-se, portanto, de um processamento adquirido e não inato e que pode variar muito ou pouco em relação às outras pessoas.

Essa estrutura de interdependência entre os níveis de processamento das emoções se baseia na teoria do monitoramento dinâmico do corpo – homeostase – (ibid.). Nele, as informações sobre os diversos estados do corpo, as diversas decisões que devem ser tomadas para a manutenção e sobrevivência, estão todas sendo recebidas e suas respostas alteradas em tempo real. A importância desse processamento aparece mais evidente ao se abordar como os sentimentos se utilizam desses processamentos.

Ainda de acordo com Damásio (ibid.), os sentimentos podem ou não ser originados das emoções, podendo ser divididos em sentimentos de emoções universais básicas (cuja origem estaria nas emoções primárias), sentimentos de emoções universais sutis (cuja origem estaria nas emoções secundárias) e sentimentos de fundo, com origem em estados de *background* do corpo. Estes últimos seriam os sentimentos que correspondem “aos estados do corpo que ocorrem entre as emoções” (ibid., p. 145) e são

comparados ao próprio sentimento de existir. Esses sentimentos de fundo funcionam como uma base dinâmica que está relativamente estável quando o corpo está em equilíbrio. Embora nunca esteja estática, trabalha com poucas alterações, permitindo que o corpo possua clareza (embora não consciência) de seu estado a cada momento. Sobre esse pano de fundo, é que os outros tipos de sentimentos irão se manifestar, e é a comparação entre o estado de fundo e os demais estados que permite a construção de informações que serão processadas pelas partes racionais e conscientes (ibid., p. 148). O mecanismo pelo qual acontece esse processamento é descrito por Damásio como uma comparação entre imagens (as de fundo e as que surgem pelo processamento das emoções); segundo ele, essas imagens são geradas e conservadas por circuitos neurais distintos e mantêm-se, assim, para poder haver uma espécie de justaposição, na qual as diferenças apontam as informações.

Nas pesquisas desenvolvidas pela equipe do neurocientista, esse mecanismo de processamento que associa emoções, sentimento e processamento cognitivo se mostrou anterior ao processamento cognitivo consciente. As pesquisas com pacientes com lesões cerebrais permitiram a observação de como as emoções e os sentimentos atuam no processamento cognitivo e racional humano, especialmente com relação à tomada de decisões.

A partir da análise do paciente Eliot e do estudo de caso de Phineas Gage<sup>14</sup> (ibid.), foi possível entender que o processo de tomada de decisões não está relacionado com o processamento exclusivamente racional humano, mas que precisa previamente de um processamento emocional/sentimental. Foi essa a constatação que levou à teoria dos marcadores

somáticos proposta por Antônio Damásio. Os marcadores somáticos são as indicações corporais que provêm do “uso de sentimentos gerados a partir de emoções secundárias” (ibid., p. 163) e são utilizados constantemente para a tomada de decisões. Segundo Damásio esses marcadores funcionam como os primeiros “filtros” para avaliar as inúmeras alternativas que podem ser escolhidas, e, depois dessa primeira seleção emocional, é que as alternativas seguem para que a parte racional possa escolher entre um número menor de alternativas. Essa função envolvendo sentimentos e emoções é o que caracteriza um funcionamento normal de um ser humano e, como mostram as pesquisas com pacientes com lesões cerebrais, é uma atividade essencial para que a autonomia possa ser exercida (ibid.).

Demonstra-se, assim, que a dignidade associada à autonomia ancorada na capacidade de processamento de uma racionalidade fria e altamente funcional, um modelo de racionalidade que elimina as considerações emocionais e sentimentais como sugerida pelo método e que é a base da construção dos *softwares* e algoritmos utilizados em diversas áreas, não é uma atividade humana equilibrada. Seria antes o modo de funcionamento de um ser humano com lesão cerebral<sup>15</sup> e que, por isso, apesar de ter importância e certo valor para a execução de tarefas repetitivas e mecanizadas, para o desenvolvimento de criações artísticas em que a subjetividade das decisões e das escolhas marca a busca do ser humano para superar a sua própria realidade, ela é a antítese do que se busca.

Tendo percorrido sobre a racionalidade e os marcadores somáticos, resta retomar a discussão sobre o último ponto relativo à dignidade humana: a dignidade associada às

condições externas. O cerne dessa questão, para a discussão deste artigo, é que os marcadores somáticos são desenvolvidos a partir das emoções secundárias e que, portanto, são adquiridos ao longo de diversas experiências de vida, incluindo o ambiente físico:

Os marcadores-somáticos são, portanto, adquiridos por meio da experiência, sob o controle de um sistema interno de preferências e sob a influência de um *conjunto externo de circunstâncias* [...]

*O conjunto de circunstâncias externas* abrange os objetos, **o meio ambiente físico** e os acontecimentos em relação aos quais os indivíduos devem agir [...]. (Ibid., p. 167; grifos nossos)

Logo, as bases que são utilizadas para o processamento das escolhas feitas pelos seres humanos, aquelas que se relacionam com sua autonomia e sua dignidade, estão baseadas entre outros fatores na espacialidade que o abriga, especialmente na infância e adolescência (ibid., p. 168). A determinação dessa espacialidade trará consequências para as bases emocionais que serão armazenadas na forma de imagens mentais e que farão com que os sentimentos advindos dessas emoções secundárias formem os primeiros “filtros” de suas escolhas cognitivas.<sup>16</sup>

As implicações disso são demasiadamente importantes para serem minimizadas. A espacialidade ou o meio ambiente no qual os seres humanos habitam é um dos fatores que possuem impacto na formação da estrutura emocional que servirá de base para estruturar os mecanismos de seleção (marcadores somáticos) que filtrarão, dentre as inúmeras alternativas possíveis, aquelas que serão apresentadas à parte racional e cognitiva, para que as escolhas sobre diversos assuntos sejam feitas,

de maneira individual e/ou coletiva. É certo que os marcadores somáticos não tomam as decisões e que é essencial a atuação da racionalidade, como já foi anteriormente descrita, mas o ponto central é que o arcabouço das informações cognitivas adquiridas pela instrução formal faz parte da segunda instância das decisões, quando já foram previamente filtradas pelos processamentos emocionais desenvolvidos e armazenados na forma dos marcadores somáticos. Certo também, como deixa registrado Damásio, que esse processamento não é estático e que pode ser alterado ao longo de toda a vida, mas sua formação principal é feita pela cultura, espacialidade e emotividade da primeira época da vida.

Uma espacialidade construída, baseada em sugestões de algoritmos matemáticos, impacta diretamente a dignidade humana. Essa afirmativa é também passível de análise sob o ponto de vista de como o resultado de edificações feitas dentro dessa racionalidade excessiva afeta o desenvolvimento emocional de seus convivas e, assim, impacta também sua dignidade associada às condições externas.

Partindo das pesquisas neurocientíficas de Damásio dedicadas às emoções, outros pesquisadores têm se dedicado às pesquisas de estéticas, e especificamente envolvendo arquitetura. Alexander Coburn, Oshin Vartanian e Anjan Chatterjee têm sustentado que a experiência estética arquitetônica tem uma influência significativa na vida humana (Coburn, Vartanian e Chatterjee, 2017). Segundo eles, as emoções que são desencadeadas, ao se deparar com uma bela arquitetura, são em grande medida mediadas pelo circuito de recompensas do cérebro (ibid.), que, de acordo com os estudos de Damásio (2012), são os primeiros formadores de imagens mentais (emoções)

que servirão de bases para o desenvolvimento cognitivo. Nesse estudo, não estavam sendo avaliadas as qualidades estéticas da arquitetura, mas sim os efeitos neurais que avaliações subjetivas sobre beleza arquitetônica desencadeavam no cérebro. O objetivo não é adentrar as discussões sobre o belo (embora as pesquisas de Semir Zeki (Zeki, 1998) e Tomohiro Ishizu (Ishizu e Zeki, 2011) sejam instigantes ao apontarem para uma base fisiológica neural comum à espécie humana na experiência do belo), mas apenas apontar como a associação das imagens que são formadas pelas emoções de segunda ordem, relacionadas à sobrevivência, é influenciada fundamentalmente pela arquitetura.

Segundo Coburn, Vartanian e Chatterjee (Coburn, Vartanian e Chatterjee, 2017), as respostas da maioria dos seres humanos aos espaços construídos dialogam com decisões de aceitação ou rejeição e que, possivelmente, relacionam-se com os anos de evolução humana e luta por sobrevivência (Vartanian et al., 2013; Coburn A. et al., 2020). Por isso mesmo, as primeiras reações a um ambiente são influenciadas por um processo automático e inconsciente (Ulrich, 1983), o que permite inferir que há uma relação direta entre a configuração física desses ambientes e a maneira como nos sentimos e agimos em função deles (Vartanian et al., 2013).

## Considerações finais

A arquitetura é apontada como uma responsável direta pela construção e formação das bases emocionais que influenciarão os convivas, individualmente e coletivamente. Recuperando as ideias de Coutinho a esse respeito, é possível

aprofundar a questão da necessidade de se recuperar a importância da experiência estética para o desenvolvimento social e, nesse aspecto específico, reposicionar a arquitetura no centro basilar dessa questão.

A racionalidade humana é apenas uma forma de inteligência no cosmos. Mas uma coisa podemos dizer de nossa espécie: nós temos o potencial de pensar a nós próprios [...].

[E]sta possibilidade de pensar-se a si próprio dá ao ser humano a possibilidade de buscar o autoconhecimento, tornando-o capaz de pensar-se em um todo maior.

É nesse ponto que os primeiros grandes arquitetos buscaram, além do conforto material, dado pela ilusão do controle da natureza, o conforto psíquico.

A *intuição sublime* das *psychai* de nossos ancestrais passou a vislumbrar novas possibilidades de realidade. Suas representações estéticas [...] podiam propor, a partir de uma concepção criativa, certas soluções e modificações aos espaços habitáveis e também à vida psíquica dos que habitavam tais espaço. Assim, a arquitetura cumpria a função dupla de guardar o ser humano contra as intempéries da natureza [...] e de alterar a própria realidade conhecida [...]. (Coutinho, 2021, pp. 92-93)

A questão é entender o que está sendo problematizado com as sugestões de um projeto feito pelo equivalente a um processamento racional puro. Os problemas de se edificar espacialidades provenientes de decisões feitas pelos algoritmos, cujas bases estão na racionalidade pura, aparecem de duas maneiras perversas e que se autoalimentam: a primeira refletirá no tipo de formação emocional e de processamento de sentimentos das pessoas que viverão nesses ambientes; a segunda diz

respeito à aceitação da perda da autonomia criativa que os arquitetos estão empreendendo ao fazerem seus projetos dessa maneira.

As bases para a primeira situação problemática estão apresentadas na explicação de como as espacialidades compõem o sistema dos marcadores somáticos. Ao habitarem espaços projetados por decisões puramente racionais, a tendência é a de que essas pessoas adquiram uma certa homogeneidade de percepções sensoriais e, a depender das premissas utilizadas no momento da elaboração dos códigos dos *softwares* utilizados, essas percepções podem ser utilizadas para a redução das características de diferenciação e identidade. Em uma sociedade altamente consumista e individualista, a concepção de espaços que servem para uma formatação emocional conformista e para a manutenção dos sistemas vigentes corrobora não para uma transformação, mas antes para a manutenção das estruturas. As bases das escolhas sendo formadas na infância e adolescência, predominantemente, impedem ou impõem um alto custo emocional aos seus convivas para que busquem alternativas diferentes das que estejam estruturadas desde as suas bases. A longo prazo, as pessoas que assumirão os papéis de projetistas e tomadores de decisões estarão de certa maneira alimentados pelas espacialidades que ajudaram a formar seus marcadores somáticos e tenderão a eliminar, de maneira inconsciente, as alternativas que pareçam discordar dos padrões culturais e sociais com os quais encontram segurança e satisfação.

A segunda problemática, decorrente da aceitação das sugestões dos *softwares*, é mais complicada e dialoga explicitamente como o que se entende por criação artística. O processo de escolhas criativas humanas é intrincado e utiliza-se tanto das bases emocionais quanto



dos arcabouços cognitivos desenvolvidos ao longo da vida. Pode-se imaginar o processo criativo como sendo um processo complexo e singular de escolhas, mas não de escolhas aleatórias. O que se caracteriza por escolhas criativas se baseia na seleção de relações entre elementos que, embora sejam conhecidos de todos, parecem não ter relação entre si. O artista e o inventor são aqueles que desenvolvem uma capacidade singular de conseguir fazer as escolhas de elementos que, ainda que distantes entre si, revelam relações intrincadas e evidentes de causalidades que transformam o modo de se enxergar o mundo; mas essas escolhas não acontecem simplesmente de maneira lógica e metodologicamente encadeadas. O físico nuclear Leo Szilard<sup>17</sup> observou que lógica e capacidade analítica são características necessárias, mas não são suficientes para um trabalho criativo.<sup>18</sup> Albergaria (2022) aprofunda a discussão da criação artística e do subconsciente na perspectiva freudiana e explica que o arcabouço de memórias do artista serve para que a ideia latente – que se encontra no subconsciente – possa ter um “material” para se manifestar no consciente. Segundo ela, as ideias estão em transição na nossa psique (ibid.), e a passagem do material que está no subconsciente para o consciente só acontece porque

“a primeira [ideia] é efetuada em algum material que permanece desconhecido, enquanto a última [...] é, além disso, colocada em vinculação com representações verbais” (apud Freud, 1923/2011, pp. 23-24). As representações verbais são os resíduos de lembranças, ou seja, os traços mnêmicos, qualquer coisa [...] que deseja se tornar consciente, ou já foi consciente um dia, ou deve se associar com algo que também já foi consciente. (Ibid., p. 103)

A percepção sobre a distância entre as colagens sofisticadas de *softwares* como o utilizado na plataforma Midjourney e o surgimento da nova ideia aparece na fundamentação de Albergaria. As memórias de imagens, projetos e desenhos da humanidade seriam os meios, a necessária matéria-prima para a manifestação do novo que originariamente é desconhecido e só pode se manifestar por meio das imagens armazenadas; mas o salto criativo possui uma base mais complexa e de fundo emocional, uma discussão já empreendida em outro trabalho no qual argumento mais aprofundadamente que o salto criativo possui vínculos estreitos com a emoção (Afonso, 2019).

Fica evidente, dessa maneira, que as percepções entre as conexões criativas só aparecem de maneira transformadora para aqueles que estão preparados cognitivamente, com alto desenvolvimento de conhecimentos e técnicas, de maneira a permitir a fusão entre intuição e razão, porém, sem o processamento emocional, essas conexões são praticamente impossíveis. As escolhas feitas no âmbito estritamente racional, como já foi mostrado anteriormente, tornam-se infinitas combinações aleatórias e sem relações realmente inovadoras. Para se atingir a inovação, é necessário o processamento prévio emocional, feito por diversas estratificações dos marcadores somáticos que são desenvolvidos ao longo de inúmeras experiências emocionais, tornadas sentimentos. Esse é o ponto em que acontecem os processos criativos.

Ao renunciarem ao processo criativo inicial em seus projetos, os arquitetos e urbanistas abdicam das suas capacidades pessoais de escolherem e buscarem conexões que possam expressar inovações em suas criações e, concomitantemente, aceitam que esses espaços



carreguem informações massificadas, permitindo que seus convivas se tornem manipuláveis e potencialmente diminuídos em sua dignidade. Esse é o maior impacto de se aceitar as sugestões dos *softwares*, a deliberada escolha por

abdicar da capacidade humana de desenvolver suas aptidões emocionais e cognitivas em busca de novas ligações e relações que permitem as grandes transformações humanas em busca de uma sociedade mais digna.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-9572-4073>

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Teoria, História e Crítica. Brasília, DF/Brasil.

claudia.afonso@unb.br

## Notas

- (1) “O mínimo existencial consiste em um conjunto de prestações mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade” (Frias e Lopes, 2015, p. 663).
- (2) O termo conviva reflete a ideia de que os habitantes de um espaço não apenas o habitam passivamente, nem apenas o usufruem como seres impermeáveis; o termo reflete a consciência que precisa ser aprimorada de que, ao estar, habitar e conviver em espaços, somos todos agentes de sua transformação e somos por eles transformados. Cf. Coutinho (2021).
- (3) É depoimento comum, entre estudantes de arquitetura e profissionais da área, a escolha de deixarem de utilizar determinadas ideias (desenhos, entre outros) para projetos porque não dominam a maneira de colocá-las nos programas. Também é bastante comum o depoimento da aceitação para o início do projeto, o ponto de partida, de modelos disponíveis nos bancos de dados. Ao aceitarem abdicar de seus desenhos e aderirem com mais facilidade às “sugestões” disponíveis dos bancos de dados dos *softwares*, eles se submetem às escolhas preestabelecidas e padronizantes. Um exemplo muito bom dessa tese é o do *software* *midjourney.com*, cujo tutorial voltado a arquitetos pode ser conferido no *site*: <https://youtu.be/KxIrrqNNw5y4>.
- (4) Segundo Kruft, a Academia Real de Arquitetura, criada em 1671 na França, foi a primeira instituição a exercer a prática sistemática do ensino de arquitetura, e, assim, a precursora das faculdades de arquitetura (Kruft, 1994, p. 128).
- (5) Segundo Kruft, as diversas edições e traduções de *Précis de leçons d’architecture* (Durand, 1805) fizeram dele o mais significativo tratado de arquitetura da primeira metade do século XIX (Kruft, 1994, p. 273).

- (6) A respeito de qualquer sentença, há sempre, no mínimo, três possibilidades: ela pode ser verdadeira; ela pode ser falsa; ou ela pode ser não verdadeira, o que não é o mesmo que ser falsa. Uma sentença não verdadeira pode conter elementos que tenham correspondência com a percepção sensível e racional do fenômeno ou objeto observado, e, no entanto, a compreensão do que se vê pode ser distorcida pela relação entre observador e observado, entre sujeito e objeto (Afonso, 2019, p. 27).
- (7) O modelo de Claudio Ptolomeu para a explicação dos movimentos dos planetas era complexo, mas permitia prever corretamente a posição dos planetas. A busca pelo ajuste entre o modelo calculado e o que se observava, somado à necessidade de sustentar a estrutura filosófica que mantinha a Terra no centro do cosmos, fazia com que, ao surgirem divergências entre o esperado e o observado, promovessem-se ajustes matemáticos no cálculo das órbitas dos deferentes ou dos epiciclos. Como resultado, o que se sabia é que o modelo calculava corretamente a posição dos planetas nas diversas épocas do ano. Apesar de conseguir prever com precisão e certeza a posição dos planetas, o modelo não expressava verdades sobre estes. A diferença entre verdade e verdade-certeza é que a última está ancorada na previsibilidade matemática e é, portanto, restrita à racionalidade, já a primeira abrange o que está além da racionalidade, inclusive além da capacidade de percepção humana.
- (8) “verdade é a adequação da coisa e do intelecto” (Tomás, *De veritate*. Art. 1); trad. de Roberto Busa (Aquino, 2007, p. 315).
- (9) Descartes ficou profundamente abalado com a condenação de Galileu já que este era amigo do Papa, mas nem o pontífice conseguiu suplantar o tribunal da Santa Inquisição. As pesquisas de Descartes estavam muito próximas às de Galileu e, por essa razão, ele percebeu que, para poder apresentá-las, precisaria antes construir bases filosóficas que libertassem a ciência da igreja. Essa foi a proposta do método e da sua primeira obra *Discurso do método*. Por isso, foi escrita em francês (e não em latim) e distribuída ao grande público (não aos doutores). Descartes buscava a democratização e a liberdade do conhecimento (Afonso, 2019).
- (10) A origem do Plano Cartesiano é, para Descartes, a letra “O” de *origine* (origem em francês). O ponto 0 (zero) na sua origem foi uma extrapolação interpretativa posterior.
- (11) Descartes, em uma carta a Mersenne, explica como a discussão sobre beleza não pode ser definida em termos únicos e universais: “*You ask whether there’s a discoverable essence of beauty. That’s the same as your earlier question as to why one sound is more pleasing than another, except that the word ‘beauty’ seems most at home with the sense of sight. But in general ‘beautiful’ and ‘pleasing’ each signify merely a relation between our judgement and an object; and because men’s judgements are so various, there can’t be any definite standard of beauty or pleasingness*” (Descartes, 2018, p. 13; grifos nossos).
- (12) A definição de imagens mentais remete ao conjunto de imagens perceptivas e imagens evocadas sobre as quais Damásio trata no capítulo 5 de sua obra: “Em suma: as imagens são baseadas diretamente nas representações neurais, e apenas nessas, que ocorrem nos córtices sensoriais iniciais e são topograficamente organizadas” (Damasio, 2012, p. 103).
- (13) “O sistema límbico responde pelos comportamentos instintivos, pelas emoções profundamente arraigadas e pelos impulsos básicos, como sexo, ira, prazer e sobrevivência. Forma um elo entre os centros de consciência superiores no córtex cerebral e o tronco encefálico, que regula os sistemas corporais.” Informação disponível em: <http://bio-neuro-psicologia.usuarios.rdc.puc-rio.br/sistema-l%C3%ADmbico.html>. Acesso em: 12 out 2022.

- (14) Phineas Gage foi um homem que perdeu parte do seu cérebro em um acidente. Apesar de não ter perdido nenhuma de suas funções motoras, cognitivas, de memória ou de raciocínio abstrato, não conseguiu mais tomar decisões ou fazer escolhas sociais. Elliot é um paciente com os mesmos sintomas, adquiridos após uma cirurgia para retirada de um tumor no cérebro. Cf. Introdução e Parte 1 de “O Erro de Descartes” (Damasio, 2012).
- (15) “O que a experiência com doentes como Elliot sugere é que a estratégia fria defendida por Kant, entre outros, tem muito mais a ver com a maneira como doentes com lesões pré-frontais tomam suas decisões do que como a maneira como pessoas normais tomam decisões” (Damasio, 2012, p. 162).
- (16) Um outro aspecto importante sobre a espacialidade na formação dos marcadores somáticos e por conseguinte seu impacto na dignidade humana diz respeito às espacialidades precárias, como cortiços e favelas, e o que elas impõem aos seus moradores. Essa discussão profunda e pertinente aponta para a importância da formação desses marcadores somáticos em ambientes edificadas, no extremo da ausência de qualquer tipo de planejamento ou uso da razão. Isso evidencia a complexidade da natureza humana que possui e deve usar de sua racionalidade para o desenvolvimento e a garantia de dignidade e, ao mesmo tempo, deve se prevenir contra o racionalismo por excesso de razão, o que acaba por comprometer a autonomia humana. A esse respeito, conferir o artigo “Cortiços: a humilhação e a subalternidade” (Kowarick, 2014), assim como a discussão de Coutinho (2021), especificamente no capítulo 6.
- (17) “*The creative scientist has much in common with the artist and the poet. Logical thinking and analytical ability are necessary attributes for a scientist, but they are far from sufficient for creative work. Those insights in science that have led to a breakthrough were not logically derived from preexisting knowledge: The creative processes on which the progress of science is based operate on the level of the subconscious*” (Lanouette, 2013, p. 27).
- (18) A complexidade dos elementos não quantitativos no processo de criação artística envolve outros fatores como o subconsciente. Para entender como esses elementos contribuem para o processo de criação arquitetônica, conferir o trabalho Albergaria (2022).

## Referências

- AFONSO, C. (2019). *Arquitetura e criação artística: o erro da verdade-certeza em Descartes*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- ALBERGARIA, C. S. (2022). *O reconhecimento do desenho como designio na arquitetura à luz da psique*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- AQUINO, T. (2007). *Quaestiones disputatae de veritate proemium et art. 1*. Disponível em: [www.aquinate.com.br](http://www.aquinate.com.br): <http://www.corpusthomicum.org/qdv01.html>. Acesso em: jun 2019.
- BRUNSCHVICG, L. (1993). *Les étapes de la philosophie mathématique*. Paris, Librairie scientifique et technique Albert Blanchard.
- CHATTERJEE, A.; VARTANIAN, O. (2014). Neuroaesthetics. *Trends in Cognitive Sciences*, v. 18, n. 7, pp. 370-375. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.tics.2014.03.003>.

- CINZA, D.; VITTORIO, G. (2009). Neuroaesthetics: a review. *Current Opinion in Neurobiology*, v. 19, pp. 682-687. DOI: 10.1016/j.conb.2009.09.001.
- COBURN, A.; VARTANIAN, O.; CHATTERJEE, A. (2017). Buildings, beauty, and the brain: a neuroscience of architectural experience. *Journal of Cognitive Neuroscience*, v. 29, n. 2, pp. 1521-1531. DOI: 10.1162/jocn\_a\_01146.
- COBURN, A.; VARTANIAN, O.; KENETT, Y. N.; NADAL, M.; HARTUNG, F.; HAYN-LEICHSENRING, G.; CHATTERJEE, A. (2020). Psychological and neural responses to architectural interiors. *Cortex*, v. 126, pp. 217-241. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.cortex.2020.01.009>.
- COUTINHO, L. (2021). *Educação arquitetônica da humanidade*. Brasília, Tanto Mar.
- DAMASIO, A. (2012). *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. São Paulo, Companhia das Letras.
- \_\_\_\_\_. (2018). *A estranha ordem das coisas: as origens dos sentimentos e da cultura*. São Paulo, Companhia das Letras.
- DESCARTES, R. (2009). *O mundo (ou tratado da luz) e o homem*. Campinas, Unicamp.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Meditações metafísicas*. São Paulo, Folha de S.Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2018). Selected Correspondence of Descartes, in the version by Jonathan Bennett presented at [www.earlymoderntexts.com](http://www.earlymoderntexts.com). *Some texts from early modern philosophy*. Disponível em: <http://www.earlymoderntexts.com/authors/descartes>. Acesso em: 12 set 2019.
- DURAND, J. (1805). *Precis des leçons d'architecture* (second volume). Paris, Ecole Polytechnique.
- FRIAS, L.; LOPES, N. (2015). Considerações sobre o conceito de dignidade humana. *Revista Direito GV* 22. São Paulo, v. 11, n. 2, pp. 649-670.
- FRIEDMAN, M. (2011). "Descartes e Galileu: copernicanismo e o fundamento metafísico da física". In: BROUGHTON, J.; CARRIERO, J. *Descartes*. Porto Alegre, Penso.
- GAUKROGER, S. (2011). "Vida e obra". In: BROUGHTON, J.; CARRIERO, J. *Descartes*. Porto Alegre, Penso.
- ISHIZU, T.; ZEKI, S. (2011). Toward a brain-based theory of beauty. *Plos ONE*, v. 6, n.7, pp. 1-10.
- KOWARICK, L. (2013). Cortiços: a humilhação e a subalternidade. *Tempo Social* [online], v. 25, n. 2 pp. 49-77. Disponível em: DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-20702013000200004>. Acesso em: 9 nov 2022.
- KRUFT, H. W. (1994). *A history of architectural theory: from Vitruvius to the present*. Nova York, Princeton Architectural Press.
- LANOUILLE, W. (2013). *Genius in the shadows*. Nova York, Skyhorse Publishing.
- LEDOUX, J. E.; DAMASIO, A. R. (2014). "Emoções e sentimentos". In KANDEL, E. R.; SCHWARTZ, J. H.; JESSEL, T. M.; SIEGELBAUM, S. A.; HUDSPETH, A. J. *Princípios de Neurociências*. Porto Alegre, AMGH, pp. 938-951.
- ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (resolução 217 A III). Nova York.
- SCHERER, K. R. (1994). "Emotions serves to decouple stimulus and response". In: EKMAN, P.; DAVIDSON, R. J. *The nature of emotion*. Nova York, Oxford University Press, pp. 127-130.

ULRICH, R. S. (1983). Aesthetic and affective response to natural environment. *Human Behavior & Environment: Advances in Theory & Research*, n. 6, pp. 85-125.

VARTANIAN, O.; NAVARRETE, G.; CHATTERJEE, A.; BRORSON FICH, L.; LEDER, H.; MODRONO, C.; NADAL, M.; ROSTRUP, N.; SKOV, M. (2013). Impact of contour on aesthetics judgement and approach-avoidance decisions in architecture. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110 (Supplement 2). Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.1301227110>.

VITRUVIUS, P. (2007). *Tratado de Arquitetura/ Vitruvius*. São Paulo, Martins Fontes.

ZEKI, S. (1998). Art and the Brain. *Daedalus*, pp. 71-103.

\_\_\_\_\_ (2001). Creativity and the Brain. *Science*, v. 293, pp. 51-52.

Texto recebido em 6/jul/2022

Texto aprovado em 2/out/2022



# Human dignity affected by environments created through digital tools

A dignidade humana impactada por ambientes criados através de ferramentas digitais

Claudia Afonso [1]

## Abstract

By focusing the discussion on human dignity and built spaces, this article is divided into two parts. In the first one, we present a philosophical analysis of the bases of the method and of digital tools, seeking to show how René Descartes' metaphysical premises have been transformed into tools that submerge individualities and homogenize urban aesthetics. In the second part, we analyze neuroscientific research related to the human capacity to decide. We conclude that the built environment is an active element in the formation of such capacity. In view of this, the use of digital tools to create architectural spaces, without knowledge of their philosophical foundations and limits, may be contributing to mass society, manipulable and potentially diminished in its dignity.

**Keywords:** dignity; architecture; software; neuroscience; René Descartes

## Resumo

*Ao centralizar a discussão na dignidade humana e nos espaços construídos, o presente artigo divide-se em duas partes. Na primeira, é feita uma análise filosófica das bases do método e das ferramentas digitais, procurando mostrar como as premissas metafísicas de René Descartes transformaram-se em ferramentas que submergem individualidades e homogeneizam a estética urbana. Na segunda parte, é feita uma análise de pesquisas neurocientíficas relacionadas à capacidade humana de decidir. Conclui-se que o ambiente construído é elemento ativo na formação desta. Diante desse quadro, a utilização de ferramentas digitais para a criação de espaços arquitetônicos, sem o conhecimento dos seus fundamentos filosóficos e de seus limites, pode estar contribuindo para uma sociedade massificada, manipulável e potencialmente diminuída em sua dignidade.*

**Palavras-chave:** dignidade; arquitetura; softwares; neurociência; René Descartes.

## Introduction

The current concept of human dignity results from a combination of understandings that have developed over the centuries. From the Roman idea of dignity as a unique set of functions that some people had, with the concept serving to differentiate them, to its current format in which human dignity, proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights, is associated with universal equality (UN, 1948), the concept of human dignity remains polysemous to this day (Frias and Lopes, 2015). As the word has distinct meanings and scopes, it is important to clarify in which understanding we can state that dignity can be altered by external factors – for example, the built environment.

Among countless discussions, those arising from the Law provide a more direct understanding of the matter. According to Frias and Lopes (*ibid.*, p.660), it is possible to assume that dignity “has three different but interrelated meanings: the definition based on an intrinsic property, the definition based on external conditions (summarized in the idea of existential minimum),<sup>1</sup> and the definition based on acquired properties (especially personal autonomy)”. The intrinsic property derives from the religious framework, which results from the Judeo-Christian tradition that provides the human being with a special condition in creation, as humans were allegedly “made in the image and likeness of God” and, due to this, their dignity is innate (*ibid.*). Dignity associated with external conditions is related to the historical framework, especially the period after the Second World War, and is

connected with the State’s tasks in promoting dignity and guaranteeing the existence of certain minimum conditions in the human being’s standard of living, so that they do not lose dignity (and become undignified). The third meaning of dignity is related to the philosophical framework and associates human dignity with autonomy.

On the one hand, it is evident that, when I state that the built environment affects human dignity, I am not talking about intrinsic dignity, as it results from an evolution of humankind that recognizes human equality without distinctions and without racial hierarchization; such dignity is an inalienable and unalterable human characteristic. On the other hand, concerning the two other dimensions of human dignity presented here, it is possible to perceive that the action of the built spatiality can determine both their improvement and their degradation.

The discussion about dignity associated with external conditions begins with the argument that human dignity can be understood as the reflex of minimum conditions necessary for its existence and their absence can submit certain individuals to “feelings and behaviors beneath what they are capable of, and they are treated as objects or animals” (*ibid.*, p. 661).

Luciano Coutinho brings the discussion to the sphere of the responsibility of the architect and urbanist’s craft:

In an initial reading, we assume that the architectural features are responsible for a type of formation of humankind, not only in the psychological sense, but also in the physiological sense. The reader may consider the latter an exaggeration,



but suffice to say that a location with an open sewer that obligates its co-inhabitants<sup>2</sup> to step on it on a daily basis will produce rough feet, deformed by fungi. This reading is not prejudiced against needy places nor against its co-inhabitants; rather, it is a cry of revolt against the politics of misery, in which architecture and urbanism projects and plans of public policies still favor, as a rule, only the economically privileged. In the psychological sense, for example, the mere absence of a bridge can segregate a portion of a community in such a way that their view of themselves can be affected and diminished. Many times, a portion [of the community] with this type of segregation characteristic finds its apex of dignity and inclusion inside a religious temple. (Coutinho, 2021, pp. 48-49)

In this analysis, based on the definition of dignity associated with external conditions, Coutinho defends the importance of understanding the conscious assumptions that the planners of urban spatialities need to make, so that it is possible to know exactly what is being tackled as far as cities are concerned. It is not just a matter of organization and optimization of spaces; it is necessary to change the co-inhabitants' dignity, seeking, by means of architecture and urbanism, to promote and amplify their perception of dignity. A point that I hope to demonstrate fully in this article.

To achieve this, it is necessary to reflect on the third definition – dignity associated with autonomy – and on its relationship to the use of digital tools in the design process of architecture and urbanism studios. Dignity associated with autonomy has its foundations on the rationalism started by René Descartes and amplified in the 19th century by German philosophy. According to its premises, human

beings have dignity because they are capable of giving purposes to themselves, instead of submitting to their instincts. Because humans are able to determine their way of life, they become autonomous; however, so that this capacity is not reduced to the fulfillment of their desires, it is necessary to act according to *reason* and in accordance with duty.

These are the foundations that connect the concepts of dignity, reason and autonomy and, consequently, relate dignity to the capacity for making decisions. Artistic creations in architecture are, among other things, the aesthetic choices that are made in the development of projects, and this is exactly the problem underlying the analysis of dignity and autonomy: understanding that, by associating autonomy with the development of human rationality, the choice is understood as the capacity to rationally process countless alternatives and propose one that results from the best recombination of data. In this understanding, algorithms and processors would be the most capable to make these choices; however, in my view this is a mistake, at least regarding artistic creation. The limits of reason concerning choices related to the artistic creation of architectural spaces that will shelter human beings who will be affected by them emerge, firstly, when we analyze the foundations of rationalistic philosophy and, secondly, when we understand the neuroscientific research on emotions and decision-making.

In light of this, I propose here a discussion on the limits of the use of software programs in the creative process of architecture and urbanism studios, based on the diminution in human dignity associated with external conditions – when humans are submitted to the

massification of spaces and thoughts - and with acquired properties - which, interacting directly with autonomy, affect the human capacity for decision-making and artistic creation. Thus, instead of contributing to the transformation of humankind, they foster the maintenance of manipulation and massification structures.

## The limits of the method: the foundations of rationalistic philosophy

The association between autonomy and human rationality was well developed by the philosophers of the 19th century, but its origins date back to the 17th century, with the modern philosophy of René Descartes. The Frenchman was the one who proposed the foundations to the entire methodological thought, grounded on the rationality of the mathematical technique. The foundations support the premise that what defines the human being and determines their capacity for being an end in themselves is their rationality, defined as their capacity for overcoming all their instinctive, emotional or sentimental tendencies by means of the force of logical, clear, and distinct arguments.

I am not questioning, in this article, the importance of autonomy for dignity, as I agree that the former is a fundamental dimension of the latter. What I am trying to argue here is that the failure to understand the scope and limits of what is meant by autonomy, whose definition is grounded on Cartesian philosophy, has been inducing humans to cripple themselves, when they believe that software programs can replace them. The reason for this belief is that

the technological efficacy of such tools has become more powerful than that of the human brain in the processing of technical information and strictly rational data combinations. Due to this situation, two distinct phenomena are happening simultaneously: a) the first creative choices for architectural and urbanism projects are no longer being made by humans; it is being performed by software suggestions;<sup>3</sup> and b) with this, human dignity associated with autonomy is being gradually eliminated.

Debating the limits of the utilization of mathematical tools, especially software programs that replace the drawing board, does not involve the demonization of the former and the worship of the latter, as both are equally instrumental. Instead, what I present here is a discussion about the limits of human perception during the process of architectural creation.

The robustness of the pragmatic methodological framework of mathematics (and of its tools) and the need to meet demands and requirements that are also practical hinder the understanding of the artistic components that can inhabit architectural spaces and buildings. Such technical appeal, necessary and intrinsic to architecture, seems to insist in preventing architecture from having a more reflective understanding of the limits of its technicalization. This has been allowing technological tools to mask, distort, and overcome the architectural capacity for participating in the process of artistic creation in a more aesthetic and less technical sense.

One example, but hardly the only one, of this kind of excessive utilization in the creative architectural process can be seen in the use of Midjourney ([midjourney.com](https://www.midjourney.com)). This open and free platform proposes to “create”,

by means of recombination, different artistic projects – among them, architectural projects. The commands are words in a certain sequence, which generate, in a few minutes, a new “project”. Each generated drawing belongs to its creator, who owns the right to use the image – without any cost. For illustrational purposes, I present below the image that I created using the software, based on the following commands: *church like building with vitrals on top of a mountain, Christian, modern, 8k render, photo realistic, ethereal, architecture* (Figure 1). After the request for reprocessing, the second suggestion came up (Figure 2). The entire process lasted no more than five minutes.

One of the difficulties in understanding the issue of “creative” limits, as the drawing created by the software seems to be innovative, lies in the confusion between innovation and sophisticated collage. I call sophisticated collage the refined combination of ideas already presented to humankind, which can only be “built” by the software because they are based on what already exists and is given in the artistic world. Creation and innovation have another nature, because, besides representing a creative leap – the creation of something that is not placed in the world yet –, they have another objective that is much harder to fulfill:

Figure 1 – Midjourney platform image



Figure 2 – Midjourney platform image reprocessed based on the image of Figure 1



[The] true artistic expression is that which, positively or negatively, touches the human spirit so deeply that, after we become its creator, we seek to change ourselves, our reality, and even, in a naive and childish feeling, the reality of the world that surrounds us [...]. (Coutinho, 2021, p. 42)

The lack of understanding of what is meant by artistic creation in architecture emerges, paradoxically, in the comprehension of how schools of architecture were formed in the modern period, when the teaching of architecture attempted to become more accessible.

When the first schools were created<sup>4</sup> to approach specifically the architecture theme, the education of architects was connected mainly with a technical professional education based on René Descartes' natural and rational philosophy. The education of architects included knowledge of previous concepts that should be absorbed and archived in their personal baggage to enable creation based on something that had already existed as a past model. The assumption was that greatness and perfection were based on the arts that had already been considered masterpieces in Antiquity (Greek and Roman art). Based on these data and on philosophical improvement grounded on rationality, a well-defined concept of creative process in architecture was developed: "[o]nly mathematics can guarantee certitude, while geometry is the basis of all beauty" (Kruft, 1994, p. 129). Due to its proximity to technical perfection, architecture was gradually improved and valued, and started to be practiced according to instrumental and technical precepts.

Since Vitruvius (Vitruvius, 2007), there has been a concern about technique, method, and replicability, and the outset of the association between artistic beauty and geometric harmony also comes from him. This search for a truth that could be applied to the most different areas of human knowledge has been openly absorbed by the schools of architecture since their foundation. The *Academie Royale d'Architecture*, founded by Colbert in 1671 (Kruft, 1994), based all its discussions on the principles derived from philosophy and the natural sciences "in the spirit of Descartes' rationalistic philosophy, the basic principle of all the discussions was reason" (ibid., p. 129). Even when François Blondel submitted the question about "good taste in architecture" to be discussed by the Academy, the provisional conclusion was that "good taste was anything that pleased intelligent people" (ibid., p. 130). That is, the aesthetic question was submitted to the authority of an intelligence associated with philosophical rationalism.

Moving forward in time, we see J. L. Durand (Durand, 1805) publish, in 1805, a compendium of lessons on architecture based predominantly on the rationality and functionality of the constructed building.<sup>5</sup> He defines art as an improved succession of technical applications.

Architecture is, at the same time, science and art; as science it demands knowledge, as art it demands talent. Talent is but the correct and easy application of knowledge, and such correction and easiness can only be acquired by a continuous exercise, by multiple applications. In science, it is

possible to know a thing perfectly well after being occupied with it only once, but in art, it is only possible to know how to do something well after doing it a considerable number of times. (Ibid., p. 1)

Durand was a teacher at the Polytechnic School of Paris and, as such, his main concern was the education of new architects. He tried to broaden the discussion about the aesthetic side of architecture but, even so, he associated it with utility: "The objective of architecture cannot be to please, but utility" (ibid., p. 5). Utility is an issue that also lies in the rationality of the observation of economy and layout.

Layout is in all cases the only thing with which the architect should be occupied, for it is as convenient and economic as it can be. This will lead to the birth of another species of architectural decoration truly made to please us, as it will present the faithful image of our satisfied needs, a satisfaction to which Nature has added the most truthful pleasures. (Ibid., p. 7)

Discussions about the aesthetics of architecture started to orbit the metaphysical and philosophical foundations of Descartes' rationality (Kruft, 1994, pp. 158-159) and, in the middle of the 20th century, the perception about architecture still reflected this reasoning.

One the greatest architects of the 20th century, Le Corbusier (1887-1965) reflects on creation by rational elements. When he traveled across the Mediterranean in 1912, he wrote in his journal about his fascination with some elements that, later, would become registers of his world-renowned architecture. "He was enthusiastic about straight, asphalt

roads, about 'the magic of geometry', about houses built on supports ('pilotis'), about the Parthenon, regarding which he praised the mathematical symmetry" (Kruft, 1994, p. 396).

This progression of understandings about architecture is grounded on an important philosophical discussion - the discussion about truth. Philosophy is concerned with the search for knowledge. Due to this, the search for truth, or at least the search for the premises that can prove that a received information is true, becomes a permanent philosophical search.

As the technique (software programs) tends to propose that its truth premises can be applied also to the environment of artistic creation in architecture, the discussion demands the review of the philosophical principles that support it, in search of an explanation for why truth is connected with only one absolute understanding, determined by a type of certainty.

When we deal with research on truth, a question underlies every study: the difference between truth and truth-certainty. The common reasoning, today, is that knowledge of truth automatically brings certainty. The correspondence between truth and certainty prevails, for the most part, because the tools that were developed to measure and quantify the world's phenomena enabled the prediction of events, their repetition, and indicated the constancy and permanence of a supramaterial truth.

However, it is perfectly possible to be certain about a point, but such point does not correspond to the truth.<sup>6</sup> The discussion about planetary movement and Heliocentrism<sup>7</sup> shows the difference between truths and

was, in a certain way, the cause that led René Descartes to propose his philosophy, with the following objectives: liberate scientific research from the censorship of the Catholic Church, allow knowledge about truths to be accessible to all people, and propose a method that ensured that the information corresponded to certainty, and, therefore, to truth. The exercise of devising a different model for truth that goes beyond mathematical correction requires a change in paradigm.

A traditional definition of truth that is still quite accepted today comes from Latin and leads to a technical view: *veritas est adaequatio rei et intellectus*.<sup>8</sup> This definition assumes adequacy of the object to the intellect; therefore, to reason. In this paradigm, truth is essentially unchangeable, permanent, and separated from materiality; something that is beyond sensory perceptions. Due to its immateriality, the essence of truth can only be achieved through intellectual reason, which, in Thomas Aquinas, happens through a theological process, despite his attempts to rationalize medieval philosophy. René Descartes, however, changes, in this principle, the idea that mathematics guides the subject's reason to make his intellect recognize, in the thing, the truth. The conception of truth and of its infallible instrument of apprehension was presented in a reasoned way by Descartes, who changes the theological method of connection between thing and reason mediated by God to a rationalistic method that proposes the connection between thing and reason mediated by the subject (Descartes, 2015). By means of his metaphysical principles, Descartes

builds the solid bases of scientific methodology and, with it, the paradigm of truth that has been adopted to this day.

However, Descartes' original proposal was not to make a philosophy treatise nor to present a new reasoning for western metaphysics: he wanted to find philosophical bases to support his theories for his physics work (Descartes, 2009). Descartes' main work was his theory to explain the world's phenomena, using the method that he developed and, above all, the new tool: analytic geometry, in which void space did not exist.

When Galileo was convicted, Descartes suspended the publication of some works,<sup>9</sup> which were ready, and released the metaphysical foundations that would make his work, as a whole, viable. He wanted to show that his theories were compatible with the doctrines of the Catholic Church and that, after being debated and accepted, they would open space for the introduction of his work.

The meaning of all this to the discussion on the limits of the artistic creation performed by software programs (mathematics) emerges in the observation of the fundamental foundation of Descartes' philosophy: his method was grounded on the existence of continuous space. Therefore, with his method, it would be possible, within a full universe, to explain all things, known and unknown. The only thing one needed to do to achieve this was to decompose events in an orderly way, like links in a chain, until they found a minimum basic unitary structure to, based on it, recompose the phenomena to construct the truth-certainty about that universe.

Such decomposition in search for the minimum unit was a process that resembled moving along a chain, link by link, until one arrives at the unit of an idea (which cannot be doubted because it is evident in itself) and, from it, goes back through logically connected sequences and becomes certain about the truth of the object.

With this explanation of what his method meant, it is possible to understand the need of homogeneity that he places on the world, in the spaces of ideas and, essentially, in his most important mathematical instrument to plan space: the Cartesian Plane. It is constructed by the intersection of two orthogonal lines; the space is homogeneously divided, and the curves will be traced and referenced until a basic universal unit is found on it to quantify the event. Everything connected, without leaps.

Inside Descartes' Cartesian Plane, there is not the possibility of absolute creation, represented by the leap from 0 to 1,<sup>10</sup> so as to pass from the thinking substance to the extended substance in an ontic way. This issue had been decided, to Descartes, within the mystery of the divine creation of man and all things, and would be a matter for theology, not applicable to the method. As the issue of the leap was placed in the sphere of *res cogitans*, it would not be achievable by the method.

The problem emerges here: artistic intuition, the creative leap that is symbolized by the passage from zero to the unit, was not in the method's jurisdiction. Simply, the method was not developed to act in this sphere.<sup>11</sup> To Descartes, it is not that discoveries and creations would have to be discarded; it is simply that, within the physical world that

he theorized, the method would serve to validate, in the truth-certainty, what came to be proposed, having as a point of departure the elements that had already been given and disposed in the world. The "creations" arising from the method, from geometry and from the technical tools that used it (including today's software programs), would not be original in its absolute sense; they would be just "re-creations" based on the recombination enabled by the discoveries of the laws obtained in the method - which could not, according to Descartes, overcome the limits of human rationality.

When Pascal, Leibniz, and later, Newton showed that the space is not continuous, that is, the void exists and Descartes' physics theories were unsustainable, one might think that the validity of the tools that illustrated this hypothesis of the world would also be relativized in its absolute pretensions. However, when experimentation proved the existence of the void and the theory of full space was invalidated, neither the validity of analytic geometry, nor Descartes' scientific method were philosophically revisited.

Nevertheless, this reading deserves greater attention. The method's validity and the certainty of the results that it brings indicate it has validity in extensiveness, but no longer in the absolute of the truth that goes beyond ontic reality. The possibility that supported the character of absolute validity to the truth of the method could no longer be admitted, because homogeneity, an essential condition to the continuity of the connection of the minimum unit, no longer existed, but the relative validity that the method brought to extensiveness remained and progressed in another way.



Based on this relativization, other thinkers made new contributions that gradually progressed to an algebraization of reality, but not in an abrupt way - initially in a smooth progress, to amplify the reach of mathematics, and subsequently, to attempt to overcome its limits (Brunschvicg, 1993). When the robustness of the results of the mathematical instrument became stronger than that of the set of philosophical thoughts that limited mathematics in its intention of absolute truth, it initiated its own journey (ibid.) of intention of an absolute conceptual definition of truth. Thus, mathematics freed itself from the philosophical ties that supported it and started a journey of distortion of its reach, seeking to access areas of human existence that do not belong to reason.

Paradoxically, it is through the development of technologies and research based on the method but conducted by scientists who know its limits that the early moments of artistic creation are now attributed to physiological elements developed by human evolution over thousands of years, which are associated with emotions and feelings. These, together with other essential elements to the survival of primitive living beings, are researched by neuroscience and form what António Damásio calls somatic markers, which determine – before any conscious processing can be performed by the human mind – our decisions.

## The limits of reason: the neuroscientific bases of emotions and feelings

One should not endeavor to combat the scientific method, as the history of humankind shows that only the ideas, philosophies, and political thoughts that embraced the advances that human intelligence conquered with great effort remained standing. Therefore, the discussion on artistic creation must be able to deal with technology and overcome it, instead of denying it. It is at this specific point that we realize that the well-conducted scientific search is capable, by its own means, of finding ways to respond to this dilemma, and even points to the limits of reason. Current research in the new scientific frontier, neuroscience, brings an abundance of information on a daily basis about different areas, and I highlight the studies that are being carried out by Dr. António Damásio's team.

In his work *Descartes' Error* (Damasio, 2012), Damásio presents the result of research into the human capacity to make decisions. In this work, he presents the concept of somatic markers and argues that they are the first instance of the human capacity to decide. These markers are elements of the human physiological organization that compose our structure much before the existence of any conscious processing capacity. According to



Damásio (ibid.), before his studies, it was believed that the human capacity to choose was exclusively associated with the human capacity to reason, understood as the set that encompasses knowledge, attention, memory, impeccable language, calculation, capacity to perform abstractions and logic exercises (ibid.). However, his research has pointed to an entirely different path. Instead of pointing to reason as the first instance in the determination of what human essence is, the neuroscientist defends that “the reasoning system has evolved as an extension of the automatic emotion system, with emotion playing many roles in the reasoning process” (ibid., p. 16).

Understanding this hypothesis is fundamental to comprehend that the spaces that are being built based on the “creative” suggestions of algorithms represent a risk to human autonomy. In the long run, such spaces can make their co-inhabitants become mass beings, manipulable and with diminished dignity.

## Emotions, feelings and somatic markers

To understand what somatic markers are and how they function (ibid.), it is necessary to understand the definitions of emotion and feeling. The fundamental difference regards consciousness of body changes. According to Damásio, emotions are bodily reactions or behaviors and are subdivided into primary and secondary emotions; feelings, in turn, can be originated in emotions or not. Generally

speaking, “all emotions generate feelings, but not all feelings originate in emotions” (ibid., p. 138). It is based on this division that we can understand how somatic markers aid decision-making.

Primary emotions are associated with an innate pre-programming of the human species, and some of the most basic ones are anger, fear, joy, sadness, and disgust (ibid., p. 144). These emotions are common to all healthy humans, and it is upon this type that the other emotions can develop. According to the neuroscientist, this first system of emotions was probably developed over the course of evolution and is associated with a set of responses that commands bodily reactions in an extremely efficient way to guarantee the body’s survival. However, this primary system of emotions is not sufficient to explain the large variety of emotions triggered in the body, which are called secondary emotions and, unlike the primary ones, occur in a conscious level (ibid.).

According to Damásio (ibid.), this second group of emotions is associated with other processing mechanisms that occur, firstly, in a conscious level and, subsequently, are detected by the limbic system, which, in turn, triggers bodily reactions. Another characteristic of this group of emotions is that, unlike the first one, it has elements and characteristics of acquired knowledge. In a summarized way, Damásio’s proposal for the processing of the second group of emotions is the following: initially, deliberate and conscious considerations are made (for example, news about the death of a friend). Based on this information, mental images (non-verbal or verbal) are formed,<sup>12</sup> located in

different sensory cortices in an autonomous way. After these images are formed in a non-conscious level, the networks in the frontal cortex react automatically and involuntarily, and send signals to the limbic system.<sup>13</sup> Here, however, it is important to highlight that the reaction to the images formed by the received information occurs according to how previous experiences were associated with certain emotional responses, that is, the reaction a person will have depends on how they have processed other previous and similar situations (ibid.). Therefore, it is an acquired, not an innate processing that can vary a lot or a little in relation to other people.

This structure of interdependence between emotion processing levels is based on the theory of dynamic monitoring of the body – homeostasis – (ibid.). In it, information on different bodily states and different decisions that must be made for maintenance and survival are all being received and their responses are being altered in real time. The importance of this processing seems to be more evident when we approach how feelings use this processing.

Still according to Damásio (ibid.), feelings can originate in emotions or not. They can be divided into feelings of basic universal emotions (whose origin would be in primary emotions), feelings of subtle universal emotions (whose origin would be in secondary emotions), and background feelings, originated in background body states. The latter would be feelings that correspond “to the body states prevailing between emotions” (ibid., p. 145) and are compared to the very feeling of existing. These

background feelings function as a dynamic basis that is relatively stable when the body is in balance. Although this basis is never static, it works with few alterations and allows the body to have clarity (but not consciousness) of its state at each moment. It is against this backdrop that the other types of feelings will manifest themselves, and it is the comparison between the background state and the other states that enables the construction of information that will be processed by the rational and conscious parts (ibid., p. 148). The mechanism through which this processing happens is described by Damásio as a comparison between images (background images and those formed by the processing of emotions); according to him, these images are generated and conserved by distinct neural circuits and remain like this so that there can be a juxtaposition, in which the differences point to the information.

In the research developed by the neuroscientist’s team, this processing mechanism that associates emotions, feelings, and cognitive processing was found to happen before the conscious cognitive processing. Research with brain injury patients has enabled to observe how emotions and feelings act in human cognitive and rational processing, especially in relation to decision-making.

Based on the analysis of a patient named Elliot and on the case study of Phineas Gage<sup>14</sup> (ibid.), it was possible to understand that the decision-making process is not related to the exclusively rational human processing: it needs a previous emotional/sentimental processing. This finding led to the somatic markers theory proposed by António Damásio.

Somatic markers are the bodily indications that derive from the “use of feelings generated by secondary emotions” (ibid., p. 163), and are constantly used for decision-making. According to Damásio, these markers function as the first “filters” to evaluate countless alternatives that can be chosen. After this first emotional selection, the rational part can choose among a lower number of alternatives. This function involving feelings and emotions is what characterizes a human being’s normal functioning, and research with brain injury patients has shown that it is an essential activity to the exercise of autonomy (ibid.).

Thus, dignity associated with autonomy grounded on the processing capacity of a cold and highly functional rationality – a model of rationality that eliminates emotional and sentimental considerations as suggested by the method and which is the basis of the construction of software programs and algorithms used in different areas – is not a balanced human activity. Rather, it is the mode of functioning of a human being with brain injury.<sup>15</sup> Due to this, although it has importance and even a certain value in the execution of repetitive and mechanized tasks, to the development of artistic creations in which the subjectivity of decisions and choices marks the human being’s attempt to overcome their own reality, it is the antithesis of what is sought.

Having addressed rationality and somatic markers, I will now resume the discussion about the last point related to human dignity: dignity associated with external conditions. The relationship of this issue to the discussion of this paper is that somatic markers are developed

from secondary emotions and, therefore, are acquired throughout different life experiences, including the physical environment:

Somatic markers are thus acquired by experience, under the control of an internal preference system and under the influence of an *external set of circumstances* [...]

The set of *external circumstances* encompasses objects, **the physical environment**, and events in relation to which individuals must act [...]. (Ibid., p. 167; our emphasis)

Thus, the bases that are used in the processing of choices made by humans, those related to their autonomy and dignity, are grounded, among other factors, on the spatiality that shelters them, especially in childhood and adolescence (ibid., p. 168). The determination of this spatiality will bring consequences to the emotional bases that will be stored in the form of mental images and which will make the feelings arising out of these secondary emotions form the first “filters” of their cognitive choices.<sup>16</sup>

The implications of this are too important to be minimized. The spatiality or the environment that human beings inhabit is one of the factors that influence the formation of the emotional structure that will be the basis for the selection mechanisms (somatic markers) that will filter, among countless possible alternatives, those that will be presented to the rational and cognitive part, so that choices about different subjects are made, in an individual and/or collective way. The somatic markers do not make the decisions

and the action of rationality is essential, as it was described above. However, the central point is that the framework of the cognitive information acquired through formal education is part of the second level of decisions, when they were already filtered by the emotional processing developed and stored in the form of somatic markers. Furthermore, according to Damásio, this processing is not static and can be altered throughout life, but its main formation is made by the culture, spatiality, and emotionality of the first period of life.

A constructed spatiality based on suggestions of mathematical algorithms has a direct impact on human dignity. This statement can also be analyzed under the perspective of how the result of buildings constructed within such an excessive rationality affects the emotional development of their co-inhabitants and, thus, affects their dignity associated with external conditions.

Based on Damásio's neuroscientific research dedicated to emotions, other researchers have focused on aesthetics, specifically involving architecture. Alexander Coburn, Oshin Vartanian and Anjan Chatterjee have argued that the architectural aesthetic experience has a significant influence in human life (Coburn, Vartanian and Chatterjee, 2017). According to them, the emotions that are triggered when we look at a beautiful architecture are mediated, to a large extent, by the brain's reward circuit (*ibid.*), which, according to Damásio's studies (2012), is the first former of mental images (emotions) that will serve as the bases for cognitive development. In this study, the aesthetic qualities of architecture were not evaluated;

the focus was the neural effects that subjective evaluations of architectural beauty triggered in the brain. The objective is not to engage in discussions about beauty (although the stimulating research carried out by Semir Zeki (Zeki, 1998) and Tomohiro Ishizu (Ishizu and Zeki, 2011) points to a neural physiological basis common to the human species in the experience of beauty). Rather, I seek to show how the association of images that are formed by secondary emotions, related to survival, is fundamentally influenced by architecture.

According to Coburn, Vartanian and Chatterjee (Coburn, Vartanian and Chatterjee, 2017), the responses of most humans to built spaces interact with acceptance or rejection decisions that are possibly related to years of human evolution and struggle for survival (Vartanian et al., 2013; Coburn A. et al., 2020). For this very reason, the first reactions to an environment are influenced by an automatic and unconscious process (Ulrich, 1983), which enables to infer that there is a direct relationship between the physical configuration of these environments and the way in which we feel and act due to them (Vartanian et al., 2013).

## Final remarks

Architecture is considered directly responsible for the construction and formation of the emotional bases that will influence co-inhabitants, individually and collectively. Based on Coutinho's ideas on the matter, it is possible to approach the need to recover the

importance of the aesthetic experience for social development and, regarding this specific aspect, we can reposition architecture on the center of this issue.

Human rationality is only one form of intelligence in the cosmos. But we can say one thing about our species: we have potential for analyzing ourselves [...]

[T]his possibility of analyzing ourselves enables the human being to seek self-knowledge and makes them be able to think of themselves within a greater whole.

It is at this point that the first great architects sought, besides material comfort, given by the illusion of controlling nature, psychological comfort.

The *sublime intuition* of the *psychai* of our ancestors began to envision new possibilities of reality. Their aesthetic representations [...] could propose, based on a creative conception, certain solutions and modifications to inhabitable spaces and to the psychological life of those who inhabited those spaces.

Thus, architecture played the double role of guarding the human being against bad weather [...] and changing the known reality itself [...]. (Coutinho, 2021, pp. 92-93)

It is necessary to understand what is being problematized when the suggestions of a project are made by the equivalent to a pure rational processing. The problems of building spatialities that derive from decisions made by algorithms, whose bases lie in pure rationality, emerge in two perverse ways that feed each other: the first regards the type of emotional formation and processing of feelings that the

people who will live in those environments will have; the second concerns the fact that the architects who make their projects in this way accept to lose creative autonomy.

The bases to the first problematic situation are presented in the explanation of how spatialities compose the system of somatic markers. By inhabiting spaces designed by purely rational decisions, these people tend to acquire a certain homogeneity of sensory perceptions and, depending on the premises employed in the development of the software codes, such perceptions can be used to reduce characteristics of differentiation and identity. In a highly consumerist and individualistic society, the conception of spaces adequate to a conformist emotional formatting and to the maintenance of the systems in force contributes to the maintenance of the structures, not to transformation. The fact that the bases of choices are predominantly formed in childhood and adolescence prevent the co-inhabitants from seeking alternatives that are different from those structured since their bases, or impose a high emotional cost on those who decide to do it. In the long run, the people who will play the roles of designers and decision-makers will be, in a way, fed by the spatialities that helped to form their somatic markers and will tend to eliminate, in an unconscious way, the alternatives that seem to disagree with the cultural and social patterns in which they find security and satisfaction.

The second problematic situation, deriving from the acceptance of software suggestions, is more complicated and interacts explicitly with what is understood as artistic creation. The human process of creative choice is intricate and uses both the emotional bases

and the cognitive frameworks developed throughout life. It is possible to imagine the creative process as a complex and singular process of choices, but not of random choices. What is characterized by creative choices is based on the selection of relationships between elements that, although known by all, seem to have no relationship to each other. The artist and the inventor are those that have developed a singular ability of choosing elements that, although distant to each other, reveal intricate and evident causality relationships that transform the way of seeing the world; but these choices do not happen simply in a logical way, nor are they methodologically connected. The nuclear physicist Leo Szilard<sup>17</sup> observed that logic and analytical ability are necessary attributes, but they are not sufficient for creative work.<sup>18</sup> Albergaria (2022) delves into the discussion of artistic creation and subconscious in the Freudian perspective and explains that the artist's framework of memories enables the latent idea – that is in the subconscious – to have a “material” to manifest itself in the conscious level. According to her, the ideas are in transition in our psyche (ibid.), and the passage of the material that is in the subconscious to the conscious level only happens because

“the first [idea] occurs in some material that remains unknown, while the last [...] is, in addition, placed in connection with verbal representations” (apud Freud, 1923/2011, pp. 23-24). Verbal representations are the residues of memories, that is, mnemonic traces, anything [...] that desires to become conscious, or was conscious before, or should associate with something that was also conscious. (Ibid., p. 103)

The perception of the distance between sophisticated software collages like those used in the Midjourney platform and the emergence of the new idea appears in Albergaria's reasoning. The memories of humankind's images, projects and drawings would be the means, the raw material necessary for the manifestation of the new, which is originally unknown and can only manifest itself by means of stored images; but the creative leap has a more complex basis that has an emotional background, an issue that I have discussed in more detail before, when I argued that the creative leap has close ties with emotion (Afonso, 2019).

Thus, it is evident that the perceptions between creative connections only emerge in a transformative way to those who are cognitively prepared, and have highly developed knowledge and techniques, to allow the fusion between intuition and reason; however, without emotional processing, these connections are practically impossible. Choices made in the strictly rational sphere, as it was shown above, become infinite random combinations without truly innovative relationships. To achieve innovation, a previous emotional processing is necessary, performed by different stratifications of somatic markers, which are developed throughout countless emotional experiences that have become feelings. This is the point where creative processes happen.

By renouncing the initial creative process in their projects, architects and urbanists abdicate their personal abilities of choosing and seeking connections that can express innovations in their creations. At the same time, they accept that such spaces carry mass

information, and allow their co-inhabitants to become manipulable and potentially diminished in their dignity. This is the greatest impact of accepting software suggestions: the deliberate choice of abdicating the

human capacity for developing emotional and cognitive abilities in search of new links and relationships that allow great human transformations aiming at a more dignified society.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-9572-4073>

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Teoria, História e Crítica. Brasília, DF/Brasil.

claudia.afonso@unb.br

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Carolina Siqueira Muniz Ventura, e-mail: carolventura@uol.com.br.

## Notes

- (1) “The existential minimum is a set of minimum performances without which it is possible to state that the individual is in a situation of indignity” (Frias and Lopes, 2015, p. 663).
- (2) The term co-inhabitant reflects the idea that the inhabitants of a space do not just inhabit it passively, nor use it as impermeable beings; the term reflects the awareness – which needs to be improved – that when we inhabit and co-exist in spaces, we are all agents of their transformation and are transformed by them. Cf. Coutinho (2021).
- (3) Architecture students and professionals usually report that they choose not to use certain ideas (drawings, among others) in projects because they do not know how to insert them in the software programs. In addition, they frequently report that they accept to use, for the outset of the project, the point of departure, models available in databases. By accepting to give up their drawings and adhering more easily to the “suggestions” available in software databases, they submit themselves to pre-established and standardizing choices. A very good example of this thesis is the software midjourney.com, whose tutorial for architects can be watched at: <https://youtu.be/KxIrqNNw5y4>.
- (4) According to Krufft, the Académie Royale d'Architecture, created in 1671 in France, was the first institution to practice the teaching of architecture in a systematic fashion; thus, it was the predecessor of architecture schools. (Krufft, 1994, p. 128).
- (5) According to Krufft, the different editions and translations of *Précis de leçons d'architecture* (Durand, 1805) made it the most significant architecture treatise from the first half of the 19th century (Krufft, 1994, p. 273).

- (6) Regarding any sentence, there are always at least three possibilities: it can be true; it can be false; or it can be untrue, which is not the same of being false. An untrue sentence can contain elements that have correspondence with the sensitive and rational perception of the observed phenomenon or object, but the understanding of what is seen can be distorted by the relationship between the observer and what is observed, between subject and object (Afonso, 2019, p. 27).
- (7) Claudius Ptolemy's model for explaining planetary movement was complex, but it allowed to predict the planets' position correctly. The attempt to adjust the calculated model to what was observed, added to the need to support the philosophical structure that maintained the Earth at the center of the cosmos, caused an interesting phenomenon: when divergences between what was expected and what was observed emerged, mathematical adjustments were made to the calculation of the orbits of deferents or epicycles. As a result, what was known was that the model calculated the planets' position correctly in different periods of the year. Although the model succeeded in predicting the planets' position with accuracy and certainty, it did not express truths about them. The difference between truth and truth-certainty is that the latter is grounded on mathematical predictability and, therefore, is restricted to rationality. The former, in turn, encompasses what is beyond rationality, even beyond the human capacity of perception.
- (8) "truth is the adequacy of the thing and of the intellect." (Tomás, *De veritate*. Art. 1); translated by Roberto Busa (Aquino, 2007, p. 315).
- (9) Descartes was deeply shaken by Galileo's conviction, as he was a friend of the Pope, but not even the pontiff could overcome the court of the Holy Inquisition. Descartes' research was very close to Galileo's. For this reason, he realized that, to be able to present it, first he would need to construct philosophical foundations to free science from the Church. This was the proposal of the method and of his first work *Discourse on the method*. That is why it was written in French (and not in Latin) and distributed to the public (not to scholars). Descartes sought the democratization and freedom of knowledge (Afonso, 2019).
- (10) The origin of the Cartesian Plane is, to Descartes, the letter "O" of *origine* (origin in French). The point 0 (zero) on its origin was a subsequent interpretative extrapolation.
- (11) In a letter to Mersenne, Descartes explains that the discussion about beauty cannot be defined in unique and universal terms: "You ask whether there's a discoverable essence of beauty. That's the same as your earlier question as to why one sound is more pleasing than another, except that the word 'beauty' seems most at home with the sense of sight. But in general 'beautiful' and 'pleasing' each signify merely a relation between our judgement and an object; and because men's judgements are so various, *there can't be any definite standard of beauty or pleasingness*" (Descartes, 2018, p. 13; our emphasis).
- (12) Mental images are defined as the set of perception images and evoked images that Damásio addresses in chapter 5 of his work: "In short: images are based directly on those neural representations, and only those, which are organized topographically and which occur in early sensory cortices" (Damasio, 2012, p. 103).
- (13) "The limbic system is involved in instinctive behaviors, deep-seated emotions, and basic impulses such as sex, anger, pleasure, and survival. It forms a link between centers of higher consciousness, in the cerebral cortex, and the brainstem, which regulates the body's systems." Information available at: <http://bio-neuro-psicologia.usuarios.rdc.puc-rio.br/sistema-l%C3%ADmbico.html>. Access on October 12, 2022.



- (14) Phineas Gage was a man that lost part of his brain in an accident. Although he did not lose any of his motor, cognitive, memory or abstract reasoning functions, he could no longer make decisions nor social choices. Elliot is a patient with the same symptoms, acquired after surgery to remove a brain tumor. Cf. Introduction and Part 1 of "Descartes' Error". (Damasio, 2012).
- (15) "What the experience with patients like Elliot suggests is that the cold strategy defended by Kant, among others, has much more to do with the way in which patients with prefrontal lesions make their decisions than with the way in which normal people make decisions." (Damasio, 2012, p. 162)
- (16) Another important aspect of spatiality in the formation of somatic markers and, consequently, their impact on human dignity regards precarious spatialities, like slums and shanties, and what they impose on their dwellers. This deep and pertinent discussion points to the importance of the formation of somatic markers in built environments, in the absence of any type of planning or use of reason. This reveals the complexity of human nature, which has and must use its rationality to develop and guarantee dignity and, at the same time, must be on guard against rationalism due to the excessive use of reason, which ends up compromising human autonomy. Concerning this matter, see the article "*Cortiços: a humilhação e a subalternidade*" (Kowarick, 2014), as well as the discussion promoted by Coutinho (2021), specifically in chapter 6.
- (17) "The creative scientist has much in common with the artist and the poet. Logical thinking and analytical ability are necessary attributes for a scientist, but they are far from sufficient for creative work. Those insights in science that have led to a breakthrough were not logically derived from preexisting knowledge: The creative processes on which the progress of science is based operate on the level of the subconscious" (Lanouette, 2013, p. 27).
- (18) The complexity of non-quantitative elements in the process of artistic creation involves other factors, like the subconscious. To understand how these elements contribute to the process of architectural creation, see the work of Albergaria (2022).

## References

- AFONSO, C. (2019). *Arquitetura e criação artística: o erro da verdade-certeza em Descartes*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- ALBERGARIA, C. S. (2022). *O reconhecimento do desenho como desígnio na arquitetura à luz da psique*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- AQUINO, T. (2007). *Quaestiones disputatae de veritate proemium et art. 1*. Disponível em: [www.aquinate.com.br](http://www.aquinate.com.br): <http://www.corpusthomisticum.org/qdv01.html>. Acesso em: jun 2019.
- BRUNSCHVIG, L. (1993). *Les étapes de la philosophie mathématique*. Paris, Librairie scientifique et technique Albert Blanchard.
- CHATTERJEE, A.; VARTANIAN, O. (2014). Neuroaesthetics. *Trends in Cognitive Sciences*, v. 18, n. 7, pp. 370-375. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.tics.2014.03.003>.

- CINZA, D.; VITTORIO, G. (2009). Neuroaesthetics: a review. *Current Opinion in Neurobiology*, v. 19, pp. 682-687. DOI: 10.1016/j.conb.2009.09.001.
- COBURN, A.; VARTANIAN, O.; CHATTERJEE, A. (2017). Buildings, beauty, and the brain: a neuroscience of architectural experience. *Journal of Cognitive Neuroscience*, v. 29, n. 2, pp. 1521-1531. DOI: 10.1162/jocn\_a\_01146.
- COBURN, A.; VARTANIAN, O.; KENETT, Y. N.; NADAL, M.; HARTUNG, F.; HAYN-LEICHSENRING, G.; CHATTERJEE, A. (2020). Psychological and neural responses to architectural interiors. *Cortex*, v. 126, pp. 217-241. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.cortex.2020.01.009>.
- COUTINHO, L. (2021). *Educação arquitetônica da humanidade*. Brasília, Tanto Mar.
- DAMASIO, A. (2012). *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. São Paulo, Companhia das Letras.
- \_\_\_\_\_. (2018). *A estranha ordem das coisas: as origens dos sentimentos e da cultura*. São Paulo, Companhia das Letras.
- DESCARTES, R. (2009). *O mundo (ou tratado da luz) e o homem*. Campinas, Unicamp.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Meditações metafísicas*. São Paulo, Folha de S.Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2018). Selected Correspondence of Descartes, in the version by Jonathan Bennett presented at [www.earlymoderntexts.com](http://www.earlymoderntexts.com). *Some texts from early modern philosophy*. Disponível em: <http://www.earlymoderntexts.com/authors/descartes>. Acesso em: 12 set 2019.
- DURAND, J. (1805). *Precis des leçons d'architecture* (second volume). Paris, Ecole Polytechnique.
- FRIAS, L.; LOPES, N. (2015). Considerações sobre o conceito de dignidade humana. *Revista Direito GV* 22. São Paulo, v. 11, n. 2, pp. 649-670.
- FRIEDMAN, M. (2011). “Descartes e Galileu: copernicanismo e o fundamento metafísico da física”. In: BROUGHTON, J.; CARRIERO, J. *Descartes*. Porto Alegre, Penso.
- GAUKROGER, S. (2011). “Vida e obra”. In: BROUGHTON, J.; CARRIERO, J. *Descartes*. Porto Alegre, Penso.
- ISHIZU, T.; ZEKI, S. (2011). Toward a brain-based theory of beauty. *Plos ONE*, v. 6, n.7, pp. 1-10.
- KOWARICK, L. (2013). Cortiços: a humilhação e a subalternidade. *Tempo Social* [online], v. 25, n. 2 pp. 49-77. Disponível em: DOI <https://doi.org/10.1590/S0103-20702013000200004>. Acesso em: 9 nov 2022.
- KRUFT, H. W. (1994). *A history of architectural theory: from Vitruvius to the present*. Nova York, Princeton Architectural Press.
- LANOUILLE, W. (2013). *Genius in the shadows*. Nova York, Skyhorse Publishing.
- LEDOUX, J. E.; DAMASIO, A. R. (2014). “Emoções e sentimentos”. In KANDEL, E. R.; SCHWARTZ, J. H.; JESSEL, T. M.; SIEGELBAUM, S. A.; HUDSPETH, A. J. *Princípios de Neurociências*. Porto Alegre, AMGH, pp. 938-951.
- ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (resolução 217 A III). Nova York.
- SCHERER, K. R. (1994). “Emotions serves to decouple stimulus and response”. In: EKMAN, P.; DAVIDSON, R. J. *The nature of emotion*. Nova York, Oxford University Press, pp. 127-130.

ULRICH, R. S. (1983). Aesthetic and affective response to natural environment. *Human Behavior & Environment: Advances in Theory & Research*, n. 6, pp. 85-125.

VARTANIAN, O.; NAVARRETE, G.; CHATTERJEE, A.; BRORSON FICH, L.; LEDER, H.; MODRONO, C.; NADAL, M.; ROSTRUP, N.; SKOV, M. (2013). Impact of contour on aesthetics judgement and approach-avoidance decisions in architecture. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110 (Supplement 2). Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.1301227110>.

VITRUVIUS, P. (2007). *Tratado de Arquitetura/ Vitruvius*. São Paulo, Martins Fontes.

ZEKI, S. (1998). Art and the Brain. *Daedalus*, pp. 71-103.

\_\_\_\_\_ (2001). Creativity and the Brain. *Science*, v. 293, pp. 51-52.

Received: July 6, 2022  
Approved: October 2, 2022



# Os mecanismos de governança não estatal da violência em uma comunidade pobre do Recife/PE

The mechanisms of non-state governance of violence in a poor neighborhood in Recife

Ricardo Caldas Cavalcanti Filho [1]

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os mecanismos de governança não estatal da violência em uma comunidade pobre da zona sul do Recife, com base em etnografia e entrevistas realizadas entre os anos de 2018 e 2022. Após constatarmos que não há um regime armado estabelecido com *enforcement* capaz de impor um sistema de governança criminal, encontramos um esquema de governança não estatal informal da violência, protagonizado por atores que não fazem parte do mundo do crime. Por fim, afirmamos que as intervenções desses atores não causam um impacto significativo na redução do número de episódios violentos, ao mesmo tempo que fazem com que o uso de força seja dissuadido em certas situações, impedindo que a criminalidade violenta seja maior.

**Palavras-chave:** governança informal; violência; espaços de pobreza; cuidadores; isolamento social.

## Abstract

*The aim of this paper was to analyze the mechanisms of non-state governance of violence in a poor community located in the south of the city of Recife, state of Pernambuco, based on ethnography and interviews conducted between 2018 and 2022. After verifying that there is no established armed regime with enforcement capable of imposing a criminal governance system, we found an informal scheme of non-state governance of violence led by actors who are not part of the criminal world. Finally, we state that the interventions of these actors do not have a significant impact on the reduction in the number of violent episodes but, at the same time, they succeed in deterring the use of force in certain situations, preventing violent crime from increasing.*

**Keywords:** *informal governance; violence; poor neighborhoods; caretakers; social isolation.*



## Introdução

Em sua pesquisa sobre o desenvolvimento de democracias, economias e sociedades, realizada pela última vez em 2020, o latinobarômetro<sup>1</sup> trouxe dados alarmantes sobre o Brasil. Cerca de 81% dos entrevistados afirmam que o estado brasileiro apresenta pouco ou nenhuma garantia de liberdades, direitos, oportunidades e segurança. Quando o assunto é a justiça, 78% consideram a instituição injusta e/ou muito injusta. Em relação às corporações policiais, pouco mais da metade da população não confia no trabalho que vem sendo feito. Conforme sentenciam Ribeiro, Soares e Krenzinger (2022, p. 582): “o pano de fundo permanente é a inconfiabilidade de instituições cujas ações são arbitrárias, ameaçadoras e imprevisíveis, gerando medo e insegurança”.

Se pensarmos nos espaços de pobreza das nossas metrópoles, onde certamente esses números apresentam os níveis mais altos, quais são as consequências de um cenário como esse?

O objetivo deste estudo foi investigar as repercussões dessa conjuntura no campo da governança não estatal da violência em uma comunidade pobre localizada na zona sul da cidade do Recife. Para efeito de definição, quando falamos em governança não estatal da violência, estamos pensando em arranjos voltados para o controle social do uso da força fora dos canais oficiais de comunicação (Helmke e Levitsky, 2006, p. 5). Tais regimes podem ser de caráter criminal instrumentalizado por regimes armados (Arias, 2017; Lessing, 2021; Muniz e Dias, 2022), estruturados a partir de instituições comunitárias com capacidade de exercer controle social (Sampson, 2014a; Ley,

Mattiace e Trejo, 2019) ou algo híbrido entre o criminal e o comunitário (Fahlberg, 2018). Independente do escopo e dos fundamentos, todos os regimes de governança não estatais da violência estão voltados para o mesmo objetivo: regular o uso da força, definindo quem pode usá-la, como e quando. O que varia é a capacidade de exercer essa regulação e modo pela qual ela é feita.

Tendo como base a realização de uma etnografia, em três momentos distintos entre os anos de 2018 e 2022, e um conjunto de entrevistas formais e informais, chegamos ao seguinte achado: a governança da violência no local estudado é exercida por determinados atores sem vinculação com o mundo do crime (Feltran, 2011) que atuam como cuidadores (Gans, 1982; Sanchez-Jankowski, 2008) da ordem local. Mostraremos, ao longo deste *paper*, quem são esses cuidadores e como eles agem no âmbito da comunidade estudada. Ao todo, pudemos entrevistar e acompanhar a rotina de quatro atores que se encaixam nessa definição.

Usando a tipologia desenvolvida por Skarbek (2020), classificamos o caso como governança mínima, que existe em contextos em que não há um grupo criminoso com *enforcement* ou *interesse* suficiente para controlar a ordem local, configurando um processo de governança criminal (Lessing, 2021), nem uma governança estatal eficaz e qualitativamente bem-avaliada por moradores. Discutiremos, mais adiante, que esse modelo pode ser interpretado como um quarto tipo de regime de governança não estatal da violência.

A partir desses achados, buscaremos colaborar no alargamento do estoque de pesquisas empíricas sobre o fenômeno na cidade do Recife. O trabalho de Daudelin e Rattou (2017) foi pioneiro ao analisar de maneira

comparativa as estruturas de governança dos mercados do crack e das drogas sintéticas. Em 2019, fizemos um estudo com o objetivo de descrever e analisar o que havia em termos de governança não estatal da violência em um espaço de pobreza do Recife (Cavalcanti Filho, 2019). Este artigo é, portanto, uma continuidade de uma agenda de pesquisa e uma extensão para locais da cidade ainda não explorados em termos dos problemas que estamos interessados.

Também pretendemos contribuir na exploração de outros tipos de estruturas de governança, que são diminutos nas pesquisas atuais. De modo geral, os estudos estão voltados para regimes de governança criminal, operacionalizados por grandes grupos criminosos, como as máfias (Gambetta, 1993; Paoli, 2008; Varese, 2011;); os cartéis mexicanos (Trejo e Ley, 2020) e colombianos (Blattman et al., 2021); gangues na América Central (Jaffe, 2013; Ruiz, 2021), além dos grandes grupos criminosos brasileiros, como o PCC, o CV e as milícias (Cano e Ioot, 2008; Feltran, 2010; Grillo, 2014; Biondi, 2018). Estudos voltados para a governança não estatal da violência exercida por gangues de pequeno e médio porte, atores ou associações comunitárias que operam em bairros urbanos pobres, embora existam (Bougois, 1991; Venkatesh, 1997; Auyero e Sobering, 2019; Fahlberg 2018), são quantitativamente menos frequentes e explorados no debate.

Acreditamos, pois, que esse seja um caminho interessante a ser explorado porque existem configurações urbanas, como é o caso do Recife, em que não existem grandes grupos criminosos estabelecidos nos espaços de pobreza da cidade e que, mesmo assim, encontramos estruturas de governança não

estatais da violência que podem ser estudadas com profundidade. Ao defendermos que entes sem conexões com grupos criminosos também possuem *enforcement* para estabelecer um sistema de governança da violência, bem como podem coexistir com regimes armados, buscaremos discutir uma ampliação do escopo da governança não estatal da violência para além dos sistemas operacionalizados por regimes armados no âmbito dos espaços de pobreza.

Em termos de estruturação, o texto que segue está dividido da seguinte forma: primeiro, abordaremos como a pesquisa foi realizada e traremos algumas características da comunidade onde o estudo foi feito. Em seguida, discutiremos teoricamente os efeitos do isolamento dos espaços de pobreza e sua conexão com o surgimento de esquemas de governança da violência e dos conflitos interpessoais. Mais adiante, descreveremos a atuação dos cuidadores na governança local da violência. Por fim, dissertaremos sobre o processo em questão em termos do seu impacto local e sobre a necessidade de pesquisarmos arranjos de governança da violência para além do criminal no âmbito dos espaços de pobreza.

## Como esta pesquisa foi feita e algumas informações sobre o local da pesquisa

Com uma extensão territorial de 1 km<sup>2</sup>, a comunidade na qual foi desenvolvida esta pesquisa se encontra cravada na zona sul do Recife e tem aproximadamente 12 mil habitantes, vivendo, em sua grande maioria, em condições de pobreza concentrada, altos índices de

criminalidade e policiamento ineficaz e conflituoso (Cavalcanti Filho, 2022), além de serem vulneráveis em termos socioeconômicos e civis (Kovarick, 2003). As palavras de uma entrevistada traduzem de forma concisa a realidade do local: “*Aqui nós convivemos com o lixo e com a destruição*”.

Em termos de renda, os dados do IBGE apontam que 60% dos moradores vivem abaixo da linha de pobreza, com uma renda inferior a R\$387,00 por mês. Isso significa que mais da metade da população é pobre ou extremamente pobre. Boa parte das habitações é precária e não possui saneamento básico. Segundo estimativas não oficiais, mais de 2 mil moradores ainda habitam palafitas fincadas na beira do rio que corta a parte de trás da comunidade.

No que concerne à escolha da comunidade como campo de pesquisa, podemos dizer que a definição do local não ocorreu pelo fato de ele oferecer uma amostra representativa do fenômeno da governança não estatal da violência na cidade do Recife. Como argumenta Skarbek (2020, p. 230), a amostragem aleatória de casos em situações como essa é inadequada porque não oferece garantia contra uma amostra tendenciosa. Ao invés disso, é melhor selecionar casos intencionalmente para permitir variação nas variáveis explicativas (ibid.). O que de fato embasou a escolha do caso foi o estabelecimento de contatos com alguns moradores no âmbito do grupo de pesquisa do qual fazem parte os autores. Através dessa rede, foi possível identificarmos um conjunto de contatos no local, o que nos proporcionou relações de confiança que culminaram na realização desta investigação nessa localidade em distintos momentos.<sup>2</sup>

No plano de obtenção dos dados, o presente estudo desenvolveu-se tendo como base a metodologia qualitativa. A principal técnica de coleta foi a etnografia. Conforme Bourgois, Bourgois e Schonberg (2009, p. 32) definem:

A etnografia é uma prática artesanal que envolve escolhas interpretativas e políticas. Por um lado, o pesquisador se funde com o ambiente, relaxando em conversas, amizades e interações e participando das atividades cotidianas. Por outro lado, o observador está mentalmente correndo para registrar o significado do que está ocorrendo e conceituar estratégias para aprofundar essa compreensão.

De maneira mais específica, buscamos seguir a sugestão dada por Wilson e Chaddha (2009) ao combinarmos uma abordagem dedutiva com um comportamento indutivo na condução do trabalho etnográfico. Assim dizendo, partimos de um esquema teórico que orientou nosso olhar no campo, porém, ao mesmo tempo, deixamos um nível de abertura aos achados empíricos. Isso nos permitiu refazer nossas formulações e gerar *insights* na descoberta e integração dos achados empíricos e aportes teóricos.

A escolha pelo método etnográfico ocorreu porque esta pesquisa trata de um tema que não é captado a partir dos dados oficiais, assim como não pode ser compreendido densamente, caso o pesquisador esteja distante do local pesquisado. Tentar captar um processo interpretativo à distância é se arriscar ao pior tipo de subjetivismo, uma vez que é provável que o pesquisador complete o processo de interpretação e análise, mas sem compreender as complexidades e nuances da unidade de



análise de forma densa e profunda (Blumer, 2013, p. 86). Nesse tipo de processo investigativo, a verdade é socialmente construída e experiencialmente subjetiva (Bourgois, Bourgois e Schonberg, *ibid.*, p. 13). Todavia, para procurá-la, buscamos explorar histórias, declarações e tópicos importantes, variando as condições do ambiente e os entrevistados, além de triangular e checar informações (Bourgois, Bourgois e Schonberg, 2009).

O estabelecimento de relações de confiança e o constante diálogo com os moradores da comunidade proporcionado pela etnografia, combinados com o aprofundamento proporcionado pelas entrevistas, foi o que tornou possível alcançarmos os nossos objetivos. Um outro importante fator que embasou a escolha do método etnográfico diz respeito ao fato de, no âmbito dos espaços de pobreza, existirem distinções culturais e morais significativas, inscritas em instituições e mentes, que ajudam a explicar a diversidade de estratégias e trajetórias seguidas por seus moradores e que somente a etnografia pode detectar e dissecar, conforme aponta Wacquant (2002, p. 1501).

Ao longo dos períodos de coleta dos dados, estivemos em reuniões de moradores, festas, partidas de futebol, bares, zona de venda de drogas, etc. Foram as observações feitas nesses espaços que embasaram boa parte do diário de campo feito ao longo da investigação. Uma opção metodológica e ética que tomamos foi a de ficcionalizar todos os nomes citados ao longo deste artigo e ocultar o nome da comunidade na qual este estudo foi realizado. O anonimato nesses dois casos servirá para proteger o local e aqueles que nos forneceram informações de qualquer tipo de risco.

As observações sistemáticas foram complementadas por 25 entrevistas semiestruturadas realizadas com moradores (15 homens e 10 mulheres) e por conversas informais. Buscando variar o perfil dos entrevistados, conversamos com jovens ativistas engajados culturalmente, moradores mais antigos, moradores mais recentes, atores ligados ao mercado de drogas, egressos do sistema penitenciário, pequenos comerciantes, trabalhadores informais e formais. Alguns desses entrevistados foram buscados de forma intencional, pois, em um dado momento, certos nomes surgiram como fundamentais no entendimento das questões que buscávamos investigar. Outros nomes apareceram por meio de indicações de outros entrevistados, configurando o que é chamado de amostra bola de neve (Vinuto, 2014).

## Isolamento: uma chave para pensarmos os espaços de pobreza das grandes metrópoles

Se seguirmos uma linha do tempo na história da sociologia, as primeiras reflexões sobre as cidades e os espaços de pobreza vieram da chamada escola de Chicago. Park (1915) constatou que existem vizinhanças que sofrem de isolamento e segregação, formando cidades dentro de cidades, cuja principal característica é a homogeneidade da composição racial e de classe. Cada grupo social tende a criar uma forma de vida específica atrelada a um conjunto de valores particulares à medida que o processo de distanciamento em relação a outros grupos se

consolida. Em seu esquema sobre a estrutura urbana, Burgess (1926) observou que a divisão econômica do trabalho se correlaciona com a divisão de classes sociais, formando uma multiplicidade de grupos com diferentes padrões de vida que vivem num mundo amplamente separado em configurações específicas. Em função das consequências do processo de crescimento urbano, os espaços de pobreza, na visão do autor, são zonas deterioradas e desorganizadas que concentram uma série de problemas sociais e altas taxas de criminalidade.

Conforme observa Akers (2013, p. 116), os sociólogos de Chicago enfatizaram que os residentes nessas áreas não eram biológica ou psicologicamente anormais. Ao invés disso, seus crimes e desvios eram as respostas normais de pessoas normais a condições sociais anormais. Nessas condições, tradições criminosas e delinquentes desenvolveram-se e foram culturalmente transmitidas entre gerações (Shaw e McKay, 1942). Industrialização, urbanização e outras mudanças sociais na sociedade moderna eram vistas como causadoras de desorganização social, ao minar o controle social da ordem e valores sociais tradicionais (Akers, 2013, p. 117).

Décadas mais tarde, Wacquant (2010), um crítico da escola de Chicago, sugeriu pensar as cidades a partir do processo de exclusão socioespacial. Na definição dada pelo autor, tal processo ocorre quando grupos sociais são encurralados, confinados, isolados e estigmatizados em um quadrante reservado e restrito do espaço físico e social. São quatro os elementos estruturais que atuam nessa dinâmica: estigma, restrições, atribuição espacial e paralelismo institucional. Sobre este último, como a população é pressionada a residir

exclusivamente em determinados territórios e a sobreviver com recursos escassos, dentro de uma infraestrutura precária, desenvolve-se um conjunto de instituições locais que duplicam e substituem as instituições da sociedade mais ampla (ibid.).

Já, para Sampson e Wilson<sup>3</sup> (1995 e 2020), autores mais identificados com os fundamentos dos pensadores clássicos de Chicago, os padrões macrossociais de desigualdade residencial dão origem ao isolamento social e à concentração dos verdadeiramente desfavorecidos. Isso, por sua vez, engendra adaptações culturais que minam o controle informal da violência nos espaços de pobreza. Ademais, os autores entendem que existe uma ausência de contato e interação sustentada entre pessoas que vivem nos espaços de pobreza e instituições que representam o *mainstream* da sociedade. Esse déficit interacional produz diferentes esquemas compartilhados ecologicamente que influenciam a probabilidade de ocorrência de crimes, comportamentos desviantes e respeito às normas formais (*legal cynicism*) (Sampson e Wilson, 1995, p. 16).

Um exemplo de aproximação do quadro descrito por Sampson e Wilson pode ser encontrado na pesquisa de Anderson (2000). Também, tendo como foco o isolamento e a segregação nos espaços de pobreza, o autor afirma que esse processo gera profunda alienação e ressentimento em relação ao conjunto mais amplo da sociedade. A principal consequência dessa disjunção é o que Anderson denominou código da rua, cujo cerne está baseado num conjunto de regras informais em torno de uma busca desesperada pelo respeito e do uso da força no âmbito das relações sociais públicas, especialmente entre os jovens (ibid., p. 10).

Pensando sobre a realidade brasileira, Caldeira (2000) analisou a emergência de um padrão de segregação urbana centrado na criação de enclaves fortificados. Na definição da autora, esses enclaves são:

espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, lazer, trabalho e consumo [...] Eles atraem aqueles que temem a heterogeneidade social dos bairros urbanos mais antigos e preferem abandoná-los para os pobres, os “marginais”, os sem-teto. (Ibid., p. 12)

Além de criarem uma nova ordem privada, os enclaves formam o cerne do meio urbano, reforçando e valorizando desigualdades e separações (ibid.). Nesse modelo de cidade, os espaços de pobreza encontram-se cada vez mais isolados e criminalizados simbolicamente. Os seus moradores, por sua vez, passam cada vez com mais frequência por processos cotidianos de preconceitos, subjugamentos e violências tanto por parte dos habitantes dos tais enclaves quanto pelas instituições estatais, principalmente via corporações policiais.

Dentre os autores citados até o momento, o trabalho feito por Sanchez-Jankowski (2008) talvez seja o que tenha se dedicado à elaboração de uma teoria sociológica voltada para entender as dinâmicas internas dos espaços de pobreza. Na definição do pesquisador, esses espaços são ambientes dominados pela escassez financeira e por recursos, em que os moradores aprendem a entender sua natureza, seu próprio lugar dentro dele e como se sustentar nele (ibid., p. 61).

Em termos de divisão, os espaços de pobreza são fragmentados em função dos distintos *status* que certos grupos de moradores possuem em relação aos outros. As variáveis que impactam esse processo de diferenciação são: tempo de residência, situação ocupacional, gênero e redes de contato internas e externas (ibid., p. 31). Uma outra importante diferenciação estabelecida pelo autor diz respeito às orientações de valores que guiam os projetos de vida. Alguns moradores buscam um senso de segurança financeira e física diante dos elementos predatórios locais. Estes são os maximizadores da segurança (ibid., p. 28). Existem, também, aqueles que orientam suas vidas para a obtenção do maior nível de excitação, pois acreditam que, diante de tantas adversidades macroestruturais, é praticamente impossível viver uma vida estável (ibid., p. 29).

Embora existam discordâncias entre os autores supracitados,<sup>4</sup> todos refletem sobre os espaços de pobreza a partir da chave isolamento/segregação e das especificidades que esse processo gera. Uma vez segregados, os habitantes dos espaços de pobreza são compelidos a desenvolverem uma série de processos de governanças locais de diversos aspectos da vida social, pois estão diante de um ambiente institucional no qual as demandas locais não são suficientemente supridas. A violência, que é o nosso foco, também faz parte de conjunto de arranjos informais, e por vezes criminais, que ganham contornos relevantes nas periferias das grandes cidades brasileiras. A próxima seção tratará da relação entre o isolamento e a consolidação de sistemas não estatais de governança da violência.

## Do isolamento ao surgimento de formas de governança não estatais da violência

Em termos estritos, quando falamos de governança de forma mais ampla, estamos nos referindo à habilidade de um governo fazer, forçar o cumprimento de regras e entregar serviços, independentemente do tipo de regime (Fukuyama, 2013, p. 350). Quando fazemos um recorte mais específico para a governança da violência, buscamos responder à seguinte questão: “Como a vida e a morte são reguladas e por quem?” (Willis, 2015, p. 4).

Em tese, a resposta deveria apontar para uma única direção: o Estado, pois uma das razões que justificam a sua existência é o monopólio do uso da força, conforme a definição clássica de Max Weber (Weber, 2021 [1919]). No entanto, em diversos países do mundo, o Estado não tem enforcement suficiente para se impor como monopolizador de violência, enquanto, em outros tantos países, setores dentro do aparelho estatal cooperaram ativamente com grupos criminosos (Koivu, 2013; Auyero e Sobering, 2019; Yashar, 2018).

Ao longo dos últimos anos, diversos estudos buscaram analisar como a governança estatal interage com a sua contraparte criminal, que, via de regra, estabelece seus respectivos regimes armados nas periferias isoladas e segregadas das grandes cidades. Snyder e Duran-Martinez (2009, p. 269) denominam essa relação esquemas de proteção patrocinados pelo Estado,<sup>5</sup> cujo cerne passa pela formação de instituições informais, através das quais funcionários públicos se abstêm de fazer cumprir a lei ou, alternativamente, aplicam-na

seletivamente contra os rivais de uma organização criminosa, em troca de uma parte dos lucros gerados pelos grupos. Conforme Muniz e Dias (2022, p. 145) observam, há negociações sobre a presença e tolerância estatais, assim como há formas variadas de interação, como a pagamento do “arrego”, os acordos velados, as parcerias explícitas e até o que produz indistinação do que é ou não o Estado, como no caso das milícias que atuam na cidade do Rio de Janeiro. São, em resumo, relações de cooperação, conluio, acomodação e corrupção nas quais as fronteiras entre fins públicos e interesses privados são difíceis de serem diferenciadas (Adorno e Alvarado, 2022, p. 108).

A partir dessas constatações, emergiram teorias sobre o fenômeno da governança não estatal da violência que se contrapõem à concepção weberiana de monopólio estatal da violência, pois, como Trejo e Ley (2020, p. 288) destacam, nem sempre essa visão pode ser usada como um descritor empírico do que os Estados realmente são ou do que os agentes estatais aspiram. Uma implicação importante desse movimento é reconhecer as múltiplas faces do Estado e a perda de fundamento de explicações que afirmam que regimes não estatais de governança da violência existem em função da ausência do Estado. Ao invés de um argumento pautado nessa premissa, essas teorias apontam que o surgimento de sistemas de governança não estatais da violência é um subproduto do processo de construção do Estado (Koivu, 2013, p. 29) e indicam que a análise deve ser voltada para as redes estatais-criminosas que permitem a existência desses regimes (Trejo e Ley, *ibid.*, p. 289), bem como a interação entre esses entes na produção de ordem e desordem nos espaços de pobreza (Arias, 2017).

Estritamente falando, nos locais em que grupos criminosos governam, a violência existe, o que é chamado de governança criminal, que aqui estamos entendendo, tendo como referência a definição dada por Mantilla e Feldmann (2021), como a regulação da ordem social por parte de grupos criminosos, incluindo economias informais ou ilegais, por meio do estabelecimento de instituições informais que substituem, complementam ou competem com o Estado e distribuem bens públicos.

No campo da violência, esses regimes estabelecem códigos, normalmente não escritos, de regulação do uso da força, que são comunicados e impostos fora dos canais oficiais de comunicação (Helmke e Levitsky, 2006, p. 5), construindo regimes de punição, cujo nível de repressão varia de grupo para grupo, que penalizam tantos os próprios membros quanto aqueles que vivem nas áreas dominadas territorialmente (Magaloni, Franco-Vivanco e Melo, 2020). Todavia, nem todo grupo criminoso é capaz ou tem interesse em estabelecer um regime de governança criminal. Nesse sentido, Lessing (2021, p. 3) faz uma importante demarcação do fenômeno, definindo que um sistema de governança criminal ocorre, de fato, quando vidas, rotinas e atividades daqueles que são governados são diretamente afetadas pelas regras e pelos códigos impostos por uma organização criminosa.

Também existem cenários em que a governança estatal da violência estatal é inócua, do ponto de vista da satisfação dos moradores, mas também não há nenhum grupo criminoso que exerça esse processo na prática, além de inexistir uma cooperação entre regimes armados e atores estatais. Em contextos como este, o processo de governança da violência pode vir a ser exercido pela vizinhança ou por

determinados atores comunitários com capacidades específicas, que estamos denominando cuidadores. Chamaremos essa modalidade de governança comunitária não estatal da violência. Para Ley, Mattiace e Trejo (2019) boa parte dos locais onde esses arranjos são bem-sucedidos está baseada em mecanismos de controle social interno que se consolidaram porque foram apoiados por redes translocais desenvolvidas ao longo de anos de mobilização e articulações.

Também não descartamos a possibilidade de esses dois tipos de regimes coexistirem em um mesmo espaço. Em sua pesquisa de campo na Cidade de Deus, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), Fahlberg (2018) constatou a coexistência de um regime de governança criminal e um sistema comunitário, sem ligação com o mundo do crime, protagonizado por ativistas comunitários que desempenham um papel importante no funcionamento da comunidade.

Seja qual for a fonte do sistema e o seu escopo, Adorno e Alvarado (2022, p. 108) fazem uma importante observação:

a ideia de governança não deve ser entendida de forma instrumental, com ações isoladas do contexto. Nesse sentido, não se pode concluir que a governança criminosa de alguns bairros, comunidades ou partes de territórios se traduza em governança da cidade.

Essa situação descrita acima faz todo o sentido quando pensamos em uma cidade como o Recife. A capital pernambucana não apresenta indícios da presença das grandes facções que atuam em nível nacional, como o PCC (Primeiro Comando da Capital) e o CV (Comando Vermelho), nem foi palco do surgimento de regimes armados locais com capacidade de impor um sistema de governança criminal nos

espaços de pobreza, como podemos observar em Fortaleza (Briceño-Léon, Barreira e Aquino, 2022) e Maceió (Motta et al., 2022). Nesse sentido, a governança da cidade do Recife, pensando-a em todos os seus aspectos, para além da questão do crime e da violência, não é afetada pelos sistemas não estatais de governança da violência existentes na cidade.

Já na cidade de São Paulo temos uma farta documentação do avanço e controle do PCC (Feltran, 2018; Manso e Dias, 2018; Lessing e Willis, 2019). Feltran (2010) fez uma análise de como o PCC exerce o processo em questão nas periferias da cidade, por meio da constituição de tribunais do crime e da instituição de figuras específicas, conhecidas como “disciplinas”, em cada território. O trecho abaixo, extraído da pesquisa de Biondi (2018), mostra como o “disciplina” do PCC atua na governança da violência:

Ali, como pude acompanhar, as disciplinas da quebrada “davam atendimento à população”. Ficavam à disposição em algum lugar conhecido dos moradores e os recebiam para ouvir suas queixas, “dar uma atenção” e, conforme o caso, resolver o problema ou levar a ideia adiante. Em um desses atendimentos, uma mulher pedia o aval para agredir outra que, segundo ela, a havia xingado e desmoralizado diante de sua família e dos vizinhos. Os irmãos a ouviram atentamente e, no fim, pediram para que ela procurasse outro determinado irmão, que ele poderia resolver o caso. (p. 235)

Embora exista um nível de discricionariedade e contingência nas punições, conforme salienta Biondi (ibid.), tanto os veredictos dos julgamentos, quanto as decisões das

disciplinas, mesmo que causem contrariedade aos envolvidos, são respeitados e cumpridos. Assim sendo, a governança da violência do PCC, na cidade de São Paulo, forma o que foi delineado por Skarbek (2014) como uma sólida instituição extralegal na qual é possível identificarmos um alto nível de imposição dos seus mecanismos de governança da violência.

Outro caso semelhante, e até mais abrangente, é o da cidade do Rio de Janeiro (RJ). Um relatório publicado pelo Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos na Universidade Federal Fluminense (Geni/UFF) e pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP)<sup>6</sup> mostra que quase 70% dos moradores da cidade vivem em áreas dominadas por milícias ou por grupo que atuam no varejo de drogas. Em apenas 2% do município não foi constatada a ação de qualquer grupo criminoso. Esses dados nos mostram que não é exagero afirmarmos que a maior parte dos moradores da cidade do Rio de Janeiro lida mais, ou com a mesma frequência, com sistemas de governanças criminais do que com a governança estatal.

Em síntese, essa breve comparação entre as cinco cidades citadas acima nos mostra que os sistemas de governança não estatais da violência que emergem nos espaços de pobreza das nossas cidades não são homogêneos. Pelo contrário, cada realidade possui a sua formatação particular. Alguns têm capacidade e abrangência para afetar o modo como certas cidades são governadas enquanto outros sistemas não ultrapassam os limites do seu bairro em termos de influência. A seguir, destrincharemos empiricamente como esse processo ocorre na comunidade onde fizemos esta pesquisa.

## O papel dos cuidadores na governança da violência da comunidade

Assim que passamos a fazer observações e realizar entrevistas na comunidade, pudemos constatar que as percepções dos moradores em relação à governança estatal da violência e dos conflitos interpessoais são extremamente negativas. A polícia e a justiça não são vistas como instâncias dotadas de legitimidade, com capacidade de atuar na mediação de conflitos, na prevenção da violência e na repressão qualificada. O foco da atuação da polícia na comunidade é o superpoliciamento do varejo do mercado do crack (Daudelin e Ratton, 2017, p. 122). Nesse modelo, a busca por mediar conflitos com potencial de gerar o uso da força é algo que não ocorre. Conforme disse um entrevistado: *“A polícia só chega depois que o sangue escorre. Eles vivem pela comunidade, mas, quando alguém mete bala, parece que eles somem”*.

Pudemos observar situações e colher depoimentos que apontam que a Polícia Militar (PM) atua alterando a ordem local por meio de ações imprevisíveis que, via de regra, envolvem o uso desproporcional da força e uma série de constrangimentos, direcionados principalmente a homens, o que constitui uma das maiores ofensas em termos do sistema de valores local. A experiência prática de alguns dos nossos interlocutores no campo também coloca em xeque os mecanismos de controle da corporação sobre ela mesma. É dado como certo que uma denúncia acerca da má conduta de um policial pode acarretar algum tipo de revanchismo. Ademais, a PM atua acirrando conflitos e criando situações que aumentam o nível de tensão entre os moradores (Cavalcanti Filho, 2022).

À vista disso, estamos falando de um cenário de cinismo jurídico (Kirk e Matsuda, 2011), no qual os moradores são menos propensos a denunciar crimes à polícia e buscar o poder judiciário quando acreditam que estão tendo algum direito violado ou querem resolver determinados tipos de conflitos. Em razão disso, a governança estatal da violência e dos conflitos interpessoais é algo em que os moradores não confiam nem acreditam que possa gerar soluções que contenham o uso da força.

Em seguida, baseados em estudos paradigmáticos no campo da governança da violência (Feltran, 2011; Arias, 2017; Skarbek, 2020; Manso, 2020; Lessing, 2021), buscamos analisar se havia algum tipo de regime armado estabelecido com algum tipo de governança dos conflitos interpessoais na comunidade. A despeito de diferenças teóricas e metodológicas, essas pesquisas apontam que o fenômeno da governança não estatal da violência nos espaços de pobreza tende a emergir a partir de grupos criminosos com *enforcement* para impor regras de um regime que alterna punições físicas com a promoção de justiça e bem-estar.

Após um período de vácuo de poder, no qual o controle sobre o mercado de drogas local ficou sem um “chefe”, dois irmãos tomaram os seis pontos de venda de drogas da comunidade. De acordo com um interlocutor: *“eles precisaram matar muito para terem o controle, mas conseguiram. Hoje são eles que botam”* [controlam] *aqui*”. Embora tenham crescido e estabelecido laços na comunidade, os irmãos não moram mais lá hoje em dia. Eles atuam tendo como foco a governança do varejo do mercado de drogas, em especial o crack. São três as situações nas quais os conflitos violentos emergem nesses espaços: o acerto de contas no varejo do crack, ao modo como



é descrito por Daudelin e Ratton (2017); certos momentos em que vendedores que atuam na ponta resolvem comprar droga mais barata de outro fornecedor para terem uma maior margem de lucro; e quando alguém é suspeito de colaborar com as forças policiais.

Todavia, não há registros da atuação dos irmãos na governança da violência para além dos mercados. Embora tenham *enforcement* e enraizamento social para fazê-lo, a dupla restringe suas ações apenas à governança do mercado de drogas. Para Sanchez-Jankowski (2008, pp. 297-298), um grupo criminoso pode atuar em um território de duas formas. A primeira delas é enquanto instituição comunitária. Os grupos que atuam com esse viés desempenham funções voltadas para a preservação da ordem social e das normas que regem o sistema de interação social dos territórios, bem como prestam suporte aos residentes em diversas situações. O segundo modo de atuação ocorre quando o grupo assume o caráter de uma empresa econômica. Nessa configuração, os grupos focam em suas próprias necessidades e não nos interesses fundamentais da comunidade. Esse segundo tipo é a forma atual de comportamento da dupla que controla do varejo de drogas na comunidade. Contudo, não podemos afirmar que se trata de uma posição definitiva.

Sendo assim, uma questão permanecia sem resposta: se os moradores não confiam na polícia e na justiça e, ao mesmo tempo, não há uma estrutura criminal voltada no tema, como funcionam os mecanismos de governança da violência no âmbito local?

Em relação às instituições comunitárias existentes no local, não observamos ações no campo da governança não estatal da violência. Conforme pudemos constatar, a agenda das instituições comunitárias do local foi

monopolizada em torno da questão da habitação. Isso ocorre pelo fato de um conjunto habitacional estar sendo construído num terreno que fica nas proximidades da comunidade. Ademais, alguns líderes comunitários entendem que as instituições locais não conseguiram compreender as dinâmicas da violência local a ponto de produzirem algum nível de controle informal de modo sistemático.

As entrevistas e as observações etnográficas mostram que esse processo ocorre de maneira assistemática, a partir de alguns atores que, por iniciativa própria, resolvem mediar conflitos. Conforme categorizamos no tópico anterior, existe o que denominamos um sistema de governança comunitário da violência. Segundo detalharemos adiante, esses atores buscam atuar em situações tensas, a fim de estabelecer acordos entre partes, sem que o uso da força ocorra. No idioma local, esses indivíduos são dotados de “moral”, que consiste num certo tipo de autoridade com alta probabilidade de obediência sem que o uso da força seja preciso.

Nesse sistema protagonizado por indivíduos, não há a formação de instituições informais de governança, com papéis sociais definidos, regras e normas de procedimentos, como preconizado por Skarbek (2014). O que conta, nesse cenário de governança assistemática da violência, são os capitais, mais especificamente os recursos que cada um deles obtém e que legitimam suas ações, sendo o resultado a construção de uma fonte diferencial de poder. Sendo assim, temos um processo fundamentalmente menos abrangente do que os grupos pesquisados por Cano e Lott (2008) e Manso e Dias (ibid.), o que não necessariamente diminui o impacto desses atores na prevenção de situações com potencial de gerar atos violentos.



Estamos categorizando-os como cuidadores, no sentido empregado por Gans (1982) e Sanchez-Jankowski (2008), que exercem um processo de governança mínima (Skarbek, 2020) da violência interpessoal na comunidade. De acordo com os argumentos apresentados por Sanchez-Jankowski (2008), o cuidador é uma figura característica dos espaços de pobreza. Os (As) cuidadores(as) são encarregados(das) de divulgar informações sobre as regras, monitorar normas e administrar os conflitos que surgem dentro dos limites das comunidades. Via de regra, a dinâmica das ações é voltada para a preservação da estrutura social do bairro (configuração de instituições) e ordem social (hierarquias de *status*) (ibid., p. 47). As ações dos cuidadores não são atos meramente altruístas, mas frutos de relações recíprocas, nas quais o cuidador oferece os seus serviços em troca de retornos, que podem ser materiais ou imateriais (Gans, 1982, p. 145). Ademais, as relações estabelecidas pelos cuidadores não são compulsórias. Eles podem rejeitar mediar situações em que os envolvidos rejeitem suas orientações (ibid.).

Em relação ao campo de pesquisa, podemos observar que, para serem cuidadores, os atores que acompanhamos possuem certas características que os fazem dotados de legitimidade perante os demais moradores, de uma forma que nem a polícia, nem a justiça conseguem. A primeira, e possivelmente a mais importante de todas, é uma estreita ligação temporal com o local. Trata-se de pessoas que nasceram, cresceram e permanecem na comunidade durante a vida adulta. Esse tempo de vivência resulta no estabelecimento de amizade com muitas pessoas, no respeito e num relativo nível de confiança com os vizinhos. Ademais, esse fator também faz

com que os cuidadores conheçam profundamente o funcionamento e a dinâmica da violência na comunidade.

A segunda característica, que não deixa de ser interligada à primeira, diz respeito à reputação. A biografia desses atores é composta por capítulos repletos de ações dentro daquilo que o sistema de valores local considera como certo. Isso significa dizer que essas figuras não se envolveram em atos públicos de violência que, aos olhos dos demais, fossem injustificáveis. Ainda, outro aspecto substancial referente à reputação é a desassociação com o uso ou a venda do crack e com qualquer laço colaborativo com a polícia. Quem colabora com a polícia é conhecido como “Siri” e é tido como uma pessoa pouco confiável. Já o usuário de crack é associado ao estigma do “noiado”, o que implica uma série de julgamentos sobre personalidade e caráter. A reputação também é ponderada a partir da realização de boas ações. O cuidador bem-estabelecido é aquele que já ajudou muita gente, ao indicar, por exemplo, o que deve ser feito no âmbito da burocracia estatal, emprestar dinheiro, arrumar empregos, entre outras atitudes.

A soma dessas duas características faz com que os cuidadores consigam atuar como um pêndulo entre os diversos tipos de projetos de vida e visões de mundo de vida que existem dentro da comunidade. Notadamente, os cuidadores conseguem costurar acordos e estabelecer diálogos entre os grupos que estão nos extremos, os maximizadores da segurança e os que orientam suas vidas para a obtenção do maior nível de excitação (Sanchez-Jankowski, 2008). Embora não seja algo constante e sistemático, essa costura feita pelos cuidadores evita que exista uma profunda polarização entre tais projetos.

De acordo com Ulisses, um dos cuidadores que acompanhamos durante a pesquisa, o principal desafio desse processo da violência na comunidade diz respeito ao alto nível de imprevisibilidade no qual um conflito pode erodir. Um agredido pode retornar ao local da briga com algum tipo de arma, que pode ser de fogo ou branca, ou pode até mesmo retornar com um grande grupo de amigos para se vingar imediatamente. Nesse tipo de lógica, a violência aparece como um recurso comum e volátil na resolução de conflitos.

Os contextos nos quais as situações podem “inflamar” são diversos. Tais “inflamações” podem ocorrer em partidas de futebol, nas festas, nos bares, no âmbito do mercado de drogas, etc. Também há a lógica da busca por auxílio, o que acaba aumentando numericamente os atores envolvidos em uma contenda. Em suma, a fronteira que separa a utilização ou não da violência é bastante tênue. Os cuidadores precisam saber o momento exato para agir. Caso isso não aconteça, um conflito violento pode se espalhar no âmbito da comunidade de forma rápida. Mostraremos a seguir quem são os cuidadores que conseguimos identificar e acompanhar ao longo do trabalho de campo.

## Quem são os cuidadores

Ulisses foi o cuidador que mais acompanhamos ao longo do período que moramos por lá. Ele é tido por muitos como o maior mediador de conflitos do local. Nas diversas vezes em que andamos com ele pela comunidade, foi relativamente fácil notar sua popularidade. Por onde andava, era saudado por moradores. Sua rede de amizades é extensa. Embora não

tenha nascido na comunidade, mudou-se para lá ainda adolescente. Poucos meses depois de sua mudança, sua mãe foi vítima de uma bala perdida e acabou morrendo. Esse episódio foi definitivo para ele consolidar a ideia de que precisava fazer algo pelo lugar e tentar mudar a realidade de outras famílias, para que casos como o da sua mãe não se repetissem.

Sua trajetória foi marcada por oportunidades que o fizeram adquirir recursos e vivências que ampliaram sua visão de mundo e o fizeram ser visto com alguém com uma série de aptidões que não são usuais naquele espaço. Alguns exemplos da singularidade da sua trajetória são: estudou em colégio particular, entrou nos circuitos da arte de rua brasileira, fundou uma das partidas de futebol mais populares do local e já recebeu prêmios internacionais por seu ativismo. Em 2020 e 2022, ele foi candidato a vereador e deputado federal respectivamente, mas não conseguiu se eleger em ambos os pleitos.

Em termos de reputação, Ulisses pode ser definido como um indivíduo que goza de prestígio e é respeitado entre os seus vizinhos. Nunca se envolveu em casos que resultaram em violência, por exemplo. Há pouco mais de uma década, Ulisses criou, em conjunto com alguns amigos, um coletivo de arte cujo objetivo era valorizar o conteúdo artístico local. Em uma das primeiras ações do grupo, várias palafitas foram grafitadas, com autorização dos moradores. Essa ação foi tida como bem-sucedida, pois, na visão de muitos, trouxe um pouco de alegria e vida aos espaços mais degradados da comunidade.

Outro cuidador que acompanhei é o grande parceiro de Ulisses, Ariel. Sua trajetória assemelha-se à do primeiro. Por meio da arte, Ariel realiza uma série de ações sociais e serve como

um espelho para os mais jovens. Numa de suas ações recentes, o artista levou diversas crianças a uma barbearia de classe média no bairro no qual está localizada a comunidade. As crianças jogaram videogame, participaram de torneios, ganharam brinquedos e novos cortes de cabelo. Para essas crianças, essa foi uma oportunidade única de lazer e diversão, o que só foi possível graças às articulações feitas por Ariel. Em conversas informais com algumas mães, elas fizeram questão de ressaltar a gratidão pelo artista e pelo dia que seus filhos tiveram.

Um outro cuidador que tivemos oportunidade de acompanhar foi Jorge, que se autointitula como “um traficante de livros”: *“Quando eu nasci, um anjo doido me disse: ‘viverás no lugar errado pra fazer a coisa certa’”,* esse é o mantra que ele sempre faz questão de repetir. Imbuído do espírito de mudar a vida dos jovens da comunidade, Jorge criou um projeto chamado de Livroteca. A primeira sede da Livroteca foi numa palafita na beira do rio. A partir de muito esforço dos envolvidos e do estabelecimento de parceiras, a Livroteca hoje está sediada num imóvel que estava desocupado há mais de dez anos e sendo utilizado como ponto de consumo e de venda de crack.

Ulisses, Ariel e Jorge podem ser caracterizados como cuidadores dentro de um mesmo perfil. Eles viram uma série de parentes e amigos serem mortos, presos, sucumbirem ao uso compulsivo em crack, sem que nada fosse feito para que esse ciclo perverso fosse rompido. A partir desse cenário, os três entendem que têm uma função social específica na comunidade. Eles trabalham ancorados em projetos artísticos e sociais cujos objetivos envolvem proporcionar oportunidades e momentos de lazer e, o mais importante, tirar as crianças e os adolescentes, alvos principais das ações, das ruas

e do contato com a violência local. Além disso, eles se veem enquanto militantes e articuladores sociais, que buscam trazer recursos e investimentos para a comunidade no campo social.

Em função do prestígio e da notoriedade dessas figuras, a governança da violência aparece como algo extra/espontâneo. Os casos vão chegando até eles de maneira improvisada, e, com o desenrolar dos acontecimentos, esses homens vão ficando a par das histórias. Em alguns momentos, são procurados para mediar alguma situação; noutros, com base num conjunto de experiências, eles procuram antecipar-se a certos episódios cujo potencial de produção de violência é iminente. Não há nenhum tipo de regularidade nessas operações. Umas são frutos do acaso, e outras são oriundas de algum tipo de cálculo antecipatório por parte dos reguladores. A próxima seção trará exemplos concretos dessas situações.

O quarto cuidador que acompanhei durante a pesquisa, Arturo, difere em relação aos outros três no tocante à diferença do processo que o conferiu legitimidade dentro da comunidade. Embora não tenha nascido lá, Arturo foi com um ano de vida para a comunidade. Sua família é extensa, sendo formada por mais 6 irmãs e 1 irmão. Em relação aos seus irmãos, Arturo é o único que ainda mora na comunidade. Hoje, com 62 anos, ele se diz aposentado. Trabalhou 38 anos como caminhoneiro, depois mais 6 como segurança particular, contudo, cansou de ter um chefe e resolveu ter sua própria fonte de renda, que veio por meio de investimentos no mercado imobiliário da comunidade.

Atualmente, Arturo é dono de vários imóveis, e sua renda é proveniente de aluguéis, o que lhe proporciona vencimentos acima da média local. Internamente, ele é visto como alguém com dinheiro. Suas obras de construção

e reformas, que ocorrem num ritmo constante, empregam em média 6 pessoas a cada empreitada. Arturo faz questão de empregar pessoas da comunidade. Sempre que pode, ele também compra os materiais de construção nos armazéns locais. Esse conjunto de ações faz com que Arturo seja visto como alguém que proporciona oportunidade para os demais moradores. É dessa força econômica que provém sua fonte de legitimidade.

A capacidade de Arturo de exercer algum tipo de governança da violência está alicerçada no seu poder econômico. Para um ator, abdicar do uso da violência em uma certa situação a pedido de Arturo pode ser interpretado como benéfico. O ganho pode ser algum emprego no futuro ou a intermediação de algum outro serviço, a chamada “Oia”. Uma recusa, por sua vez, pode representar uma redução de oportunidades numa futura transação, uma espécie de embargo econômico por parte de Arturo. Mesmo com um relativo potencial para ser um cuidador, ele se utiliza pouco do seu *status*. Para ele, interferir em certos conflitos pode trazer problemas com algumas pessoas e chamar a atenção da polícia para suas atividades de construtor. É uma tarefa com muitos custos e poucos benefícios. Sua intervenção em determinadas situações advém fundamentalmente de algum pedido familiar ou de alguém muito próximo.

## As formas de atuação dos cuidadores

Logo na primeira semana em que estávamos morando na comunidade, houve um caso emblemático de como os cuidadores atuam

governando a violência de maneira informal. A história passou-se durante um festival realizado ali, quando um homem invadiu uma área de uso exclusivo de mulheres e dormiu ao lado de uma menina, que estava na comunidade apenas por ocasião da festividade, sem o seu consentimento. A menina sentiu-se violentada sexualmente e prestou queixa contra o rapaz.

Em função dessa denúncia, o rapaz, que estava em liberdade condicional, acabou sendo preso novamente por policiais que faziam rondas de moto pela comunidade. Ele ficou indignado com a falta de suporte dos moradores da comunidade em relação a seu caso, pois ninguém testemunhou a seu favor. Esse rapaz veio parar ali através de um pedido de sua mãe a Ariel. Segunda sua genitora, o rapaz estava jurado de morte na cidade onde eles moravam em virtude de dívidas no mercado de drogas. Ele era usuário compulsivo de crack. Além disso, já havia sido preso algumas vezes. Uma dessas acusações era de homicídio. Ao pedir para Ariel acolhê-lo na comunidade, a mãe do rapaz buscava uma oportunidade de salvar a vida de seu filho.

Ariel aceitou o pedido. Como parte das atividades, o rapaz passou a trabalhar nos projetos sociais existentes no local. Todavia, mesmo diante dessa oportunidade, ele continuou cometendo roubos e se envolvendo em brigas. Um processo diferente ocorreu com seus dois amigos, que também tinham um perfil semelhante ao seu e que foram para a comunidade como uma forma de se reinserirem na sociedade. Hoje em dia, os dois são evangélicos e se afastaram do “mundo do crime”, segundo Ulisses.

O rapaz, por sua vez, não aproveitou a oportunidade que lhe foi concedida. O caso da menina foi o estopim de uma série de crimes

cometidos por ele desde que passou a morar ali. Ele acabou voltando ao regime fechado. Meses após essa detenção, o rapaz voltou às ruas em liberdade condicional. Nos primeiros contatos com os atores da comunidade que haviam lhe dado a oportunidade, o rapaz mostrou-se extremamente irritado com a falta de apoio que lhe deram.

De acordo com Ulisses, ele queria se vingar daqueles que não o defenderam. Dado o histórico de problemas gerados pelo rapaz, Ulisses e Ariel passaram a temer que alguns episódios violentos fossem desencadeados em função do seu desejo de vingança. De maneira preventiva, ambos se articularam para ir até a residência do rapaz, a fim de dissuadi-lo de uma possível vingança contra aqueles que lhe viraram as costas. O problema, segundo Ulisses, era que o rapaz era uma figura intimidadora por causa de seu tamanho e de sua força. Convencê-lo a não fazer uso da violência não seria uma tarefa fácil. Caso algo desse errado na forma de condução do caso, tanto Ulisses quanto Ariel poderiam ser alvos da fúria do rapaz.

Diante da complexidade da situação, os reguladores decidiram usar uma estratégia de convencimento ancorada no diálogo, empregando o alto nível de legitimidade que eles possuíam na comunidade para dissipar o potencial violento do caso. Ulisses afirmou que iria interpelá-lo da seguinte forma: *“Eu vou dizer o seguinte para ele: ‘foi lhe dada uma oportunidade, e você vacilou. Não há justificativa para você fazer qualquer coisa aqui dentro. Você errou’”*.

Essa estratégia foi eficaz. O rapaz foi convencido de que o erro havia sido dele e que ninguém merecia ser punido por isso. Porém, é sempre preciso ressaltar a efemeridade dos acordos. Nada garante que alguém possa,

algum tempo depois, convencer o rapaz do contrário ou que ele mesmo chegue a um novo entendimento em relação ao caso e decida se vingar de alguém. A menina que o denunciou está relativamente protegida, pois ele não sabe seu nome, e ela mora em outro estado.

Nesse caso, Ulisses e Ariel obtiveram um conjunto de informações que lhes permitiu atuar de maneira preventiva. Eles conheciam o rapaz e seu histórico violento e também estavam cientes do seu desejo de vingança. Todavia, nem sempre é possível atuar de maneira preventiva. Como um exemplo disso, Ulisses cita uma briga que começou entre dois moradores durante um jogo de futebol e acabou com quatro mortos algumas semanas depois. Ulisses era amigo dos dois protagonistas da contenda. Ele afirma que não ficou sabendo que havia tido um atrito entre os dois durante o jogo na praia. Caso soubesse, ele acredita que poderia ter conversado com ambos e, conseqüentemente, ter estabelecido uma saída pacífica para o desentendimento.

Outro caso que ocorreu, quando estávamos na comunidade, também envolveu a dupla Ulisses e Ariel. A situação desenvolveu-se durante um evento de arrecadação de fundos para o festival de artes que ocorre anualmente na comunidade e que foi realizado numa praça. Havia um número considerável de pessoas, muitas da comunidade, mas também de outros lugares. O clima era de festa. Um DJ armou uma tenda de som que não parou de tocar por horas; os moradores mais próximos usavam suas casas como espaço para venda de bebidas alcoólicas e comidas.

Tudo estava transcorrendo dentro de uma relativa normalidade, até o momento em alguém pichou uma placa, que fica no centro da praça. Imediatamente, alguns homens que

estavam bebendo num bar próximo foram tirar satisfações. Eles não gostaram do ato. A primeira ação dos homens foi cortar o som que estava embalando a festa: *“O som só será retomado quando quem fez isso aparecer”*, disse o homem mais exaltado do grupo. A tensão aumentou. Imediatamente, uma aglomeração considerável formou-se no entorno da placa. De um lado, ficou o grupo de homens insatisfeitos; de outro, os organizadores da festa. Um dos homens mais exaltados disse: *“Isso o que fizeram na placa é maloqueiragem. Abraçamos o trabalho de vocês, mas isso não pode, tem que tirar essa p... logo. Se não o bicho vai pegar”*.

O mote dos homens era que o evento tinha apoio da comunidade, mas que gestos como aquele representavam uma quebra de confiança e, sobretudo, uma ofensa à honra, localmente chamada de *tiração*. *“Tudo estava na maior tranquilidade, aí vem uma f... da p... e mela. Pichem o chão, mas não a placa”*, disse outro homem do grupo. Um terceiro homem, o mais agressivo de todos, gritou: *“Eu quero saber quem foi. Esse cara vai se f.... Se eu o pegar, ele está ferrado”*.

Após alguns minutos de conversa, nada foi resolvido. Os homens insatisfeitos com o ato estavam visivelmente alcoolizados, falavam cada vez mais alto e de maneira mais agressiva. Os organizadores da festa tentaram estabelecer algum tipo de diálogo, mas não obtiveram êxito. Os homens queriam saber de qualquer forma quem tinha pichado a placa. Dado o histórico de conflitos dessa ordem na comunidade, foi perceptível que aqueles que eram moradores estavam tensos com o *imbróglío*, diferentemente daqueles que tinham vindo de fora apenas para o evento.

Ariel estava na linha de frente dos organizadores que tentavam pacificar o momento. Todavia, suas investidas não produziram êxito. Estava faltando Ulisses, que não havia chegado, pois estava em outro compromisso. A situação apenas foi costurada quando ele chegou. Ulisses foi para um local mais afastado da aglomeração e passou cerca de quinze minutos conversando com o grupo de cinco homens. Durante o diálogo, ele descobriu que um dos homens estava sendo pago pela Rotary<sup>7</sup> para proteger a praça. Esse era o motivo pelo qual ele reuniu um conjunto de amigos e criou aquela situação. No entanto, o homem não havia sido pago por seus serviços nos últimos meses.

Diante desse atraso, Ulisses sugeriu que ele enviasse uma fotografia da placa da praça pichada para aos representantes da Rotary, com o intuito de evidenciar que, sem seus serviços de proteção, o local ficaria vulnerável e que, caso o pagamento dos serviços não fosse efetivado, a praça corria perigo. O homem achou a ideia interessante e aprovou a solução dada por Ulisses. Ele fez apenas uma contrapartida: pediu que a placa fosse pintada novamente. Ulisses deu a sua palavra de que ela estaria limpa. Uma semana depois, a placa estava limpa, sem os caracteres da pichação.

Diferentemente do primeiro caso, essa segunda história teve um caráter reativo. O desentendimento ocorreu e alguma ação precisava ser feita para que algo pior não ocorresse. O que estava em jogo na situação era uma contenção de danos. O jovem que realizou a pichação não era da, portanto não estava ciente dos códigos internos de conduta. Quem é interno sabe que não é aconselhável fazer algum tipo de intervenção naquela praça. Novamente, Ulisses

e Ariel entraram em ação, fazendo uso do estoque de legitimidade que possuem para regular o uso da violência num contexto específico. A intervenção da dupla, nos dois casos, embora dotada de um componente situacional e até mesmo fruto de um certo acaso, mostrou-se extremamente funcional. Agindo em conjunto, eles evitaram dois episódios que, sem a capacidade regulatória de ambos, poderiam ter gerado ações violentas em série.

Por fim, também é possível citar casos esporádicos envolvendo Jorge e Arturo. Este, mesmo com um relativo poder econômico, não age constantemente. Ele nos disse que esse não é o seu papel. Seus projetos de construção e reforma dos imóveis tomam-lhe um tempo considerável de sua rotina. Suas intervenções ocorrem apenas em casos pontuais, nos quais, via de regra, algum parente ou alguém muito próximo esteja envolvido. Esse foi o caso de um dos seus inquilinos.

O rapaz, o inquilino, mora num dos imóveis de Arturo há mais de três anos. Ele é usuário compulsivo de crack e esquizofrênico. Por causa dessa doença, esse inquilino recebe mensalmente uma aposentadoria por invalidez. A maior parte desse dinheiro, ele usava para a compra de crack. Quando o dinheiro acabava, ele ia até um pequeno supermercado e pedia esmola aos clientes. Quem faz o pagamento de seu aluguel a Arturo é sua mãe. Segundo Arturo, ela sempre pede que ele fique de olho no filho e que o proteja de conflitos. Apesar de não ser muito próximo do rapaz, Arturo conta que fica sensibilizado com os apelos da mãe. *“Eu tenho filhos e sei do medo e da angústia que a mãe dele sente. Todo pai quer proteger os seus filhos. Por isso, eu sempre estou de olho nele. Faço o que posso dentro do possível”*, afirmou.

Certo dia, Arturo descobriu que seu inquilino estava jurado de morte por um traficante. Ele estava devendo a seu fornecedor, que não negociava seus débitos, além de ter sido visto gastando dinheiro numa banca de apostas esportivas. Ao descobrir essa história, Arturo acionou alguns contatos para descobrir quem era o traficante que estava querendo matar o rapaz. Por acaso, o traficante era alguém com quem Arturo tinha certa proximidade. Ele foi até a casa do traficante e tentou convencê-lo de que não valia a pena matar seu inquilino. Foi difícil dissuadi-lo da ideia, disse Arturo, mas ele acabou cedendo, muito em função do respeito que havia na relação entre os dois. A única exigência feita pelo traficante foi de que o débito precisava ser pago. Arturo concordou e procurou a mãe do inquilino para informá-la da quantia que seria necessária. Ela arrumou o dinheiro e foi com o filho e Arturo fazer o pagamento. O caso foi resolvido. Arturo, no entanto, afirma que não empregará seu prestígio novamente para salvar o inquilino e espera que ele tenha aprendido a lição.

Essa decisão de Arturo mostra a dimensão discricionária das ações dos cuidadores. Por terem outras ocupações nas suas vidas particulares e lidarem com uma grande demanda por intervenções, eles não entram em todos os tipos de situações. A escolha depende do nível de interesse do cuidador, que tende a ser maior quando há algum tipo de relação prévia com alguma parte envolvida. Quando os cuidadores não conhecem os envolvidos, menores são as chances de eles empregarem seus recursos em algum episódio. Esse aspecto seletivo é semelhante ao que Grillo (2014) constatou em sua pesquisa de campo sobre o regime de governança criminal



do CV (Comando Vermelho). A autora mostrou que, dentro das comunidades controladas pelo grupo, existem tribunais de crime que, localmente, são chamados de desenrolo. Para um desenrolo seguir adiante é preciso que haja o empenho do envolvidos para que alguma transgressão ao código de condutas do CV seja julgada e punida. Muitas transgressões ao código do Comando foram perdoadas ou, em certas situações, não resultaram nem em denúncia, o que indica que a punição depende de quem está envolvido, do tipo de situação em que a violação ocorreu e se quem foi vítima seguiu adiante com a denúncia.

Embora tenha uma trajetória semelhante à de Ulisses e Ariel, Jorge atua de maneira distinta em relação aos dois. Por lidar diretamente com crianças e adolescentes, ele procura fazer um trabalho a longo prazo de prevenção da violência. De maneira peculiar e original, Jorge atua na base de diálogos bastante diretos e objetivos. Nos finais das sessões semanais do cineclubes da Livroteca, ele sempre reserva um tempo para conversar com os presentes sobre os perigos de envolvimento no mundo do crime. Como técnica, Jorge costuma perguntar, aos garotos, quantos parentes eles já perderam assassinados e quantos deles têm pessoas próximas que estão presas: *“Quem aqui quer morrer de tiro ou ir parar no presídio? Para isso não acontecer, vocês têm que estudar e fazer algo para que não caiam nesse mundo”*. Ele me contou que procura fazer da Livroteca um meio de mudança na vida das crianças e dos adolescentes que frequentam o espaço. Morador da comunidade há décadas, Jorge já viu muitos jovens promissores irem para o mundo do crime por não terem uma rede de oportunidades. Para isso não acontecer com a geração atual,

não é necessário apenas o desenvolvimento de atividades de lazer. Ele acredita que esse tipo de conversa mais direta e franca serve também como uma forma de não mascarar a realidade.

Num episódio recente, os ventiladores da Livroteca foram furtados. Rapidamente, foi descoberto quem havia sido o responsável. Um grupo descobriu a identidade do executor do furto e foi até Jorge com a proposta de executá-lo. Jorge enxergou nessa situação uma oportunidade para colocar em prática sua retórica contrária ao uso da força. Ele buscou mostrar, aos rapazes, que o furtador poderia aprender com a situação e que o uso da força não seria necessário. Ele pediu aos rapazes que fossem até a casa do furtador e que o convidassem para ir à Livroteca. Diante do furtador e do grupo, Jorge buscou demonstrar que existem saídas que não envolvem a violência e que esse tipo de resolução de conflitos é o caminho a ser seguido por aqueles que querem transformar a realidade local. A ação de Jorge foi fundamental para que o uso da força fosse evitado e, ao mesmo tempo, para que se chegasse a uma solução pacífica.

## Considerações finais

Em suma, o conjunto de casos que descrevemos acima nos permite traçar algumas características dos cuidadores que tivemos a oportunidade de identificar e acompanhar no campo de pesquisa. Em primeiro lugar, trata-se de algo que é feito de modo informal. O cuidador informal, conforme salienta Gans (1982, p. 145), não é treinado para exercer esse papel. Estes são residentes de longa data que assumiram essa função intermediando contendas entre parentes, amigos e vizinhos e foram,



aos poucos, ganhando notoriedade com casos bem-sucedidos de dissuasão do uso da força. Um outro aspecto importante é que não há um retorno material envolvendo esse trabalho. Ganhos existem, mas são indiretos. Por exemplo, Ulisses, Ariel e Jorge são figuras que, por conta desse trabalho, atingiram um alto nível de notoriedade e prestígio dentro da comunidade. Já Arturo, um perfil diferente de cuidador, consegue cultivar a imagem de empreendedor que não é indiferente ao local onde vive.

Também precisamos frisar que, mesmo com o trabalho dos cuidadores, a ocorrência de crimes violentos na comunidade é frequente. Nos dois períodos em que esta pesquisa foi feita, contabilizamos seis homicídios no território. A maioria dos entrevistados tem alguma história envolvendo um homicídio de alguém da família ou muito próximo. A criminalidade violenta, em termos tanto qualitativos quanto nos números, é algo que marca a vida dos moradores de modo permanente. Portanto, o modelo de governança informal da violência operacionalizado pelos cuidadores não é um mecanismo que causa um impacto significativo na redução de conflitos violentos na comunidade. No entanto, podemos afirmar que se trata de um modelo com um relativo nível de *enforcement* com capacidade de amortizar uma série de contendas com potencial de produzir atos violentos. Ou seja, sem a atuação dos cuidadores, a percepção e os números relativos aos crimes violentos seriam ainda maiores.

Uma dimensão constitutiva desse sistema é o fato de não haver punição para quem decidir não seguir uma recomendação

de um cuidador. Por mais que tenham prestígio e poder na comunidade, os quatro atores que acompanhamos não empregam esses recursos para sancionar, seja de forma violenta ou simbólica, quem não cumpre determinado acordo estabelecido. O *enforcement* que existe no arranjo que analisamos ao longo deste *paper* é fruto do poder de convencimento atrelado ao conhecimento da dinâmica dos conflitos por parte dos cuidadores. Este, possivelmente, é um dos traços que distingue esse modelo em relação aos sistemas operacionalizados por regimes armados, que comumente se baseiam no emprego do uso da força ou na ameaça do uso, como forma da punição àqueles que não cumprem com alguma determinação estabelecida por parte do grupo.

Por fim, esperemos com este *paper* ampliar o debate sobre formas de governança não estatal da violência para além de sistemas operacionalizados por regimes armados no âmbito dos espaços de pobreza. Em muitas cidades, com é o caso do Recife, existem cenários de governança mínima (Skarbek, 2020) em que não há uma governança da violência efetiva e satisfatória por parte do Estado nem por parte de regimes armados. Isto é, atores que não são nem estatais nem fazem parte do mundo do crime também possuem potencial para operacionalizar regimes de governança da violência. Nesse “vácuo” deixado por Estado e crime, existem modelos de governança da violência como o que tentamos destrinchar ao longo deste artigo.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-8511-2487>

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Recife, PE/Brasil.

ricardocaldas13@gmail.com

## Nota de agradecimento

Gostaria de agradecer ao professor José Luiz Ratton pela rica e crítica interlocução que ele vem aportando aos meus trabalhos de pesquisa. Também sou grato aos professores Jean Daudelin e Graham Willis pelos respectivos comentários durante a defesa do meu projeto de doutorado. Por fim, também agradeço e os pareceristas anônimos pelas críticas e questionamentos aportados ao paper. Quaisquer erros são de minha total responsabilidade.

## Notas

- (1) Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 18 dez 2022.
- (2) O primeiro momento de coleta de dados ocorreu quando moramos na comunidade, entre os meses de julho e dezembro de 2019. Em seguida, fizemos uma nova incursão, entre maio e novembro de 2019. Em função da pandemia de Covid-19, a nossa terceira rodada de observações só pôde ser realizada entre dezembro de 2021 e setembro de 2022.
- (3) Particularmente, o trabalho de Wilson (2012 [1987]) foi responsável por trazer o conceito de isolamento social como chave explicativa central no entendimento dos problemas enfrentados nos espaços de pobreza. O autor buscou fazer um contraponto à tese da cultura da pobreza, que na época estava ganhando espaço no debate norte-americano. Para ele, a cultura da pobreza implica que valores e atitudes básicas da subcultura dos espaços de pobreza foram internalizados e, assim, influenciam o comportamento (ibid., p. 60). Já o isolamento social, por sua vez, não significa apenas que o contato entre grupos de diferentes classes e/ou origens raciais está faltando ou se tornou cada vez mais intermitente, mas que a natureza desse contato aumenta os efeitos de viver em uma área de pobreza altamente concentrada (ibid., p. 61).
- (4) A limitação do espaço deste artigo não nos permite aprofundarmos nas fissuras desses debates. Para um maior adensamento, ver: Wacquant (2002), Anderson (2002); Sampson (2014b) e Wilson (2014).
- (5) Por uma questão de espaço, apenas citaremos outras pesquisas importantes sobre os diversos tipos de associações entre Estado, ou setores dentro do aparelho estatal, e grupos criminosos: Estado cúmplice (Yashar, 2018), Estado híbrido (Jaffe, 2013), soberania por consenso (Willis, 2015). Estado ambivalente (Auyero e Sobering, 2019); simbiose (Lessing, 2021); governança colaborativa (Arias, 2017).

- (6) Disponível em: <http://geni.uff.br/2021/03/26/mapa-dos-grupos-armados/>. Acesso em: 18 dez 2022.
- (7) De acordo com o *site* da organização (<https://revistarotarybrasil.com.br/rotary/definicao/>), a Rotary é composta por membros que: “prestam serviços voluntários às comunidades onde atuam profissionalmente, ajudando a promover a ética nos negócios e desenvolvendo projetos em diversas áreas, como saúde e educação, cujo grande objetivo é estimular a boa vontade e a paz mundiais”. A manutenção da praça onde ocorreu o episódio supracitado é a única ação do grupo na comunidade.

## Referências

- ADORNO, S.; ALVARADO, A. (2022). Criminalidade e a governança de grandes metrópoles na América Latina: Cidade do México (México) e São Paulo (Brasil). *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, pp. 79-115.
- AKERS, R. L. (2013). *Criminological theories: introduction and evaluation*. Abingdon, Routledge.
- ANDERSON, E. (2000). *Code of the street: Decency, violence, and the moral life of the inner city*. Nova York, WW Norton & Company.
- \_\_\_\_\_. (2002). The ideologically driven critique. *American Journal of Sociology*, v. 107, n. 6, pp. 1533-1550.
- ARIAS, E. D. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- AUYERO, J.; SOBERING, K. (2019). *The ambivalent state: police-criminal collusion at the urban margins*. Oxford, Oxford University Press.
- BIONDI, K. (2018). *Proibido roubar na quebrada: território, hierarquia e lei no PCC* (vol. 1). São Paulo, Terceiro Nome.
- BLATTMAN, C. et al. (2021). Gang rule: Understanding and countering criminal governance. *Working Paper* n. 28458. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- BLUMER, H. (2013). “Sociedade como interação simbólica”. In: COELHO, M. C. P. *Estudos sobre Interação - textos escolhidos*. Rio de Janeiro, EdUERJ.
- BOURGOIS, P.; BOURGOIS, P. I.; SCHONBERG, J. (2009). *Righteous dopefiend*. Oakland, University of California Press.
- BRICEÑO-LEÓN, R.; BARREIRA, C.; AQUINO, J. P. D. D. (2022). “Facções” de Fortaleza y colectivos de Caracas: dos modelos de gobernanza criminal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, pp. 21-49.
- BURGESS, E. W. (ed.). (1926). *The urban community: selected papers from the proceedings of the American Sociological Society, 1925*. Chicago, University of Chicago Press.
- CALDEIRA, T. P. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Editora 34.

- CANO, I.; IOTT, C. (2008). *Seis por meia dúzia. Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- CAVALCANTI FILHO, R. C. (2019). *Polícia, mercado de drogas e mortes violentas: um estudo etnográfico sobre a regulação não-estatal da violência numa comunidade da Zona Sul do Recife*. Dissertação de mestrado. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- \_\_\_\_\_. (2022). Um estudo etnográfico sobre a atuação da polícia militar em uma comunidade do Recife. *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, v. 27, n. 1, pp. 1-20.
- IBGE (2010). *Censo 2010*. Disponível em: < <http://www.Censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 9 fev 2022.
- DAUDELIN, J.; RATTON, J. L. (2017). Mercados de drogas, guerra e paz no Recife1. *Tempo Social*, v. 29, pp. 115-134.
- FAHLBERG, A. N. (2018). Rethinking Favela governance: non violent politics in Rio de Janeiro's gang territories. *Politics & Society*, v. 46, n. 4, pp. 485-512.
- FELTRAN, G. (2010). Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. *Caderno CRH*, v. 23, pp. 59-73.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo, Editora da Unesp.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FUKUYAMA, F. (2013). What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, pp. 347-368.
- GAMBETTA, D. (1993). *The Sicilian mafia: the business of private protection*. Cambridge, Harvard University Press.
- GANS, H. J. (1982). *Urban villagers*. Nova York, Simon and Schuster.
- GRILLO, C. C. (2014). "Pelo certo: o direito informal do tráfico em favelas cariocas". In: OLIVEIRA, L. R. C. de; WERNECK, A. *Pensando bem: estudos de sociologia e antropologia da moral*. Rio de Janeiro, Casa da Palavra, pp. 337-366.
- HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (eds.). (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- JAFFE, R. (2013). The hybrid state: crime and citizenship in urban Jamaica. *American Ethnologist*, n. 40, v. 4, pp. 734-748.
- KIRK, D. S.; MATSUDA, M. (2011). Legal cynicism, collective efficacy, and the ecology of arrest. *Criminology*, v. 49, n. 2, pp. 443-472.
- KOIVU, K. (2013). Organized crime and the state: the political economy of illicit markets. In: APSA 2013 ANNUAL MEETING PAPER. Annual Meeting. American Political Science Association.
- KOWARICK, L. (2003). Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, pp. 61-86.
- LESSING, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, v. 19, n. 3, pp. 854-873.
- LESSING, B.; WILLIS, G. D. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*, v. 113, n. 2, pp. 584-606.

- LEY, S.; MATTIACE, S.; TREJO, G. (2019). Indigenous resistance to criminal governance: why regional ethnic autonomy institutions protect communities from narco rule in Mexico. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 1, pp. 181-200.
- MAGALONI, B.; FRANCO-VIVANCO, E.; MELO, V. (2020). Killing in the slums: social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, v. 114, n. 2, pp. 552-572.
- MANSO, B. P.; DIAS, C. N. (2018). *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo, Todavia.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- MANTILLA, J.; FELDMANN, A. E. (2021). Criminal Governance in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology* n. 26. Oxford, Oxford University Press..
- MOTTA, L. et al. (2022). Fora do crime no “mundo do crime”: experiências juvenis em meio à guerra em periferias de Maceió e Belo Horizonte. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, pp. 387-414.
- MUNIZ, J. D. O.; DIAS, C. N. (2022). Domínios armados e seus governos criminais-uma abordagem não fantasmagórica do “crime organizado”. *Estudos Avançados*, v. 36, pp. 131-152.
- PAOLI, L. (2008). *Mafia brotherhoods: organized crime, Italian style*. Oxford, Oxford University Press.
- PARK, R. E. (1915). The city: Suggestions for the investigation of human behavior in the city environment. *American Journal of Sociology*, v. 20, n. 5, pp. 577-612.
- RIBEIRO, E.; SOARES, L. E.; KRENZINGER, M. (2022). Tipos de governança criminal: estudo comparativo a partir dos casos da Maré. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, pp. 559-588.
- RUIZ, P. (2021). *Criminal Governance in Northern Central America*. World Refugee & Migration Council.
- SAMPSON, R. J. (2014a). Collective efficacy theory: Lessons learned and directions for future inquiry. *Understanding Deviance*. Nova York, Routledge, pp. 128-139.
- \_\_\_\_\_ (2014b). Inequality from the top down and bottom up: towards a revised Wacquant. *Ethnic and Racial Studies*, v. 37, n. 10, pp. 1732-1738.
- SAMPSON, R. J.; WILSON, W. J. (1995). “Toward a theory of race, crime, and urban inequality”. In: HAGAN, J.; PETERSON, R. D. (eds.). *Crime and inequality*. Stanford, Stanford University Press, pp. 37-56.
- \_\_\_\_\_ (2020). “Toward a theory of race, crime, and urban inequality”. In: *Crime, inequality and the state*. Abingdon, Routledge, pp. 312-325.
- SANCHEZ-JANKOWSKI, M. (2008). *Cracks in the pavement: social change and resilience in poor neighborhoods*. Califórnia, University of California Press.
- SHAW, C. R.; MCKAY, H. D. (1942). *Juvenile delinquency and urban areas*. University of Chicago Press.
- SKARBEEK, D. (2014). *The social order of the underworld: How prison gangs govern the American penal system*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2020). *The puzzle of prison order: Why life behind bars varies around the world*. USA, Oxford University Press.

- SNYDER, R.; DURAN-MARTINEZ, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. *Crime, law and social change*, v. 52, n. 3, pp. 253-273.
- TREJO, G.; LEY, S. (2020). *Votes, drugs, and violence: the political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VARESE, F. (2011). *Mafias on the move*. Princeton, Princeton University Press.
- VENKATESH, S. A. (1997). The social organization of street gang activity in an urban ghetto. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 1, pp. 82-111.
- VINUTO, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, v. 22, n. 44, pp. 203-220.
- WACQUANT, L. (2002). Scrutinizing the street: Poverty, morality, and the pitfalls of urban ethnography. *American Journal of Sociology*, v. 107, n. 6, pp. 1468-1532.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Designing Urban Seclusion in the 21st Century." *Perspecta: The Yale Architectural Journal*, v. 43, pp. 165-178.
- WEBER, M. (2021). *Política como vocação e ofício*. Petrópolis, Vozes,
- WILLIS, G. D. (2015). *The killing consensus: police, organized crime, and the regulation of life and death in urban Brazil*. California, University of California Press.
- WILSON, W. J. (2012). *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_ (2014). Marginality, ethnicity and penalty: a response to Loïc Wacquant. *Ethnic and Racial Studies*, v. 37, n. 10, pp. 1712-1718.
- WILSON, W. J.; CHADDHA, A. (2009). The role of theory in ethnographic research. *Ethnography*, v. 10, n. 4, pp. 549-564.
- YASHAR, D. J. (2018). *Homicidal ecologies: Illicit economies and complicit states in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

Texto recebido em 15/ago/2022

Texto aprovado em 5/out/2022

# Agricultura urbana, inovação social e governança: um estudo em Florianópolis

Urban agriculture, social innovation,  
and governance: a study in Florianópolis

André Augusto Manoel [I]  
Carolina Andion [II]

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo compreender os processos de inovação social engendrados pelas práticas de agricultura urbana na cidade de Florianópolis. Apresentamos os resultados de um estudo de caso qualitativo intrínseco, realizado tendo como referência uma perspectiva pragmática e o quadro analítico-metodológico da etnografia de arenas públicas. A partir de uma cartografia do campo de práticas de agricultura urbana na cidade, identificamos três grandes dinâmicas de inovação social situadas em três diferentes arenas públicas: a dos resíduos sólidos orgânicos, a do direito humano à alimentação adequada e a dos ciclos de produção e consumo. Os resultados auxiliam a compreensão da complexidade dos processos de inovação social e suas implicações para a governança na cidade.

**Palavras-chave:** agricultura urbana; inovação social; governança; pragmatismo.

## Abstract

*The present article aims to understand the social innovation processes produced by urban agriculture practices in the city of Florianópolis. We present the results of a qualitative intrinsic case study, conducted from a pragmatic perspective and based on the analytical-methodological framework of the ethnography of public arenas. From a cartography of the field of practices of urban agriculture in the city, we identified three major social innovation dynamics situated in three different public arenas: organic solid waste, human right to adequate food, and production and consumption cycles. The results subsidize the understanding of the complexity of social innovation processes and their implications for the governance of the city.*

**Keywords:** urban agriculture; social innovation; governance; pragmatism.



## Introdução

O processo de urbanização que culmina com as cidades brasileiras que conhecemos é marcado pela multiplicação e pelo agravamento dos chamados problemas urbanos, que afetam indivíduos, grupos e ecossistemas (Souza, 2007). As consequências desse processo, entretanto, não são sentidas de maneira equânime entre os diversos atores humanos e não humanos que compõem o ecossistema urbano, o que faz das nossas cidades palco de segregação (ibid.; Sugai, 2015), vulnerabilidades, conflitos, mobilizações e ações coletivas (Kowarick, 2009). Essas ações coletivas têm contribuído com a reconfiguração das interações socioestatais ao longo do tempo e tornado cada vez mais complexa a governança das cidades (Koury e Oliveira, 2021).

Florianópolis, município do Sul do Brasil, é expressão desse processo. A cidade ostenta o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal entre as capitais brasileiras (PCS, 2020) e é tratada como um “oásis de desenvolvimento humano” (Sugai, 2015). Apesar disso, também é palco de vulnerabilidades (Icom, 2021) e segregação, o que se agrava pelas tentativas de invisibilizar essas situações (Sugai, 2015). Outro fenômeno invisibilizado é a ruralidade presente no município: há uma tentativa clara de escondê-la e apagá-la, especialmente por meio do Plano Diretor (Ferreira, 2018).

Na intersecção entre essas duas invisibilidades, tem se constituído um conjunto amplo de iniciativas em torno da agricultura urbana (AU), que vão desde pequenas hortas comunitárias, até negócios e programas públicos. Essas práticas têm contribuído para transformar as relações entre as pessoas e destas com os

ecossistemas, resultando em novas formas de governança da cidade e em processos de inovação social. Além desses elementos locais, há uma agenda internacional de pesquisa e ação pública que aponta a agricultura urbana como fenômeno privilegiado para a integração dos debates entre alimentação e planejamento urbano e para uma rediscussão das conexões entre o rural e urbano (Cabannes e Marocchino, 2018). Em Florianópolis, isso se insere num quadro de entraves no estabelecimento de formas democráticas e participativas de governança da cidade (Siqueira, Chaves e Gonçalves, 2020). Nesse sentido, a questão-problema que nos orientou na construção deste artigo é a seguinte: como as práticas de agricultura urbana têm engendrado inovações sociais na cidade de Florianópolis?

Nosso objetivo é compreender os processos de inovação social engendrados pelas práticas de agricultura urbana na cidade de Florianópolis, analisando as suas consequências para a governança na cidade. Para isso, apresentamos os resultados de um estudo de caso qualitativo intrínseco (Stake, 2005) realizado entre 2019 e 2021. A pesquisa é constituída de uma cartografia do campo de práticas de agricultura urbana na cidade, um dos momentos do enfoque analítico-metodológico da etnografia de arenas públicas (Magalhães, Andion e Alperstedt, 2020; Magalhães, Andion e Manoel, 2022), que se apoia no conjunto de trabalhos reunidos sob o rótulo de pragmatismo nas ciências sociais<sup>1</sup> (Corrêa, 2021). Buscamos, assim, contribuir com o movimento recente de construção de alternativas para a polarização do campo de estudos das inovações sociais (Andion et al., 2017; Cajaiba-Santana, 2014; Howaldt, Domanski e Kalekta, 2016), compreendendo-as como reconfigurações do social



produzidas pelas interações entre a criatividade das ações e a regularidade do instituído (Andion et al., 2021).

Nosso artigo possui 5 seções. Após esta introdução, apresentamos o quadro teórico-analítico da pesquisa, enfatizando nossa compreensão tanto do fenômeno da agricultura urbana, quanto da inovação social e suas conexões com a governança. A seguir, apresentamos os aspectos metodológicos da pesquisa. O artigo continua com a apresentação e a discussão dos resultados, seguidas das considerações finais.

## Agricultura urbana e inovações sociais na cidade: elementos para uma leitura pragmatista

Apesar de haver registros de práticas de produção de alimentos dentro das cidades desde a antiguidade, é em meados do século XX que elas aparecem como formas de ação coletiva no meio urbano e alternativas para a escassez de alimentos (Corrêa et al., 2020). Na década de 1990, Mougeot (2000) apontou um interesse crescente pelo fenômeno da parte de pesquisadores, governos e organizações internacionais. Com a multiplicação de experiências e estudos, o autor identificou como grandes desafios dos pesquisadores a definição e delimitação do fenômeno, especialmente considerando o seu caráter eminentemente temporal e espacialmente localizado.

Segundo o autor, a definição da agricultura urbana girava em torno de elementos como o tipo de atividade econômica, os produtos, o destino da produção e a localização das

iniciativas, com ênfase para este último. Esses elementos, entretanto, são insuficientes para compreender o fenômeno. A principal característica da agricultura urbana, da qual as demais são subsidiárias, é a sua integração ao ecossistema urbano (ibid.). A partir disso, Mougeot propõe uma definição revisada, em que a agricultura urbana

*é uma atividade produtiva localizada dentro (intra-urbana) ou nas franjas (periurbana) de uma cidade (town), cidade (city) ou metrópole, que produz ou cultiva, processa e distribui uma diversidade de alimentos e produtos não alimentícios, (re)utilizando em grande parte recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados dentro e ao redor daquela área urbana, e por sua vez fornecendo recursos humanos e materiais, produtos e serviços em grande parte para aquela área urbana (Ibid., p. 11, tradução nossa)*

Cabannes (2012) aponta que a definição é importante por incorporar dois aspectos significativos: (1) a AU não está localizada somente “dentro” da cidade, mas também em suas franjas e (2) há uma importante dimensão espacial e do uso da terra, especialmente considerando as populações vulneráveis. Seguindo esses apontamentos, compreendemos a agricultura urbana como o conjunto de práticas de produção de alimentos que mantém relações ecossistêmicas com o meio urbano e com os atores que o habitam. Para isso, a compreensão da própria cidade como um ecossistema (Park, 1976) é fundamental.

Essa compreensão implica reconhecer o fenômeno da agricultura urbana em sua teia de relações e transações e vai ao encontro do pressuposto pragmatista de compreender os fenômenos na totalidade das interações que

os produzem, sem isolá-los ou purificá-los, mas “reagregando-os” (Corrêa, 2021). Na literatura a respeito, isso encontra expressão no reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura urbana (Aubry et al., 2012), do seu caráter político (Duchemin, 2012) e da sua ligação com diversos dos problemas públicos das cidades.

Alguns desses problemas recebem mais atenção nas pesquisas. Um deles é a questão da insegurança alimentar e nutricional (Ávila-Sánchez, 2019): os estudos apontam que a agricultura urbana contribui tanto na redução da escassez, quanto na facilitação do acesso a alimentos saudáveis e na melhora dos hábitos alimentares (Souza et al., 2019). Além disso, a AU pode ser vista como um catalisador de um processo mais amplo de inserção da alimentação na agenda do planejamento urbano e de promoção da governança democrática das cidades a partir de experimentações de pequena escala (Cabannes e Marocchino, 2018).

Para além da alimentação, as iniciativas de AU são tratadas também como forma de resistência ao avanço de uma urbanização injusta e acelerada e à perda de espaços públicos da cidade (Ávila-Sánchez, 2019; Sovová e Krylová, 2019). Além disso, ela é apontada como um fenômeno privilegiado para a rediscussão e compreensão mais aprofundada das relações entre rural e urbano (Cabannes e Marocchino, 2018; Lerner e Eakin, 2010; Sovová e Krylová, 2019). Esse ponto merece destaque, uma vez que estudos vêm demonstrando a real dimensão rural do Brasil (Veiga, 2004). Pesquisas realizadas em Florianópolis nesse sentido têm apontado as práticas de agricultura urbana como um dos elementos centrais dessa discussão urbano-rural na cidade (Ferreira, 2018).

Por fim, merece destaque o tratamento da AU como promotora de ciclos de produção e consumo mais curtos e responsáveis (Batitucci et al., 2019).

Alguns autores, entretanto, vêm problematizando a atribuição ingênua ou apriorística de transformação social às práticas de agricultura urbana, visto que, em algumas situações, ao invés de combater as injustiças sociais, essas práticas podem favorecê-las (Ávila-Sánchez, 2019; Hennchen e Pregernig, 2020). Como a promoção de mudanças sociais pela AU não está dada *a priori*, estudos empíricos, como este que apresentamos, que avaliam as consequências dessas práticas na cidade são fundamentais. Nesse sentido, parece-nos fértil a chave de leitura das inovações sociais para a compreensão do fenômeno da agricultura urbana, dado que ainda é recente (Nemoto e Biazoti, 2017) e pouco explorada.

Como apontam vários autores, os estudos sobre as inovações sociais, embora distintos daqueles que abordam a inovação per se, ainda são dominados por uma perspectiva instrumental, carente de uma fundamentação mais robusta nas ciências sociais e voltada quase que exclusivamente à tecnologia, ao desenvolvimento econômico e ao ciclo de produção, numa perspectiva *schumpeteriana* (Andion et al., 2017; Andion et al., 2021; Cajaiba-Santana, 2014; Howaldt, Domanski e Kalekta, 2016). Além disso, esses autores percebem no debate uma oposição entre duas grandes interpretações: de um lado, uma opção pelo individualismo metodológico, focalizando o empreendedor e/ou os empreendimentos sociais e sua inventividade; e, de outro, um olhar mais crítico e voltado para as estruturas e instituições sociais, que dá pouco espaço para olhar para

a ação criativa dos atores (Andion et al., 2017; Cajaiba-Santana, 2014; Magalhães, Andion e Manoel, 2022).

Mais recentemente, diversos estudos vêm construindo críticas e olhares alternativos para essa polarização (Andion et al., 2017; Cajaiba-Santana, 2014; Eizaguirre Anglada e Klein, 2020; Howaldt, Domanski e Kalekta, 2016). Apoiando-nos nesses trabalhos, adotamos uma compreensão das inovações sociais desenvolvida a partir dos estudos teóricos e empíricos baseados numa postura pragmática (Andion et al., 2017; Andion et al., 2021; Andion, Alperstedt e Graeff, 2020; Magalhães, Andion e Alperstedt, 2020; Magalhães, Andion e Manoel, 2022).

Essa compreensão busca inspiração na obra fundadora do filósofo Dewey (2004). Para o autor, o centro da compreensão da dinâmica social está nos processos de formação de públicos e emergência de problemas públicos, que se iniciam com distúrbios vividos, sentidos e percebidos no cotidiano. A percepção desse caráter problemático das situações impele os atores a iniciarem um processo investigativo e experimental para definir melhor a situação e redirecioná-la a regimes de ação mais ordinários (Cefaï, 2017). Esse imperativo de resolução das situações definidas como problemáticas é criativo ou se baseia numa inteligência criativa,<sup>2</sup> ou seja, na “capacidade de superar problemas oriundos da ação por meio da invenção de novas possibilidades de ação” (Joas, 1999, p. 137). Nesse processo, emergem problemas públicos, que são situações problemáticas que passam por um processo de experiência coletiva (Cefaï, 2017). Essa compreensão experimental alcança também o Estado, que, para ser

efetivamente democrático, precisa evitar o engessamento, submetendo-se à experimentação constante a partir da interação com os diversos públicos (Dewey, 2004).

A partir disso, Cefaï (2017) propõe a noção de arena pública. Essa ferramenta analítica parte do pressuposto de que as dinâmicas em torno dos problemas públicos nunca acontecem no vazio. Elas vão aos poucos sedimentando uma experiência comum que se constitui numa cultura pública (ibid., 2009). As arenas são, assim, conjuntos de acomodações que se estabelecem em torno de problemas públicos, compostos de atores diversos, experiências coletivas, cenografias, investigações, problematizações, publicizações (ibid., 2017). Olhar para as arenas públicas permite compreender como, nesses campos de experiência, as práticas interagem com o instituído e estes se transformam mutuamente (ibid., 2021).

É a partir dessas inquietações que vem sendo desenvolvido o quadro analítico e metodológico da etnografia de arenas públicas para o estudo das inovações sociais (Magalhães, Andion e Alperstedt, 2020). Esse quadro é constituído de cinco momentos (Magalhães, Andion e Manoel, 2022): (1) cartografia e análise da rede da arena pública; (2) reconstituição e análise da trajetória da arena pública; (3) identificação e observação das cenas de ajuste recíproco; (4) acompanhamento dos diferentes públicos e suas experiências de vida; e (5) colaboração, compartilhamento e validação dos resultados de pesquisa com os públicos afetados. Este artigo focaliza os resultados do primeiro momento de pesquisa, cartografando e analisando as redes das arenas públicas ligadas às práticas de agricultura urbana.

A inovação social é compreendida, então, como o resultado da interação entre a ação criativa e a regularidade do instituído que produzem reconfigurações no social (Andion et al., 2021). Vale ressaltar que a proposta dessa abordagem é, para além de definir o que é a inovação social, acompanhar a ação empreendida pelos diversos atores nas arenas públicas e, assim, analisar quais consequências isso produz no ecossistema urbano e em sua governança, ou seja, compreender como a inovação social, de fato, ocorre.

Essa perspectiva vai ao encontro da aproximação entre os debates da inovação social e da governança. Galego et al. (2021), em revisão sistemática da literatura que compreende os dois temas, argumentam que, embora a sua relação seja abordada largamente em diversos estudos, análises mais detidas das conexões entre os dois são necessárias. Os autores destacam que a exploração das conexões entre inovação social e governança lança luz para os processos em que as ações coletivas se encontram com os modos de governança estabelecidos e podem ou não os transformar e fortalecer o seu caráter democrático. Além disso, os autores também destacam que pesquisadores preocupados com a justiça social, especialmente a inclusão de comunidades e populações marginalizadas, devem dar atenção para o modo como essas conexões ocorrem nos territórios (ibid.).

Esse diálogo possui o potencial de enriquecer o debate a respeito da governança, que carece de perspectivas que deem espaço ao conflito, às práticas contra-hegemônicas e, assim, à inovação social (Eizaguirre et al., 2012). Para isso, partimos de dois pressupostos: (1) é preciso desnaturalizar a ideia de que existem sistemas unificados de política pública, passando a considerar as diversas arenas

públicas e os atores que as conformam (Andion e Magalhães, 2021); e (2) as políticas públicas (Zittoun, 2021), assim como a governança, são produzidos num processo eminentemente conflituoso e político, em que é necessário superar a dicotomização entre conflito-colaboração e abrir-se às situações empíricas, nas quais diversas lógicas de ação convivem e interagem em maior ou menor grau (Andion, 2020). Nesse sentido, compreender as formas de engajamento mútuo e coordenação das ações coletivas é um elemento central.

## Caminho metodológico

O artigo que apresentamos é um recorte de uma pesquisa mais ampla, um estudo de caso qualitativo intrínseco<sup>3</sup> (Stake, 2005), realizada no âmbito de uma dissertação de mestrado. Nessa dissertação, dois principais conjuntos de dados foram cotejados: cartografia do campo de práticas de agricultura urbana e observação participante realizada em uma organização de articulação, a Rede Semear. Dessa pesquisa, realizamos um recorte que tem como foco a cartografia, a fim de compreender as inovações sociais produzidas e suas consequências para a governança na cidade.

Para uma aproximação com o fenômeno, um dos autores passou a participar de eventos públicos promovidos na área de agricultura urbana na cidade, de novembro de 2019 a julho de 2020. A aproximação resultou em, aproximadamente, 12 horas de trabalho de campo devidamente registradas em diário no editor de textos word da Microsoft.

A produção dos dados propriamente dita iniciou-se com um processo de observação participante na Rede Semear, um espaço informal

de articulação dos atores da agricultura urbana da cidade. A observação foi realizada de julho de 2020 a agosto de 2021, resultando em, aproximadamente, 62 horas de trabalho de campo, também registradas em diário. Complementando a observação, foram realizadas 12 entrevistas de história oral temática (Ichikawa e Santos, 2003) com membros da Rede Semear e pesquisa documental em um conjunto de 71 documentos, que vão desde os arquivos digitais da Rede, ainda que escassos, até outros documentos, notícias e publicações de origens diversas que se mostraram relevantes. Essas estratégias de produção de dados, entretanto, foram complementares no recorte de pesquisa aqui realizado.

O foco do artigo, como mencionado, está na cartografia do campo de práticas de agricultura urbana da cidade de Florianópolis. A cartografia é um dos momentos do quadro analítico-metodológico da etnografia de arenas públicas (Magalhães, Andion e Alperstedt, 2020; Magalhães, Andion e Manoel, 2022) e foi realizada por meio da plataforma do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Obisf). O Observatório é uma

plataforma *on-line* colaborativa que visa “mostrar, articular, apoiar e acompanhar os atores que compõem a rede do Ecossistema de Inovação Social (EIS) da cidade, sejam eles atores de suporte ou iniciativas de inovação social” (Obisf, 2020, [n.p.]). As iniciativas de inovação social são coletivas, formais ou informais, e atuam diretamente na resposta aos problemas públicos da cidade; já os atores de suporte são aqueles que dão apoio a essas iniciativas na forma de financiamento, capacitação técnica, articulação, dentre outras atividades.

Para a cartografia, partimos de iniciativas já cadastradas na plataforma em trabalhos anteriores, especialmente Dias (2019). Somamos a esse conjunto inicial, as diversas iniciativas que participaram nas reuniões da Rede Semear. Por fim, como estratégia complementar para a identificação dessas iniciativas, foi utilizado o algoritmo que sugere novos perfis a seguir na rede social *Instagram*. Por conta do enfoque da plataforma de pesquisa, as iniciativas de inovação social têm mais de um *status*, de acordo com a profundidade dos dados, conforme Quadro 1. O processo de cartografia começa com as iniciativas de inovação social sendo

Quadro 1 – Descrição dos *status* das iniciativas no Obisf

<i>Status</i>	Descrição
Mapeada	Iniciativas que foram indicadas por outras ou que se autocadastraram na plataforma. Não têm, necessariamente, as informações completas e os dados podem ser de fontes secundárias
Observada	Iniciativas que têm suas informações completas e validadas pela equipe, compostas por dados primários, coletados geralmente in loco
Acompanhada	Iniciativas que em algum momento foram pesquisadas de maneira contínua e sistemática pela equipe
Inativa	Iniciativas que já fizeram parte do EIS, mas tiveram suas atividades encerradas

Fonte: elaboração própria, em 2022.

mapeadas a partir de dados secundários. Posteriormente, é realizada entrevista estruturada com o roteiro-padrão do Obisf e ela passa ao *status* observada. Quando a entrevista é realizada, a iniciativa é estimulada a indicar outras iniciativas com as quais realiza transações, que são mapeadas, e o ciclo se reinicia. Com o acúmulo desse processo, a rede de iniciativas mobilizadas em torno da agricultura urbana foi sendo reconstituída.

Dessa forma, foram mapeadas 29 iniciativas, observadas 24, acompanhada 1 e inativas 5. Foram realizadas, para isso, 21 entrevistas estruturadas com o roteiro-padrão do Obisf, com 33 participantes. Considerando as iniciativas que já estavam cadastradas na plataforma, a cartografia, neste estudo, é composta por 34 iniciativas mapeadas, 36 observadas, 4 acompanhadas e 10 inativas, perfazendo um total de 84 iniciativas. Além disso, há 73 atores de suporte ligados a essas iniciativas, tendo sido adicionados 13 novos.<sup>4</sup> Por fim, foram realizadas quatro entrevistas abertas com atores de destaque de cada uma das arenas públicas identificadas para validação e esclarecimentos. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas, organizadas e inseridas na plataforma do Observatório. Visto que a plataforma gera uma planilha com os dados de todas as iniciativas, organizados a partir das categorias do roteiro de entrevistas, a análise dos dados realizada foi uma codificação baseada em conceitos, nos termos de Gibbs (2009). Os demais dados produzidos foram todos inseridos na versão para web do software Atlas.ti de suporte à análise qualitativa de dados. Visto que nesse caso não havia uma estruturação na análise dos dados, foi realizada uma codificação baseada nos próprios dados (*ibid.*).

## O campo de práticas de agricultura urbana e a emergência de inovações sociais em Florianópolis

Como mencionado acima, a rede que resultou do processo de cartografia conta com 84 iniciativas de inovação social, georreferenciadas conforme Figura 1. Nesse conjunto de iniciativas, há um predomínio de componentes da sociedade civil, que somam 48. Destes, 26 são coletivos informais, 12 associações, 4 programas de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), 3 movimentos sociais e 3 redes. Os tipos de componentes da sociedade civil encontrados, majoritariamente informais, podem indicar o caráter emergente da ação pública. Um segundo grupo que tem uma expressão notória é o das iniciativas de mercado, que somam 20, com 11 empresas com missão socioambiental e 9 empreendedores. Esse grupo é composto por pequenos negócios na área de compostagem, fazendas urbanas e agricultores familiares, estes últimos com modos de ação mais tipicamente rurais. Em seguida, há 8 programas governamentais, incluindo hortas e programas públicos. Por fim, cabe destacar 7 programas universitários, todos da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e a atuação de uma entidade paraestatal.

Ainda que as iniciativas estejam dispersas por todo o território da cidade, o mapa (Figura 1) evidencia uma concentração no distrito-sede, que inclui a região continental e a região central da Ilha. Outro detalhe que chama a atenção no mapa são as iniciativas que se encontram fora dos limites do município de

Figura 1 – Georreferenciamento das iniciativas pesquisadas



Fonte: elaboração própria, em 2022

Florianópolis, o que aponta para a agricultura periurbana e para as interações entre rural e urbano de caráter metropolitano, que vão além dos limites municipais.

Para além das iniciativas de inovação social, a cartografia conta com um conjunto de 73 atores de suporte. Nesse grupo, há uma concentração maior de iniciativas governamentais, que somam 31, com diversos níveis de governo – municipal, estadual, federal e internacional – e dois mandatos parlamentares de vereadores de Florianópolis. Em seguida, há 18 atores de suporte da sociedade civil, 16 de

origem empresarial, 5 de origem universitária e somente 3 de origem religiosa. A presença maior do governo entre os atores de suporte pode indicar uma atuação mais indireta, mais pelo fomento do que pela realização de ações diretas, como ficará claro adiante na análise de cada uma das arenas públicas.

Uma análise mais detida das ações e dos problemas públicos que enquadram cada uma das iniciativas permitiu a identificação não de uma arena pública, como a intuição inicial de pesquisa apontava, mas de diversas arenas. Foram assim identificadas três problemáticas



centrais em torno das quais se colocam três arenas públicas: a gestão de resíduos sólidos orgânicos, o direito humano à alimentação adequada e os ciclos de produção e consumo. As práticas empreendidas nessas arenas públicas engendram diferentes processos de inovação social e, assim, promovem (re)configurações do território de maior ou menor alcance. Apresentamos e discutimos a seguir cada uma dessas dinâmicas.

### A arena pública dos resíduos sólidos orgânicos

A primeira das arenas públicas identificadas evidencia uma das formas de integração da agricultura ao ecossistema urbano levantadas por Mougeot (2000): a reciclagem de resíduos orgânicos através da compostagem. Em Florianópolis, agricultura urbana e compostagem estão profundamente imbricadas. Algo interessante, nessa arena, é a possibilidade de rastrear a sua origem histórica a partir de duas experiências consideradas fundantes pelos próprios atores. A primeira delas é o Programa Beija-Flor, da Autarquia de Melhoramentos da Capital (Comcap), empresa pública responsável pela limpeza pública na cidade. Implementado entre as décadas de 1980 e 1990 em alguns bairros da capital, o Programa é resultado da interação da Comcap com o Movimento Ecológico Livre e a UFSC. As ações combinavam a separação dos resíduos na própria residência pelos moradores, a compostagem dentro do próprio bairro, a venda dos recicláveis secos, a implantação de hortas comunitárias e a realização de ações de educação ambiental nas escolas.

A segunda experiência fundante diz respeito ao desenvolvimento do Método UFSC de Compostagem, resultado de longos anos de pesquisa e experimentação capitaneadas pelo professor Paul Richard Momsen Miller. Dentro da própria Universidade, professor e alunos adaptaram técnicas de compostagem à realidade brasileira, especialmente urbana. O resultado é uma técnica sem grandes exigências de equipamentos e tecnologia e intensiva em uso de mão de obra. A técnica foi testada inicialmente dentro da Universidade, com os resíduos do *campus*, e em maior escala por meio de parceria entre Comcap e Associação Orgânica, uma OSC criada pelo próprio professor e alunos para esse fim.

A partir daqui, as práticas de compostagem tomaram dois caminhos: o da difusão nas comunidades e o da criação de pequenos negócios, o que abriu caminho para a criação de um mercado na área, especialmente diante da aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Do ponto de vista da difusão nas comunidades, a experiência da Revolução dos Baldinhos e o trabalho do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro) tornaram-se referências. A Revolução dos Baldinhos é fruto das mobilizações comunitárias para a resolução da problemática de um surto de ratos e leptospirose na comunidade do Monte Cristo. Pela interação de moradores, lideranças, OSCs, como o Cepagro, e servidores da área da educação e saúde, a gestão comunitária dos resíduos orgânicos foi a solução encontrada e desenvolvida paulatinamente. Em 2011, o projeto foi certificado como Tecnologia Social pela Fundação Banco do Brasil e passou a ganhar reconhecimento como uma experiência de sucesso.



Essa pujança de práticas levou a um processo, muitas vezes problemático, de institucionalização e ampliação do seu alcance. Expressão disso é a criação de pátios de compostagem dentro da própria Comcap, para a redução da pressão sobre o aterro da região metropolitana em Biguaçu. Em paralelo a isso, dois outros programas foram incorporados ao conjunto de ações da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF): o Minhoca na Cabeça, que distribui minhocários e realiza capacitações, a fim de que as famílias interessadas possam compostar em sua própria residência, e o Família Casca, que disponibiliza um ponto de entrega voluntária de resíduos separados pelas famílias.

Com o desenvolvimento desse conjunto amplo de experiências e a interação entre os atores, os acúmulos permitiram a criação de dispositivos legais de reconhecimento e regulamentação da gestão comunitária de resíduos através da compostagem (Quadro 2).

Nesse processo, Marcos José de Abreu, o Marquito, até então membro do corpo técnico do Cepagro, elegeu-se vereador, em 2016, e reelegeu-se em 2020, pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol). A partir daí, o Mandato Agroecológico, como é chamado, tornou-se um ponto de apoio institucional para essas práticas. Dentre as suas ações, destacam-se a lei municipal n. 10.501/2019, a Lei da Compostagem, de iniciativa do Mandato, que cria obrigações à PMF na reciclagem de resíduos orgânicos, e a destinação de subvenção social para a articulação e fortalecimento das iniciativas em comunidades periféricas, executada pelo Instituto Çarakura, que resultou na criação da Rede de Compostagem. Vale destacar que o vereador Marquito fez parte da oposição ao então prefeito, Gean Loureiro, reeleito em primeiro turno em 2020, pelo Democratas (DEM). Por conta disso, as suas ações não eram bem-vistas pelo Executivo, com grandes entraves para

Quadro 2 – Dispositivos de reconhecimento e regulamentação criados

Dispositivo	Origem	Descrição
Resolução n. 481 de 2017	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)	Estabelece critérios e procedimentos para o controle e a qualidade ambiental dos processos de compostagem
Manual de Orientação “Compostagem Doméstica, Comunitária e Institucional de Resíduos Orgânicos” (2017)	Ministério do Meio Ambiente em parceria com Cepagro e Sesc/SC	Resultado de acordo de cooperação técnica firmado entre as três instituições em 2015, consolida o conhecimento gerado nos anos de experiência da cidade, com ênfase para o Método Ufsc, Revolução dos Baldinhos, Compostagem do Sesc e iniciativas nas escolas
Boletim “Critérios técnicos para elaboração de projeto, operação e monitoramento de pátios de compostagem de pequeno porte” (2017)	Fundação de Amparo à Pesquisa de Santa Catarina em parceria com a Ufsc, Lacaf, Instituto do Meio Ambiente, Comcap e Cepagro	Também amparado na experiência de gestão comunitária de resíduos da cidade de Florianópolis, o boletim trata dos métodos de compostagem, do licenciamento ambiental dos pátios e sugere critérios de operação e monitoramento dos pátios de pequeno porte

Fonte: elaboração própria (2022).

implementação. Há relatos, inclusive, de represálias a organizações e servidores por qualquer associação à sua figura.

Para além disso, a entrada da temática na agenda governamental resultou na edição do decreto municipal n. 17.910/2017, que instituiu o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos; do decreto municipal n. 18.646/2018, que cria o Programa Florianópolis Capital Lixo Zero; e do projeto Ampliação e Fortalecimento da Valorização de Resíduos Orgânicos no município de Florianópolis. O conjunto de ações previstas no projeto visava ao fortalecimento da compostagem, tanto em nível individual e comunitário, quanto nas ações governamentais, e foi recebido com grande expectativa pelos integrantes de iniciativas comunitárias. A implementação, entretanto, foi problemática. Além dos atrasos na execução, houve uma redução dos recursos prometidos. Como agravante, os pedidos de informação eram ignorados ou respondidos insatisfatoriamente e a Revolução dos Baldinhos, utilizada como parceira quando da submissão do projeto como iniciativa-modelo, teve seu nome e imagem apagados dos materiais de divulgação. Por isso, as iniciativas comunitárias viram, nessas ações, uma ameaça: a multiplicação de negócios, o temor de privatização da Comcap e o fechamento da PMF ao diálogo foram vistos como sinais de que havia um processo intencional de criação de um mercado da compostagem, em que não haveria espaço nem para as ações comunitárias, nem para os pequenos negócios locais. Isso reforça o encontrado por Dias (2019) de que a disputa por motivações econômicas é estruturante do campo dos resíduos sólidos urbanos em Florianópolis e de que há uma dificuldade no estabelecimento de diálogos com o poder público.

Especialmente a partir do momento em que essas práticas chegaram às instituições, começaram de forma mais intensa as disputas pela propriedade do problema público (Cefaï, 2017). Um ponto focal dessa disputa é a fonte das obrigações legais que geraram o conjunto de ações da PMF: alguns afirmam que é o Decreto Floripa Lixo Zero, de autoria do prefeito, outros que é a Lei da Compostagem, de iniciativa do mandato agroecológico. Isso fica claro também nas justificações utilizadas pelos atores (Boltanski e Thévenot, 2020): enquanto alguns recorrem aos impactos socioambientais positivos, num registro mais ligado ao interesse coletivo, para outros a questão é fazer a cidade e a gestão municipal conhecidas e reconhecidas, num registro mais ligado à fama e ao renome. Nesse sentido, fica claro que os processos de inovação social incluem não só a cooperação, mas a disputa, e não estão isolados do sistema político da cidade.

Em relação às formas de engajamento e coordenação da ação, é possível afirmar que que elas se dão de forma mais intensa nos territórios, pela criação de laços entre vizinhos. Nesse sentido, há uma grande dispersão em termos de articulações mais amplas na cidade. É possível também inferir que a Prefeitura não assume um papel de liderança, de construção de espaços de engajamento e tem suas parcerias baseadas numa lógica bastante dirigista e pouco dialógica. Além disso, a gestão municipal tem travado iniciativas de articulação que não estejam sob sua tutela, especialmente aquelas que tecem alguma crítica.

Uma das exceções a essa dispersão é a atuação da Rede de Compostagem e da Rede Semear, como espaços de articulação: ainda que seu alcance em relação ao conjunto mais

amplo da arena não seja grande e encontrem dificuldades de articulação com o poder público, elas reúnem atores protagonistas e têm construído ações em conjunto. Outras exceções são a Frente Parlamentar Ambientalista, proposta e coordenada por Marquito, que busca transformar a integração em programas e políticas governamentais, e a atuação do Cepagro. Ou seja, há uma intencionalidade de produção de articulações mais amplas, mas isso ainda não foi alcançado.

Mesmo com as controvérsias, é possível notar uma série de efeitos desse processo, inclusive com implicações socioambientais positivas para a cidade e a região. Dentre esses efeitos, encontram-se: o alcance de um número crescente de pessoas em relação às preocupações socioambientais, a criação de um conjunto de atores mobilizados e mutuamente engajados nas comunidades, a geração de autonomia e oportunidades nas comunidades periféricas, a redução paulatina do impacto sobre o aterro sanitário, a criação de dispositivos técnicos e legais e a ampliação das ações da PMF.

### A arena pública do direito humano à alimentação adequada

A arena pública constituída em torno da questão da alimentação, da segurança alimentar ou mesmo do direito humano à alimentação adequada reúne as formas, talvez, mais conhecidas ou típicas da agricultura urbana que são as hortas comunitárias. A PMF, em mais de uma ocasião, já declarou que há mais de cem hortas na cidade, apesar de a quantidade precisa ser algo incerto, especialmente pela volatilidade de algumas dessas iniciativas.<sup>5</sup> Trata-se, especialmente, de hortas comunitárias,

ou seja, espaços de produção de alimentos em terrenos públicos ou privados, partilhados por um grupo de pessoas, geralmente moradores da vizinhança.

Os modos de ação e organização adotados pelos participantes são os mais diversos. Algumas, como a Horta do Pacuca e o Quintal Comunitário do Córrego Grande, ocupam terrenos públicos da cidade que, antes, encontravam-se abandonados e desenvolvem em paralelo as práticas de compostagem. Aqueles que criaram e participam das hortas veem nas práticas de agricultura urbana uma forma de ocupar de maneira mais saudável e sustentável os espaços da cidade, resistir à perda de espaços públicos e de convívio, ter acesso a alimentos saudáveis e gerar momentos de interação e criação de laços entre vizinhos.

Evidentemente, diante da grande pressão exercida pela especulação imobiliária na cidade, esse processo de ocupação do espaço urbano não se dá sem controvérsias. No caso da Horta do Pacuca, a disputa deu-se com a União, a quem o terreno pertencia e que passou a ser ocupado, mantido e utilizado pela própria comunidade de forma autônoma, fruto da falta de áreas públicas de lazer e do abandono do local. Houve tentativas de venda do terreno a particulares pela União, o que foi impedido pela ação da comunidade. Outro caso emblemático é a AgroRua, iniciativa que busca, através dos princípios e práticas da agroecologia, reinserir as pessoas em situação de rua na cidade, promovendo o seu protagonismo e autonomia. O coletivo surgiu por iniciativa das próprias pessoas que estavam sendo atendidas na Passarela da Cidadania, espaço arranjado pela Prefeitura para atendimento socioassistencial, que procuraram militantes reconhecidos da área, como o vereador Marquito. Os canteiros,

entretanto, dias depois de serem construídos, foram destruídos por agentes da Prefeitura, e os materiais foram tomados. Após a destruição traumática da horta, a iniciativa buscou outras formas de atuação, em parceria com outras iniciativas de agricultura urbana do município.

Esses casos ressaltam que as ações de agricultura urbana e os processos de inovação social que engendram acontecem em meio aos conflitos e controvérsias próprios da produção da cidade. Enquanto em alguns lugares, sobretudo as regiões mais valorizadas, os moradores têm a liberdade de ocupar espaços públicos e são incentivados pela PMF, em outros, sobretudo quando se trata de iniciativas das populações marginalizadas, são invisibilizados e têm suas ações deslegitimadas. Mesmo com essas questões do acesso à terra, a existência desses espaços de cultivo permite começar a compreender como, na verdade, a cidade de Florianópolis constituiu-se como um mosaico rural-urbano. Isso ficará ainda mais claro na arena pública dos ciclos de produção e consumo abaixo.

Da mesma forma que na arena dos resíduos orgânicos, aqui essas práticas passaram a integrar a agenda pública e inspiraram a criação de iniciativas como o Programa Educando com a Horta Escolar e a Gastronomia. Coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, o Programa realizava, com os alunos, ações que iam desde o plantio, passando pela colheita, preparo, consumo, até o reaproveitamento dos resíduos por meio da compostagem. Durante vários anos, o Cepagro prestou assessoria ao Programa por meio de convênio. Quando as ações tiveram início, em 2010, eram 19 unidades escolares atendidas. Já, em 2013, o Programa atendia 83 unidades. Nesse mesmo

período, pela ação de diversos servidores de nível de rua, multiplicaram-se hortas também em centros de saúde e Centros de Referência de Assistência Social.

A multiplicação dessas iniciativas e a construção progressiva da necessidade de articulação e reconhecimento político-institucional levaram à criação, em 2015, da Rede Semear, por meio da integração de ativistas, membros de OSCs, com destaque novamente ao Cepagro, e servidores municipais de nível de rua, comprometidos com a temática. Por meio da Rede Semear e de sua interlocução com o alto escalão da Prefeitura, foi criado, por meio do decreto municipal n. 17.688/2017, o Programa Municipal de Agricultura Urbana (Pmau). Com o passar dos anos, a grande preocupação da Rede Semear foi a criação e a incidência sobre políticas municipais voltadas para a agricultura urbana, tendo participado, ainda, de discussões do orçamento municipal, do Plano Diretor e de iniciativas legislativas do mandato agroecológico. A trajetória da Rede Semear, como relata Manoel (2022), revela mais uma nuance do autoritarismo da gestão municipal. Por perceber as possibilidades de capitalização eleitoral da agenda da agricultura urbana, o alto escalão desenhou, de 2019 a 2020, um processo de afastamento, deslegitimação e, enfim, ruptura com a Rede Semear. Apesar disso, a Rede promoveu 7 Encontros Municipais de Agricultura Urbana (Emau), espaços de construção conjunta de visibilidade, reconhecimento mútuo, demandas e posicionamentos, tendo incidido, inclusive, nos processos eleitorais da cidade, buscando comprometer os candidatos com essa agenda. Desde 2021, vem construindo um processo de reinvenção de suas ações, apesar da ruptura.

Com o advento da pandemia de Covid-19, no ano de 2020, e o consequente agravamento da situação de insegurança alimentar da população na cidade de Florianópolis, diversas iniciativas foram criadas e ligaram as práticas de agricultura urbana a dinâmicas sociais mais amplas e antigas da segurança alimentar. As hortas passaram a se associar a iniciativas solidárias, como as diversas cozinhas comunitárias que nasceram. Somaram-se, a esses esforços, iniciativas da UFSC, tanto de plantio e doação de alimentos, como também de captação de doações, compra da agricultura familiar e doação a famílias vulneráveis. Cabe destacar, também, o projeto do Cepagro, que, com recursos da cooperação internacional, passou a comprar produtos agroecológicos de diversos produtores da região, muitos em comunidades periféricas, e a doá-los às cozinhas comunitárias. O Instituto Comunitário Grande Florianópolis (Icom), por sua vez, criou a Linha de Apoio Emergencial Coronavírus, com ações de apoio direto às famílias, e o primeiro Banco Comunitário da região, visando, além de garantir a segurança alimentar e nutricional, fortalecer o comércio local e os territórios.

A Prefeitura Municipal de Florianópolis também implementou medidas assistenciais emergenciais: a criação do Cartão-Merenda, ainda em março de 2020, voltado às crianças da rede municipal de ensino cadastradas no CadÚnico; a distribuição de cestas básicas, ampla e constantemente divulgada na mídia, capitaneada pela esposa do prefeito, presidente da Fundação Somar Floripa, entidade voltada à promoção do voluntariado; e a implementação do Auxílio Municipal Emergencial, aprovado pela Câmara Municipal, já em maio de 2021.

Com o tempo e a exaustão diante da demanda crescente de pessoas em situação de vulnerabilidade, aos poucos, os membros das iniciativas comunitárias foram percebendo a necessidade de ações de maior alcance e a longo prazo. É a partir daqui que as dinâmicas solidárias passaram a encontrar as mobilizações, já antigas e que se encontravam arrefecidas, pela instalação de um restaurante popular público e pela implementação efetiva de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional, que não foi plenamente implementada desde a sua aprovação em 2013. Uma expressão desse encontro é a criação do Movimento Restaurante Popular Público em Floripa, Já!, no fim de 2021, e da Frente Parlamentar de Agroecologia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, pelo vereador Marquito, para dar espaço institucional a essas discussões. Esse conjunto de atores chegou a levar por diversas vezes essas demandas, inclusive elaborando propostas e documentos técnicos, ao poder público municipal, que se fechou às propostas. O prefeito municipal, quando em campanha à reeleição em 2020, comprometeu-se a implementar o Restaurante em 2021. Após pressão do Movimento, a PMF anunciou a implementação do Restaurante, cuja inauguração se deu, às pressas, em março de 2022.

Como na arena anterior, é notória aqui a falta de uma presença sólida da Prefeitura Municipal, ainda que tenha implementado ações emergenciais. O protagonismo fica a cargo das OSCs, das iniciativas da UFSC, de espaços de articulação, como Comseas e, novamente, do mandato agroecológico do vereador Marquito. A presença de espaços mais institucionalizados de interface socioestatal, como Comseas

e Consea-SC, indica que esses atores inscrevem suas ações num processo mais antigo e amplo de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com todo o arcabouço legal, conjunto de conferências, documentos e repertório que dele fazem parte. Apesar desse histórico, esse conjunto de ações nunca se consolidou em Florianópolis. O que se percebe é o prevalecimento da lógica do “primeiro damismo”, expressa na captura das ações da política de assistência social pela Fundação Somar Floripa e na recusa em implementar uma política consistente de segurança alimentar e nutricional, mesmo diante da crise social imposta pela pandemia.

Em relação aos dispositivos produzidos, destaca-se que há menos dispositivos legais e mais relatórios e documentos de atores da sociedade civil e das universidades. Isso revela uma dinâmica de publicização bastante intensa, em que se busca medir, analisar, avaliar as situações problemáticas, a fim de enquadrar as situações vividas e alcançar uma definição pública. Isso tem encontrado reverberações nas mídias de maior circulação local com notícias e reportagens, mas ainda não conseguiu alcançar a institucionalidade, mesmo com a existência de lei aprovada nesse sentido desde 2013. Assim, os efeitos institucionais dessa arena são mais limitados e dizem respeito à ampliação dos espaços públicos disponíveis com as hortas, a contribuição na composição do mosaico rural-urbano e a mobilização da opinião pública para a questão da fome e da ausência de ações efetivas do poder público municipal.

Em relação às formas de engajamento e coordenação, é importante destacar que há uma dinâmica local bastante intensa, como na arena anterior, de criação e laços entre vizinhos e nas redes de solidariedade que se formaram

com a pandemia. É notória, também, a presença de espaços tradicionais de interação socioestatal, como os conselhos de política pública. Novamente aqui se destaca a atuação tanto do Cepagro, em promover a articulação de redes agroecológicas, como do mandato agroecológico do vereador Marquito, em articular e criar apoios institucionais para ação, destacando-se, aqui, a Frente Parlamentar de Agroecologia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Como na arena pública anterior, o Executivo municipal não se propõe a exercer um papel de liderança e articulação.

Para além desses processos de engajamento e articulação, é interessante a dinâmica de encontro de mobilizações distintas, como a das hortas comunitárias, das cozinhas comunitárias, com lutas mais amplas pela implementação do restaurante popular. Isso permitiu a construção de um processo coletivo de reflexão sobre a necessidade de políticas públicas de segurança alimentar e agricultura urbana e sobre a necessidade de transformação de nosso modo de produção, em favor de ciclos mais curtos e responsáveis, o que será analisado de forma mais detida na próxima seção. É nesse encontro de dinâmicas que se fortalece um processo genuinamente político (Cefaï, 2017; Dewey, 2004) e se constroem passarelas fundamentais para a construção de governança democrática na cidade.

## A arena pública dos ciclos de produção e consumo

A arena pública ligada aos ciclos de produção e consumo diz respeito às práticas de agricultura urbana que têm uma relação mais direta com a economia. Em primeiro lugar, destacam-se as

inúmeras propriedades tipicamente rurais, que produzem alimentos com fins de comercialização, espalhadas pelo município e além de suas fronteiras. São produzidos alimentos desde os mais tradicionais, como hortaliças, legumes, temperos e raízes, até plantas alimentícias não convencionais, microverdes, mel de abelha nativa e derivados, ovos caipira, alimentos já beneficiados e sementes crioulas, visando à preservação da biodiversidade.

Uma característica que essas iniciativas têm em comum é algum tipo de vinculação à agroecologia. Em contraposição às ideias da Revolução Verde, hoje ainda dominantes, o movimento agroecológico busca uma forma alternativa de relação entre produtores, consumidores e os ecossistemas. Nesse sentido, essas unidades produtivas não utilizam agrotóxicos, mas defensivos naturais e controle biológico; promovem a regeneração dos ecossistemas ao mesmo tempo que produzem, por meio de técnicas como a permacultura, a agricultura sintrópica e biodinâmica, os sistemas integrados em aquaponia e os sistemas agroflorestais; buscam a edificação de formas mais cooperativas de relação com outros produtores e corresponsabilizadoras em relação aos consumidores; valorizam os saberes locais, especialmente dos povos e comunidades tradicionais; e realizam ações de preservação do patrimônio cultural alimentar e biológico. Além disso, diversas iniciativas oferecem serviços ligados ao agroturismo.

O advento da pandemia colocou foco sobre essas iniciativas, sobretudo para suas dificuldades. Em primeiro lugar, a despeito da configuração real do território, o macrozoneamento rural foi excluído do novo Plano Diretor em 2014 (Ferreira, 2018). Além de expressão de uma tentativa de apagamento institucional,

isso gera ônus aos produtores, como o pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a dificuldade de acesso às políticas de fomento. Embora essas políticas ainda não tragam mecanismos que incluam os agricultores familiares inseridos em meio urbano, elas estão sendo sistematicamente desmontadas. Em âmbito municipal, não é diferente: programas públicos de compras institucionais de Florianópolis impõem critérios que excluem os pequenos produtores.

Uma expressão das formas alternativas de relação referidas acima são as articulações de produtores ou entre produtores e consumidores como a Rede Ecovida, a Rede Acolhida na Colônia, as Células de Consumidores Responsáveis, de iniciativa da UFSC, e o modelo Comunidade que Sustenta a Agricultura (CSA). Ainda, no campo da comercialização, há formas típicas que merecem ser citadas, como as feiras, que proporcionam trocas e aproximação entre consumidores e produtores, além de momentos de manifestações culturais e artísticas e de vivência dos espaços públicos da cidade. Também cabe mencionar os diversos estabelecimentos comerciais voltados exclusivamente para a comercialização de produtos orgânicos ou provenientes da agricultura familiar.

A recente multiplicação de iniciativas e espaços como estes evidencia a redescoberta de uma Florianópolis rural, que não foi apagada pelo processo de urbanização ou por sua exclusão de dispositivos legais. Isso reforça o encontrado por Ferreira (ibid.), em análise do processo histórico de constituição das relações rural-urbano em Florianópolis. A autora identificou um projeto de “modernização” em curso na cidade, especialmente a partir da década de 1970, com nova fase na década de 1990, associado ao mercado de tecnologia e ao *slogan* da “Ilha do

Silício”. Esse projeto valorizava o “progresso”, associando-o com o urbano, ficando o rural ligado a ideias de atraso e de um provincianismo a ser superado. Isso causou profundas modificações no território. Apesar disso, o rural persiste e não como mera reminiscência, mas como uma reelaboração, com fronteiras borradas em relação ao urbano (ibid.), ou seja, como uma nova ruralidade, para usar os termos de Veiga (2004).

Para além disso, a ligação das práticas de agricultura urbana com a transformação das relações de produção e consumo encontra eco também em outro movimento, o da Economia Popular e Solidária. Essas iniciativas se encontram, sobretudo, em meio às comunidades periféricas, junto aos povos indígenas presentes na cidade e nas ocupações urbanas.

Nessa arena pública, novamente, destaca-se a atuação do mandato agroecológico do vereador Marquito, em criar pontos de apoio institucional para esse conjunto de práticas: desde o primeiro mandato, alcançou a aprovação de diversas leis que atendem a essas demandas (Quadro 3). Apesar das diversas leis aprovadas e sancionadas, todas elas encontram dificuldades em sua implementação, boa parte sem nenhuma perspectiva nesse sentido. Os integrantes e apoiadores do mandato percebem nisso uma represália do Executivo pelo caráter de oposição da atuação parlamentar de Marquito. Mais uma vez aqui as disputas pela propriedade dos problemas públicos e as dificuldades ligadas a retrocessos autoritários ficam evidentes.

Quadro 3 – Leis de iniciativa do mandato agroecológico do vereador Marquito aprovadas e sancionadas na área de produção e consumo

Lei	Nome popular	Descrição
Lei n. 10.176 de 2017	Política Municipal de Economia Solidária	Institui a Política Municipal de Economia Solidária, tendo como princípios a autogestão, a democracia, a solidariedade, a cooperação, a equidade, o respeito ao equilíbrio dos ecossistemas, o trabalho digno, a valorização do saber local e a igualdade de gênero, geração, etnia e credo
Lei n. 10.392 de 2018	Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica	Institui a Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica. A Política tem como objetivo a indução da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica a fim de contribuir para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população
Lei n. 10.628 de 2019	Lei Floripa Zona Livre de Agrotóxico	Proíbe a aplicação e o armazenamento de agrotóxicos no município, incluídas aí a produção agrícola, pecuária, extrativista e as práticas de manejo dos recursos naturais. A lei inclui mecanismos de incentivo à transição agroecológica
Emenda à Lei Orgânica Municipal n. 47 de 2019	–	A emenda à lei orgânica reconhece a natureza como um sujeito de direitos, afirmando que deve ser preservada pelo direito inato de existir
Lei n. 10.757 de 2020	Lei de Proteção às Abelhas Nativas	A lei dispõe sobre mecanismos de proteção e conservação das abelhas nativas sem ferrão, conhecidas como Meliponas, incluída aí a criação de estações polinizadoras pedagógicas chamadas Jardins de Polinização Urbana

Fonte: elaboração própria (2022).



A UFSC também desempenha um papel fundamental nessa arena, através de diversos núcleos e laboratórios, sobretudo do Centro de Ciências Agrárias. Destaca-se, aqui, também a atuação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Apesar de a atuação do escritório municipal da Epagri em Florianópolis ser mais intensa junto à pesca e à maricultura, ao longo dos anos ele tem ampliado suas ações de extensão rural e apoio técnico junto aos agricultores familiares inseridos em Florianópolis e às iniciativas de agricultura urbana. Conforme relata Manoel (2022), a interação com a Rede Semear teve um papel fundamental nessa ampliação.

Apesar da dispersão e mesmo com as dificuldades de inserção na agenda governamental, é possível notar uma série de efeitos da ação pública performada nessa arena. Em primeiro lugar, uma grande contribuição para o mosaico rural-urbano que compõe a cidade de Florianópolis, especialmente pela presença de agricultores com características tipicamente rurais. Isso representa uma forma de resistência à urbanização que se impõe e demonstra que há outras formas possíveis de se viver e fazer a cidade. Além disso, destaca-se o esforço de buscar formas alternativas da produção dos alimentos, com as práticas do movimento agroecológico, e também de consumo, tornando os consumidores corresponsáveis do processo produtivo, passando da segurança à soberania alimentar. Cabe destacar que a construção desses ciclos alternativos é carregada também da preocupação com as vulnerabilidades sociais dos diversos povos e comunidades espalhados pela cidade, tanto pelo acesso à comida de verdade como pelo acesso a oportunidades de emprego e renda.

Por fim, é importante ressaltar que a ausência da produção de documentos e relatórios que deem conta de compreender a realidade, especialmente dos agricultores familiares, com exceção de algumas tentativas de mapeamento realizadas, é sintomática da dificuldade dessa arena em alcançar transformações institucionais mais amplas. Apesar disso, pela atuação do mandato agroecológico do vereador Marquito, um conjunto de leis de suporte à produção agroecológica e à economia popular e solidária foi aprovado na Câmara Municipal, conforme acima. As disputas da PMF com o Mandato, entretanto, têm impedido a implementação desses instrumentos legais, o que dificulta o fortalecimento das ações comunitárias.

### Múltiplas arenas, (des)conexões e implicações para a governança da cidade

Para além das problemáticas particulares de cada arena, há algumas em comum. Destacam-se, aqui, a questão das vulnerabilidades nas comunidades periféricas e da segregação socioespacial, a dificuldade de consolidação e/ou ausência de políticas públicas sólidas em cada área, além das ingerências e/ou fechamento da Prefeitura Municipal. Isso reforça a necessidade de uma discussão ampla sobre uma Florianópolis invisível – ou invisibilizada. Além disso, coloca-se uma reflexão sobre o processo de legitimação de um projeto autoritário e excludente de cidade ao longo do tempo, considerando a reeleição do prefeito em primeiro turno com ampla diferença, ao contrário da eleição anterior. Reforça-se, assim, a necessidade de incluir, nas discussões a respeito da

inovação social, além do seu caráter político, uma preocupação com a democracia e a justiça social, algo que nem sempre é levado em conta. A análise comparada das arenas permite inferir, também, que a agroecologia parece ser uma cosmovisão cada vez mais difundida e partilhada por esses atores e que se destaca pela conjugação entre ecologia e justiça social, por um lado, e entre rural e urbano, por outro.

As arenas possuem semelhanças, mas também particularidades que vale a pena analisar comparativamente. Pelo caráter emergente das políticas públicas ligadas aos resíduos orgânicos, não há uma presença intensa dessa temática nos espaços tradicionais de interação socioestatal como os conselhos. Já, na dinâmica ligada ao direito à alimentação adequada, há a inscrição das ações no processo mais antigo e amplo de construção do Sisan, com todo um arcabouço legal e técnico, e espaços institucionalizados como o Comseas, que, por isso, alcançam articulações mais amplas, regionais e estaduais. Em relação aos ciclos de produção e consumo, há políticas públicas de fomento estabelecidas, mas encontram-se em desmonte e, mesmo que não estivessem, há o desafio de enquadramento dos agricultores familiares urbanos nesses critérios.

Essa ligação com políticas instituídas anteriormente, entretanto, não é determinante das consequências das ações coletivas. Talvez, pela trajetória da Comcap ou pela possibilidade de mercantilização e capitalização eleitoral, é a arena dos resíduos sólidos que tem mais efeitos institucionais efetivos na cidade, como uma ampliação do arcabouço legal e das ações governamentais propriamente ditas. Já a arena do direito à alimentação possui uma série de acúmulos nacionais em termos de políticas públicas, mas não consegue fazer avançar

pauta; encontra-se muito mais num processo de produção de avaliação a respeito dos problemas como os relatórios, de mobilização da opinião pública e de experimentação, como nas cozinhas comunitárias. Por fim, a arena dos ciclos de produção e consumo possui uma série de políticas públicas aprovadas em lei, mas que não efetivamente implementadas. Nesse sentido, em termos de inovações sociais, a arena pública dos resíduos orgânicos possui mais longo alcance, tanto nos territórios, quanto na mudança na visão de mundo dos atores e no instituído na cidade. As outras dinâmicas, entretanto, possuem alcances mais locais e têm dificuldade de alcançar mudanças de maior escala.

A emergência de uma nova ruralidade a que se refere Veiga (2004) é nítida em Florianópolis, especialmente pelo mosaico entre rural e urbano produzido. Essa emergência, entretanto, não se dá sem controvérsias: é visível, também, um projeto de cidade em curso que busca apagar a ruralidade e sobrepôr a ela uma urbanização acelerada e excludente. Nesse sentido, a ruralidade presente em Florianópolis é também uma forma de resistência a esse projeto de cidade. Assim, fica evidente que a discussão a respeito das relações entre rural e urbano é um elemento fundamental para se pensar a governança da cidade, especialmente a partir de preocupações com a democracia e a justiça social.

Para além das relações entre rural e urbano, a cartografia permitiu depreender que as práticas de agricultura urbana estão na gênese de um processo de investigação e experimentação que faz emergir diversos problemas públicos da cidade. Isso fica claro pelo conjunto de arenas públicas que foi identificado: resíduos sólidos orgânicos, direito à alimentação

adequada e ciclos de produção e consumo. Os resultados apontam, assim, que os processos de implementação de políticas públicas nas temáticas encontradas são permeados por múltiplas arenas, conforme propõem Andion e Magalhães (2021) e Zittoun (2021). Essa percepção a respeito das múltiplas arenas ainda não encontra respaldo na literatura tradicional a respeito das políticas públicas nem mesmo da governança pública.

Nesse sentido, as decisões e as políticas públicas não são atos isolados de um tomador de decisão racional, mas são produzidas em processos políticos que ocorrem em meio a múltiplas arenas e não em sistemas delimitados de política pública (Andion e Magalhães, 2021; Zittoun, 2021). Isso se reforça quando se percebem as fronteiras borradas e indefinidas entre as arenas públicas e entre as próprias políticas públicas. Com isso e considerando as diversas formas de ação e engajamento mútuo encontradas, faz mais sentido falar em governanças da cidade, no plural, em que diversas lógicas convivem.

Com isso, é possível compreender a constituição de uma política pública como um processo de enquadramento, de estabilização provisória das dinâmicas das arenas públicas. A análise do papel de cada ator e da forma como esse enquadramento é estabelecido e transformado tem muito a dizer a respeito da qualidade da democracia na cidade. Frequentemente, e nas arenas que analisamos, isso é uma constante; esse processo é marcado pela apropriação dos aprendizados das iniciativas comunitárias sem o seu devido reconhecimento como atores políticos legítimos. Além disso, quando essas soluções alcançam certo grau de institucionalização, alguns atores governamentais agem como se fossem seus proprietários,

desconsiderando a necessidade de revisão constante de sua conduta e submissão à avaliação dos públicos, um dos elementos fundamentais da democracia num sentido *deweyano* (Dewey, 2004).

Por meio da análise da cartografia, foi possível notar, também, a processualidade da constituição dos problemas públicos, da formulação de respostas e, assim, das políticas e da governança públicas. Apesar de muitas vezes os autores reclamarem um caráter altamente disruptivo para suas ações, estas estão sempre assentadas em processos longos de codificação e codomínio de situações problemáticas, como ressalta Cefai (2017). Esse processo não é linear nem cumulativo, mas repleto de idas e vindas, avanços e retrocessos, descontinuidades e retomadas. Além disso, essas dinâmicas não ocorrem de forma isolada do sistema político, da disputa entre os partidos políticos pela condução dos governos, do debate na casa legislativa, do trabalho dos conselhos de política pública e do processo de política pública de forma geral. No conjunto das arenas, essa interface com o sistema político fica evidente, sobretudo, nas disputas levadas a cabo entre Prefeitura Municipal e o mandato agroecológico. Nesse sentido, a compreensão das dinâmicas das diversas arenas públicas reforça, também, a afirmação constante na literatura de que as práticas de agricultura urbana possuem uma ligação profunda com o processo de produção de respostas aos problemas públicos da cidade (Ávila-Sánchez, 2019), com toda a complexidade que isso pode representar.

Nesse sentido, um outro elemento comum às dinâmicas das várias arenas encontradas é a busca pela institucionalização dessas práticas por meio de ações governamentais, como uma forma de ampliar o seu alcance.

Essas práticas encontram uma barreira bastante significativa no modo de ação do alto escalão da Prefeitura, como já mencionado. Muitas vezes, o espaço que encontram aberto é junto aos servidores de nível de rua sensibilizados com a causa, como no caso da Rede Semear. Ainda que carente de democracia, é inegável que esse conjunto de ações tem reconfigurado constantemente o território e a sua governança.

Dessa forma, pode-se inferir que, para compreender a governança da cidade, não basta olhar simplesmente para um governo que se abre, é preciso reconhecer que os problemas públicos, e assim as próprias políticas públicas, estão imersos em complexos campos de experiência coletiva. Esses campos de experiência se estabelecem por conta de processos de investigação e experimentação, fundamentados na percepção e no esforço de controle de situações problemáticas, nos quais os agentes governamentais são apenas um componente possível do conjunto heterogêneo de atores. Além disso, a legitimidade das ações governamentais não é conferida simplesmente pelo poder da norma, mas pela forma como se relacionam com esses campos de experiência.

Algo bastante evidente nas três arenas públicas é que o encontro entre a dinâmica criativa dos diversos atores e a regularidade do instituído, especialmente as instituições governamentais, são bastante problemáticos, como afirma constantemente a literatura (Frega, 2019). Muitas vezes é avaliado de forma negativa, porque os resultados esperados pelos atores não são alcançados em sua totalidade, especialmente diante do autoritarismo. Esse encontro, entretanto, é fundamental para a compreensão da governança e a manutenção da própria democracia, mesmo que os resultados

não satisfaçam completamente a expectativa de alguns dos atores. É preciso considerar a processualidade dessas ações e o conjunto amplo de consequências não previstas, que foge aos objetivos racionalmente estabelecidos. É nesse choque, frequentemente problemático, que enxergamos as dinâmicas de inovação social (Andion et al., 2017; Andion et al., 2021).

As arenas analisadas até aqui, por um lado, reforçam a dimensão política dos processos de inovação social, muitas vezes negligenciada pela literatura da área (Andion et al., 2017). Por outro, apontam que os momentos de resistência ao autoritarismo nas longas trajetórias de (re)definição dos problemas públicos também são parte dos processos de inovação social. Ou seja, mesmo que as ações não alcancem os resultados esperados, elas estão inscritas nas dinâmicas de inovação social e precisam ser consideradas.

Para além disso, esse encontro e choque de dinâmicas reforçam a percepção de que a democracia não é pura e simplesmente um regime político que se constrói a partir de um processo de produção racional de consensos e decisões baseado na troca de argumentos. Trata-se de um modo de vida (Dewey, 2004) e de um projeto inacabado (Frega, 2019), que, além da discussão, inclui a investigação e a experimentação, ou seja, está profundamente ancorado nas práticas cotidianas dos atores.

## Considerações finais

Com este artigo, buscamos compreender os processos de inovação social engendrados pelas práticas de agricultura urbana na cidade de Florianópolis. A partir dessas práticas, identi-

ficamos três grandes dinâmicas de inovação social presentes em três arenas públicas: a dos resíduos sólidos orgânicos, a do direito humano à alimentação adequada e a dos ciclos de produção e consumo. Cada uma dessas arenas carrega particularidades, mas também muitas semelhanças, o que nos ajudou a caracterizar e compreender a governança da cidade, especialmente das interações entre as práticas cotidianas e o instituído e as suas consequências no território.

Nesse sentido, ressalta-se o caráter eminentemente político e conflituoso das dinâmicas de inovação social identificadas, algo que nem sempre é considerado pela literatura da área (Andion et al., 2017). O caráter controverso desses processos se dá, sobretudo, por questões de desigualdades sociais e segregação socioespacial, por um lado, e pelo caráter autoritário das relações entre Estado e sociedade, por outro, especialmente da parte da Prefeitura Municipal. Outro resultado importante do estudo é a compreensão da relevância do olhar para as relações entre rural e urbano para a compreensão da governança da cidade, como já apontaram outros autores (Ferreira, 2018).

Os resultados revelam, ainda, o caráter processual da governança e das políticas públicas, repleto de idas e vindas, avanços e retrocessos, descontinuidades e retomadas. Uma compreensão aprofundada dessa processualidade só é possível pela imersão do pesquisador nos diversos campos de experiência (Cefaï, 2017), o que realizamos a partir do quadro analítico-metodológico da etnografia de arenas públicas (Magalhães, Andion e Alperstedt, 2020; Magalhães, Andion e Manoel, 2022). Essa imersão, entretanto, não nos parece necessária

somente aos pesquisadores, mas uma prática fértil aos servidores públicos, gestores e planejadores urbanos, sem desconsiderar a importância dos espaços institucionalizados de discussão pública.

Com isso, o estudo buscou somar-se aos esforços de compreensão do ecossistema de inovação social de Florianópolis (Andion, Alperstedt, Graeff, 2020; Andion et al., 2021), materializados na plataforma de pesquisa do Obisf. Diversos outros pesquisadores têm mergulhado nas arenas públicas para compreender cada uma das dinâmicas e unirem-se num esforço coletivo de compreensão da cidade como um grande laboratório de produção da democracia e da governança (Andion et al., 2017). Nesse sentido, o trabalho também contribui com as pesquisas de autores diversos (Cajaiba-Santana, 2014; Eizaguirre Anglada e Klein, 2020; Howaldt, Domanski e Kalekta, 2016) que, nos últimos anos, têm buscado construir alternativas à polarização do campo de estudos referida anteriormente. Fazemos isso a partir do pragmatismo e da etnografia de arenas públicas.

O estudo que propomos, entretanto, buscou dar um olhar panorâmico para o campo de práticas de agricultura urbana. Por mais que o seu foco seja nas práticas e em sua interação com o instituído, a cartografia realizada não dá conta de acompanhar e compreender de maneira aprofundada os dilemas do cotidiano dos atores em suas ações coletivas. Nesse sentido, incentivamos a realização de trabalhos etnográficos que mudem a escala e, assim, consigam compreender outras nuances das dinâmicas de inovação social. Além disso, parece-nos importante a compreensão, nesse mesmo ponto

de análise, da atuação de servidores públicos de nível de rua que estejam agindo nas franjas entre Estado e sociedade e da sua relação com as dinâmicas de inovação social. Por fim, ressaltamos a importância de levar adiante a agenda

de pesquisa sobre os ecossistemas de inovação social (Andion, Alperstedt, Graeff, 2020; Andion et al., 2021), realizando-se estudos comparados entre dinâmicas dentro de uma mesma cidade, bem como entre cidades diferentes.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-8404-3590>**

Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, SC/Brasil.  
manoel130596@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-4723-3437>**

Universidade do Estado de Santa Catarina, curso de Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, SC/Brasil.  
andion.esag@gmail.com

## Nota de agradecimento

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e à Universidade do Estado de Santa Catarina pelo financiamento do projeto de pesquisa. Ao Programa de Bolsas de Monitoria de Pós-Graduação da UDESC, somos gratos pela concessão de bolsa que permitiu a realização do mestrado de um dos autores com dedicação integral. Agradecemos, ainda, a Bárbara Ferrari pela leitura atenta e sugestões em mais de uma versão deste artigo.

## Notas

- (1) O termo pragmatismo refere-se a uma constelação de trabalhos, autores e perspectivas plurais no âmbito da filosofia e das ciências sociais. Essa constelação inclui, mas não se limita a: o Pragmatismo Americano Clássico, cujos nomes mais conhecidos são Charles Sanders Peirce, William James, John Dewey e George Herbert Mead; a Sociologia Pragmática Francesa, cujos fundamentos se encontram sobre o tripé Teoria Ator-Rede, de Bruno Latour e Michel Callon; Sociologia da Capacidade Crítica, de Luc Boltanski e Laurent Thévenot; e Teoria da Ação Situada, de Louis Queré; trabalhos mais recentes da sociologia francesa, como os de Francis Chateauraynaud, Daniel Cefaï e Cédric Terzi, que, assentados sobre a virada provocada pela Sociologia Pragmática, retomam os trabalhos dos clássicos americanos; e, por fim, trabalhos que têm feito um diálogo entre essa constelação e as áreas das ciências sociais aplicadas, como administração, administração pública e políticas públicas, em âmbito internacional e nacional. Para uma discussão a respeito das novas possibilidades para as ciências sociais abertas a partir dessa constelação de trabalhos, conferir o trabalho de Corrêa (2021).
- (2) Para uma discussão aprofundada a respeito da criatividade da ação, a partir de um ponto de vista pragmatista, conferir o trabalho de Joas (1996).
- (3) Para Stake (2005), um estudo de caso qualitativo intrínseco é construído quando a razão para a realização da pesquisa é o próprio caso. Trata-se de um delineamento de pesquisa em que o conhecimento experiencial produzido em campo tem um papel central na estruturação do caso e na própria análise dos dados produzidos. Busca-se não a generalização estatística, mas o aprendizado a partir das particularidades do fenômeno.
- (4) Por conta do limite de espaço, não será possível apresentar e analisar cada uma dessas iniciativas de inovação social e os atores de suporte cartografados. Contudo, as informações da cartografia encontram-se disponíveis na plataforma aberta do projeto de pesquisa, o Observatório de Inovação Social de Florianópolis, acessível em: <<https://www.observafloripa.com.br/>>.
- (5) Essas afirmações podem ser encontradas em notícias da mídia local como Estúdio NSC (2019) e ND+ (2019).

## Referências

- ANDION, C. (2020). Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 4.
- ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. D.; GRAEFF, J. F. (2020). Ecosistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, pp. 181-200.
- ANDION, C.; ALPERSTEDT, G.; GRAEFF, J.; RONCONI, L. (2021). Social innovation ecosystems and sustainability in cities: a study in Florianópolis, Brazil. *Environment, Development and Sustainability*, v. 24, n. 1, pp. 1259-1281.

- ANDION, C.; MAGALHÃES, T. (2021). (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. *Sociedade e Estado*, v. 36, n. 2, pp. 513-543.
- ANDION, C.; RONCONI, L.; MORAES, R. L.; GONSALVES, A. K.; SERAFIM, L. B. D. (2017). Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 3, pp. 369-387.
- AUBRY, C.; RAMAMONJISOA, J.; DABAT, M.-H.; RAKOTOARISOA, J.; RAKOTONDRAIBE, J.; RABEHARISOA, L. (2012). Urban agriculture and land use in cities: an approach with the multi-functionality and sustainability concepts in the case of Antananarivo (Madagascar). *Land Use Policy*, [s.l.], v. 29, n. 2, pp. 429-439.
- ÁVILA-SÁNCHEZ, H. (2019). Agricultura urbana y periurbana: reconfiguraciones territoriales y potencialidades en torno a los sistemas alimentarios urbanos. *Investigaciones Geográficas*, [s.l.], n. 98, pp. 1-21.
- BATITUCCI, T. O.; CORTINES, E.; ALMEIDA, F. S.; ALMEIDA, A. A. (2019). A agricultura em ecossistemas urbanos: um passo para a sustentabilidade das cidades. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 22, pp. 1-20.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. (2020). *A justificação*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- CABANNES, Y. (2012). *Pro-poor legal and institutional aspects of urban and peri-urban agriculture*. Roma, Food and Agriculture Organization.
- CABANNES, Y.; MAROCCHINO, C. (2018). "Food and urban planning: the missing link". In: CABANNES, Y.; MAROCCHINO, C. (eds.). *Integrating food into urban planning*. Roma/Londres, Food and Agriculture Organization/UCL Press.
- CAJAIBA-SANTANA, G. (2014). Social innovation: moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 82, pp. 42-51.
- CEFAÏ, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, pp. 11-48.
- \_\_\_\_\_. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (parte 1). *Novos Estudos – Cebrap*, [s.l.], v. 36, n. 1, pp. 187-214.
- \_\_\_\_\_. (2021). Instituições sociais: um diálogo entre sociologia de Chicago e filosofia pragmatista. *Sociedade e Estado*, v. 36, n. 2, pp. 461-485.
- CORRÊA, C. J. P.; TONELLO, K. C.; NNADI, E.; ROSA, A. G. (2020). Semeando a cidade: histórico e atualidades da agricultura urbana. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, pp. 1-22.
- CORRÊA, D. S. (2021). Novos rumos da teoria social a partir de três gestos da sociologia pragmática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 105, pp. 1-19.
- DEWEY, J. (2004). *La opinión pública y sus problemas*. Madrid, Morata.
- DIAS, M. E. (2019). *Arena pública de resíduos sólidos urbanos: um estudo no Ecossistema de Inovação Social de Florianópolis*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade do Estado de Santa Catarina.
- DUCHEMIN, E. (2012). Agriculture urbaine: quelle définition? Une actualisation nécessaire? *Hypothesis*. Disponível em: <https://agriurbain.hypotheses.org/2705>. Acesso em: 29 abr 2021.



- EIZAGUIRRE, S.; PRADEL, M.; TERRONES, A.; MARTINEZ-CELORRIO, X.; GARCÍA, M. (2012). Multilevel governance and social cohesion: bringing back conflict in citizenship practices. *Urban Studies*, v. 49, n. 9, pp. 1999-2016.
- EIZAGUIRRE ANGLADA, S.; KLEIN, J. (2020). Co-construcción de saberes, innovación social y desarrollo territorial: una experiencia quebequense. *Revesco – Revista de Estudios Cooperativos*, v. 134, pp. 1-14.
- ESTÚDIO NSC (2019). *Florianópolis cultiva mais de 100 hortas orgânicas e contribui para o bem-estar na cidade*. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/noticias/florianopolis-cultiva-mais-de-100-hortas-organicas-e-contribui-para-o-bem-estar-na-cidade>. Acesso em: 7 ago 2020.
- FERREIRA, G. C. (2018). *Orural e o urbano: ruralidades, meio ambiente e expansão urbana em Florianópolis*. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- FREGA, R. (2019). *Pragmatism and the wide view of democracy*. Gewerbestrasse, Palgrave Macmillan.
- GALEGO, D.; MOULAERT, F.; BRANS, M.; SANTINHA, G. (2021). Social Innovation & Governance: A scoping review. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, v. 35, n. 2, pp. 265-290.
- GIBBS, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre, Bookman; Artmed.
- HENNCHEN, B.; PREGERNIG, M. (2020). organizing joint practices in urban food initiatives: a comparative analysis of gardening, cooking and eating together. *Sustainability*, [s.l.], v. 12, n. 11, pp. 1-18.
- HOWALDT, J.; DOMANSKI, D.; KALETKA, C. (2016). Social innovation: towards a new innovation paradigm. *RAM – Revista de Administração Mackenzie*, v. 17, n. 6, pp. 20-44.
- ICHIKAWA, E. Y.; SANTOS, L. W. (2003). Vozes da história: contribuições da história oral à pesquisa organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27. *Anais*. Atibaia, Anpad.
- ICOM – Instituto Comunitário Grande Florianópolis (2021). *Pandemia na Grande Florianópolis: contexto atual – percepções das ações coletivas de interesse pública atendidas pela Linha de Apoio Emergencial Coronavírus*. Florianópolis.
- JOAS, H. (1996). *The creativity of action*. Cambridge, Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). “Interacionismo simbólico”. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. H. (orgs.). *Teoria social hoje*. São Paulo, Editora da Unesp.
- KOURY, A.; OLIVEIRA, B. (2021). A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13.
- KOWARICK, L. (2009). *Escritos urbanos*. São Paulo, Editora 34.
- LERNER, A. M.; EAKIN, H. (2010). An obsolete dichotomy? Rethinking the rural-urban interface in terms of food security and production in the global south. *The Geographical Journal*, v. 177, n. 4, pp. 311-320.
- MAGALHÃES, T. G.; ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. (2020). Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. *Cadernos Ebape*, v. 18, edição especial.
- MAGALHÃES, T. G.; ANDION, C.; MANOEL, A. (2022). Collaborative research, public inquiry, and democratic experimentalism: contributions and how to apply pragmatism to social innovation studies. *Canadian Journal Of Nonprofit And Social Economy Research*, v. 13, pp. 71-91.

- MANOEL, A. A. (2022). *Semeadura da agricultura urbana em Florianópolis: arenas públicas, experimentações e desafios da governança para a sustentabilidade*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade do Estado de Santa Catarina.
- MOUGEOT, L. J. A. (2000). Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks, and policy challenges. *Report 31 – Cities Feeding People Series*. Ottawa, International Development Research Centre.
- ND+ (2019). *Florianópolis tem mais de cem hortas comunitárias, que produzem alimentos sem agrotóxico*. Disponível em: <https://ndmais.com.br/noticias/florianopolis-tem-mais-de-cem-hortas-comunitarias-que-produzem-alimentos-sem-agrotoxico/>. Acesso em: 7 ago 2020.
- NEMOTO, E. H.; BIAZOTI, A. R. (2017). Urban agriculture: How bottom-up initiatives are impacting space and policies in São Paulo. *Future of Food: Journal on Food, Agriculture and Society*, v. 5, n. 3, pp. 21-34.
- OBISF – Observatório de Inovação Social de Florianópolis (2020). Disponível em: <http://www.observafloripa.com.br>. Acesso em: 7 ago 2020.
- PARK, R. E. (1976). “A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano”. In: VELHO, O. G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- PCS – PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS (2020). *Mapa da desigualdade entre as capitais brasileiras*. [s.l.], Fundação Ford.
- SIQUEIRA, M.; CHAVES, L.; GONÇALVES, A. (2020). O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 6, n. 11, pp. 37-61.
- SOUZA, M. L. (2007). *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SOUZA, J. S. CARDOSO, R. C. V.; PARAGUASSÚ, L. A. A.; SANTOS, S. F. (2019). The experience of community urban gardens: social organization and food security. *Revista de Nutrição*, [s.l.], v. 32, pp. 1-11.
- SOVOVÁ, L.; KRYLOVÁ, R. (2019). The countryside in the city? Rural-urban dynamics in allotment gardens in Brno, Czech Republic. *Moravian Geographical Reports*, v. 27, n. 2, pp. 108-121.
- STAKE, R. E. (2005). “Qualitative case studies”. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (eds.). *The sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, Sage.
- SUGAI, M. I. (2015). *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conturbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis, Editora da UFSC.
- VEIGA, J. E. (2004). A dimensão rural do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 12, n. 1, pp. 71-94.
- ZITTOUN, P. (2021). “A abordagem pragmática das políticas públicas”. In: OLIVEIRA, O. P.; HASSENTEUFEL, P. (orgs.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília, Enap.

Texto recebido em 5/maio/2022

Texto aprovado em 7/nov/2022

# Deslocamento casa-trabalho: o uso dos modais e do tempo na cidade de Fortaleza

Journey from home to work: the use of modes  
of transport and time in the city of Fortaleza

Irapuan Peixoto Lima Filho [I]  
Giovanna Freitas Rebouças [II]  
Sol Carolina L. Salgado [III]

## Resumo

Este artigo analisa os dados de pesquisa realizada em Fortaleza, com objetivo de refletir sobre o deslocamento casa-trabalho e suas características socioespaciais, bem como sobre a relação entre modais de transporte e tempo. Demonstra a concentração de postos de trabalho na zona central (norte-leste), enquanto há concentração populacional num cinturão periférico oeste-sul, com tendência à monofuncionalidade. Isto aponta para o *spatial mismatch* que acomete a população mais pobre, penalizada ainda com jornadas mais longas e demoradas no transporte público. A pesquisa demonstra como as classes altas são beneficiadas com jornadas mais curtas e rápidas, ao passo que o sistema público de transporte sofre de desorganização e ineficiência e os terminais rodoviários de integração adicionam muito mais tempo à jornada casa-trabalho.

**Palavras-chave:** mobilidade urbana; modais de transporte; *spatial mismatch*; cidades; Fortaleza.

## Abstract

*The article analyzes data from a research carried out in Fortaleza, with the objective of reflecting on the home-work journey and its socio-spatial characteristics, and also on the relationship between modes of transport and time. It shows concentration of jobs in the central area (north-east) and population concentration in a west-south peripheral belt, with a tendency towards monofunctionality. This points to the spatial mismatch that affects the poor population, penalized by long, time-consuming journeys on public transport. The research demonstrates that the upper classes benefit from shorter and faster journeys from home to work, while the public transport system suffers from disorganization and inefficiency, and the Integration Bus Terminals add much more time to the home-work journey.*

**Keywords:** urban mobility; modes of transport; *spatial mismatch*; cities; city of Fortaleza.

O cotidiano de qualquer grande cidade é marcado pelo fluxo de pessoas em suas vias, consistindo em uma característica vital, mas, ao mesmo tempo, problemática. Em aglomerados urbanos cada vez mais extensos e densos, como garantir que populações de literalmente milhões de pessoas se movam de um bairro a outro, de uma zona a outra, a fim de trabalhar todos os dias, dentro de limites aceitáveis de conforto, preço e tempo?

Num momento histórico em que vemos o planeta se tornar majoritariamente urbano pela primeira vez – pois, segundo dados da Organização das Nações Unidas, em 2014, metade da população mundial vivia em grandes aglomerados urbanos, e o número chegou a 55% quatro anos depois (UN, 2018) –, garantir boas políticas de mobilidade urbana é um dos maiores desafios.

Tal problema demanda a realização de pesquisas que possibilitem compreender os elementos sociais do problema e sugerir soluções que deem conta dos aspectos humanos que envolvem a forma como os sujeitos se movem nas grandes cidades. Nesse sentido, o Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (Lepec), da Universidade Federal do Ceará, realizou uma investigação sobre a mobilidade urbana em Fortaleza, capital do Ceará, a quinta cidade mais populosa do País, procurando entender como se davam os deslocamentos, os modais de transporte usados, o perfil dos usuários e a forma como usavam os espaços públicos.

A pesquisa abrangeu um projeto mais amplo,<sup>1</sup> porém, este artigo se propõe a analisar o deslocamento *casa-trabalho*, buscando entender de que modo fatores como uso do tempo e renda familiar se relacionam aos modais de transporte. Para isso, foram aplicados

questionários com transeuntes a partir de um desenho de amostragem aleatória, ao mesmo tempo que foram acompanhadas as políticas públicas de mobilidade urbana, em especial aquelas da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Foi privilegiado o deslocamento casa-trabalho porque o compreendemos como indicador importante do fluxo de pessoas, parcela considerável dos deslocamentos cotidianos e também algo que se destacou nos dados, como se verá.

Os resultados permitem a reflexão sobre como as cidades são orientadas por políticas que beneficiam os automóveis particulares (auxiliados pelo investimento na construção de novas vias, túneis, viadutos, etc.) em detrimento do sistema de transporte público, que, a despeito de alguma qualificação recente – pelo menos no caso estudado –, termina por impulsionar seus usuários para longas e demoradas jornadas no traslado cotidiano ao trabalho. Nesse sentido, apesar desse foco específico, não está tão distante das preocupações de Villaça (2009) sobre a dinâmica interna das metrópoles.

## Desenho metodológico da pesquisa e cartografia da cidade

A pesquisa utiliza dados de um *survey* realizado em Fortaleza entre os meses de agosto e novembro de 2019, com 388 questionários aplicados a partir de cálculo amostral não probabilístico, considerando a população de 2.669.342 (IBGE, 2019), com grau de confiança de 95% e margem de erro de 5%. Os formulários foram aplicados presencialmente por 12 aplicadores em vias e praças públicas, terminais de

transporte, pontos de ônibus, estacionamentos de grandes estabelecimentos comerciais e locais de grande fluxo de transeuntes. Os dados foram tabulados em formulário eletrônico da plataforma Google Forms e analisados por meio do *software* Microsoft Excel e do SPSS.

Em busca de qualificar os resultados, adotou-se um procedimento de estratificação amostral a partir de quatro variáveis: sexo, faixa etária, modal usado para o transporte cotidiano (priorizando a polaridade transporte público e privado) e distribuição geográfica na cidade. Neste último ponto, escolheu-se desenvolver uma nova divisão territorial, já que

a cartografia oficial não foi considerada satisfatória: em 2019, Fortaleza era dividida em sete Secretarias Executivas Regionais (SERs), que atuavam como subprefeituras, porém, cobrindo vastos territórios de natureza heterogênea, sendo uma divisão administrativa, não baseada em caracterizações históricas ou sociais de maneira criteriosa.

A regionalização alternativa construída para a pesquisa objetivava que a distribuição de formulários pudesse responder às especificidades sociais que marcam a cidade. Para isso, o município foi dividido em 15 zonas (Figura 1), aglutinando de 6 a 13 bairros em cada, com

Figura 1 – Zoneamento de Fortaleza construído pela pesquisa



Fonte: editado pelos autores sobre o Mapa dos Bairros de Fortaleza (Ipece, 2019).

acumulados populacionais variando entre 80 mil e 330 mil habitantes. A ideia não era criar blocos homogêneos em termos de área ou população, mas aglomerados orientados por suas histórias de ocupação do solo, lutas políticas, relações sociais, perfis socioeconômicos, etc., valendo-se da experiência prévia de pesquisas urbanas dos autores e da bibliografia de referência (Accioly e Nogueira, 2015; Aragão et al., 2008; Costa e Amora, 2015; Iplanfor, 2015).

A territorialização criada para a pesquisa terminou por se mostrar acertada, pois, em dezembro de 2019, após o trabalho de campo, a Prefeitura Municipal de Fortaleza encaminhou projeto de lei à Câmara Legislativa propondo a nova divisão da cidade em 39 territórios, aglutinados em 12 regionais, alegando ser melhor

à gestão política. O mapa das 12 novas SERs guarda muitas semelhanças às 15 zonas da pesquisa, “coincidência” que confirma, em alguma medida, a lógica de nossa divisão.<sup>2</sup>

O questionário tinha 32 questões objetivas e foi elaborado visando ao preenchimento ágil e rápido, já que seria aplicado em situações de deslocamento; e contemplava caracterização social (cidade e bairro de moradia, idade, gênero, cor da pele, renda familiar, grau de instrução, situação laboral); formas de deslocamento cotidiano; usos de espaços públicos na cidade em geral e no bairro de residência em particular; desafios e medos enfrentados no deslocamento. O conjunto de respostas possibilita múltiplos olhares e análises que estão sendo desenvolvidas pelo grupo de pesquisa.

Quadro 1 – Territorialização construída para a pesquisa

Zona	Bairro polo	Quantidade de bairros	Antiga SER*	População da zona (Censo 2010)	IDH/ Bairro polo (2014)
1	Barra do Ceará	13	I	334.990	0,215
2	Antônio Bezerra	11	III	234.475	0,348
3	Henrique Jorge	6	III	140.276	0,283
4	Bom Jardim	9	V	297.997	0,194
5	Mondubim	10	V	243.514	0,232
6	Parangaba	6	IV	119.659	0,418
7	Montese	10	IV	119.923	0,472
8	Centro	6	I, IV, VII	82.581	0,556
9	Aldeota	6	II	109.264	0,866
10	Tauape	6	II	91.789	0,491
11	Cidade dos Funcionários	7	VI	89.408	0,571
12	Passaré	6	VI	89.903	0,224
13	Messejana	11	VI	219.534	0,375
14	Edson Queiroz	6	VI	85.922	0,350
15	Praia do Futuro	8	II	133.815	0,167

\*Com base na divisão pré-2019.

Fonte: construído pela pesquisa a partir de Iplanfor (2015).

Acerca do deslocamento cotidiano, a equipe usou o diagrama com símbolos criado para a pesquisa de Carneiro (2020), que permitia, no momento da entrevista, anotar rapidamente vários detalhes do trajeto e os múltiplos modais utilizados, descrevendo necessidade de caminhadas, uso de transporte (público ou privado), passagem pelos terminais rodoviários de integração, troca de modais, etc.

Como escrito, a construção amostral foi orientada pela estratificação em sexo, faixa etária, modal de transporte e distribuição geográfica, buscando manter a proporcionalidade quanto aos dados de referência do Censo 2010 (no caso da distribuição de sexo, faixa etária, território) e outros sobre o uso dos modais de transporte. A frota de veículos da cidade, em setembro de 2020, era de 1,149 milhão de unidades, das quais, 613.054 eram automóveis (Denatran, 2020); distribuídos para uma malha viária de apenas 2.900 km (Frota..., 2014), o que significa que, se todos os veículos fossem enfileirados nas ruas ao mesmo tempo, não haveria espaço para todos no território municipal.

Já o sistema público de transporte é feito principalmente por ônibus, com frota de 1.751 veículos em 2019, segundo o Sindiônibus (Em meio..., 2021). Foi observada gradual diminuição da quantidade de passageiros antes mesmo da pandemia de Covid-19: segundo reportagem do *Diário do Nordeste* (Mesmo..., 2017), a média mensal de passageiros havia caído de 24,7 milhões para 22,8 milhões entre 2012 e 2016, respectivamente.

O decréscimo respondia a uma tendência nacional: os dados do *Anuário da Associação Nacional de Empresas do Transporte Urbano* (NTU, 2017) apontam queda na quantidade de passageiros no País entre 2014 e 2017, com

pequeno crescimento, em 2018, que se manteve estável em 2019. Tanto a reportagem quanto o Anuário apontavam como causa a opção alternativa de transporte, como viagens por aplicativos ou modais como metrô e bicicletas. Em dezembro de 2019, período próximo à coleta de dados, o número de usuários de ônibus em Fortaleza foi de 21,6 milhões de passageiros/mês (Número..., 2021).

A partir desses números, foi construída a proporcionalidade de usuários de transporte particular e público para orientar a organização dos interlocutores em perfis. Para assegurar a aleatoriedade e melhorar a qualidade da amostra, os perfis foram distribuídos proporcionalmente aos dados (divisão por sexo, faixa etária, população das zonas, número estimado de usuários de transporte público e privado) e sorteados, resultando em metas a serem seguidas em campo pelos aplicadores, para preencher cada uma das variáveis: por exemplo, na zona 1, mediante o sorteio, era preciso entrevistar 7 mulheres de 15 a 29 anos, usuárias do transporte público; 4 homens da mesma faixa etária e modal; 6 mulheres de 30 a 49 anos do mesmo modal; mais 3 mulheres de 30 a 49 anos usuárias de transporte particular; assim, sucessivamente, totalizando 33 interlocutores na zona. Para garantir a diversidade de respondentes e das finalidades de deslocamento, as entrevistas foram realizadas nos turnos da manhã, tarde e noite e em todos os dias da semana.

Como se vê, para a aplicação, os modais foram classificados de modo binário (público e privado) para facilitar o desenho amostral. Para o perfil “transporte público”, realizaram-se entrevistas com transeuntes em pontos de grande concentração de usuários desse sistema: pontos de ônibus estratégicos ou terminais rodoviários de integração. Por sua vez, as entrevistas

com usuários de automóvel particular foram feitas em locais de concentração de veículos, como a proximidade de corredores comerciais (nos quais há vagas para estacionar), grandes avenidas, ou estacionamentos de estabelecimentos comerciais e de serviços, como grandes supermercados e *shopping centers*.

Como os entrevistados eram abordados em situação de deslocamento, não era garantida a moradia ser coincidente à zona na qual se realizava a entrevista, mas em vista de Fortaleza ser, como a maioria das grandes cidades, de natureza policêntrica (Silva e Gonçalves, 2012; Accioly e Nogueira, 2015),<sup>3</sup> a circulação de pessoas atende a limitações estratégicas e é orientada por moradia e local de trabalho (ou de estudo). Ainda que tenha havido notória coincidência entre a zona de moradia e a da entrevista (42,3% da amostra), durante o planejamento metodológico, pensou-se que o fato de a abordagem se expandir em todas as 15 zonas garantiria a diminuição da possível distorção gerada em razão de os sujeitos estarem em deslocamento no momento da entrevista. Tal pressuposto se concretizou quando percebemos que a divisão da amostra por moradia nas 15 zonas se manteve *relativamente* proporcional à população delas, com as zonas 1, 4, 5 e 13 como as mais populosas, o que é próximo à realidade exibida no Quadro 1.

De modo similar, abordar um transeunte na saída de um grande supermercado não era garantia de que ele fosse se deslocar de automóvel particular, o que garantia a diversidade da amostra nos outros modais motorizados (como motocicletas ou viagens por aplicativo). Essa abordagem também era válida para o deslocamento no momento da entrevista, o que não era necessariamente coincidente com o modal utilizado para o trabalho ou o estudo.

## Urbanização e ocupação do solo

A problemática do mundo urbano pode ser analisada por muitos vieses, e a perspectiva que adotamos aqui é orientada tanto pela atenção aos impactos subjetivos da vida na grande cidade, estudados desde Simmel (1967) a Speck (2017), e às dinâmicas de desigualdades mobilizadas no manejo de sua existência (Lefebvre, 2013; Harvey, 2014); quanto às consequências disso tudo expressas na ocupação do solo (Duhau e Giglia, 2016). Um primeiro elemento a considerar em tal questão é seu escopo: 1 a cada 8 habitantes do planeta vive em uma das 33 megacidades existentes (UN, 2018), ou seja, maciços aglomerados urbanos com vasta extensão territorial e mais de 10 milhões de habitantes, segundo a Organização das Nações Unidas.

Embora a vida nesses aglomerados urbanos seja dramática sob o ponto de vista das limitações infraestruturais e de suas consequências socioeconômicas, não se pode ignorar as dificuldades da organização espacial nas cidades de faixas populacionais inferiores. A expansão da urbanização não se detém aos limites políticos ou tradicionais das cidades, criando a conurbação que desafia a gestão dos municípios e impacta diretamente a vida de seus habitantes. O Brasil insere-se nisso de modo peculiar, com seus mais de 210 milhões de habitantes (IBGE, 2019); taxa populacional urbana de 84,7% (EducaIBGE, 2019); somando 17 municípios com mais de 1 milhão de residentes e outros 25 com mais de 500 mil pessoas.

As mudanças capitalistas do fim do século XX e passagem para XXI e o incremento do neoliberalismo impactaram fortemente a



dinâmica das cidades com a ampliação do poder do capital imobiliário em consonância com a diminuição das políticas sociais, inclusive de moradia (Harvey, 2014). O Brasil vivenciou isso com algumas peculiaridades, com seu capitalismo tardio e a dependência econômica de países centrais, mas, no tópico que mais nos interessa aqui, a mobilidade urbana, há alguns pontos a explorar. Maricato (2015) analisa como a autoconstrução das residências pelas camadas excluídas da população contribuiu para a acumulação capitalista, produzindo um modo pré-moderno ou pré-capitalista de produção das cidades que se focou essencialmente nas franjas de seus territórios, colocando as populações das mais baixas rendas longe das áreas centrais. Essa distância tem grande efeito na mobilidade urbana. Ao mesmo tempo, diz Maricato (ibid.), houve sistemática troca de investimento do transporte coletivo para o individual, ainda mais nas últimas décadas, dentro dos pacotes de infraestrutura que compuseram programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em paralelo, o governo brasileiro investiu maciçamente em subsídios para o consumo de automóveis, inclusive, para classes médias baixas, como estratégia para lidar com a crise econômica de 2008, o que contribuiu para transformar o País no quarto maior mercado de automóveis do mundo em 2013 (Lima Filho, 2013). Isso nos lembra das considerações de Villaça (2009) sobre como não somente o transporte de mercadorias, mas também o de pessoas, precisa ser analisado na dinâmica das cidades, inclusive, porque se configura como consumo e demanda infraestrutura específica, em vias, viadutos e túneis.

Autores como Gehl (2015) ou Speck (2017) mostram que, ao analisar a mobilidade nas cidades, deve ser considerado não somente o transporte motorizado, mas especialmente a qualidade do nível de caminhabilidade, ou seja, a infraestrutura disponível à caminhada. Afinal, como discute Gehl (2015), a mobilidade torna-se eficiente em uma grande cidade quando há a possibilidade de integração entre vários modais (que devem agregar sistemas eficientes de transporte público e veículos “limpos”, como as bicicletas), com a caminhada, servindo como etapa final, o que impacta não apenas a sociabilidade (criando relações comunitárias), mas também a economia, aspecto enfatizado por Speck (2017).

Para isso, é necessária a criação, assim como a manutenção de boas calçadas, passeios e vias para pedestres destinadas à população transeunte. Contudo, apesar de investimentos constantes nos últimos anos – as obras de BRTs e os binários instalados por Fortaleza sempre incluem a requalificação de calçadas –, a qualidade geral das vias para pedestres e acessibilidade ainda é sofrível, como diagnosticam os estudos sobre vias, calçadas e praças de Azevedo (2016) e Santiago, Santiago e Soares (2016). Num levantamento nacional sobre a qualidade das calçadas (Mobilize Brasil, 2019), Fortaleza ficou em 26º lugar entre as capitais brasileiras, sendo, portanto, uma cidade hostil à caminhabilidade.

Quando analisam o desenvolvimento das cidades no século XX, Duhau e Giglia (2016) destacam os casos dos Estados Unidos, onde se deram a descentralização, por meio dos subúrbios destinados às classes médias e altas, e o conseqüente esvaziamento da zona central;

ao passo que, nas metrópoles da América Latina, num contexto de fordismo periférico e substituição das importações, a expansão deu-se ligeiramente diferente, com a concentração das classes médias e altas em zonas centrais, ao mesmo tempo que se criavam extensas periferias populares nas regiões afastadas e intermunicipais. De acordo com Villaça (2009), que anota a tendência das metrópoles brasileiras à concentração das classes ricas em áreas específicas, é possível perceber isso claramente nos exemplos de São Paulo (com sua região “rica” imediatamente ao sul do Centro), do Rio de Janeiro (em que o Centro serve quase como um apêndice da zona sul); e este definitivamente foi o caso de Fortaleza (Pequeno, 2015).

Fundada no início do século XVII pelos colonizadores portugueses, em busca de consolidar o litoral do Nordeste contra invasões estrangeiras (Farias, 2012), a ocupação consolidou-se na zona 8 (para usar a territorialização que construímos neste estudo – ver Figura 1) e manteve crescimento lento.<sup>4</sup> No primeiro terço século XX, em busca de distinção (Bruno e Farias, 2012), as elites moveram-se ligeiramente ao leste (para a zona 9), fazendo surgir a área da Aldeota, que concentra a oferta de comércio e serviços, mas também serve de moradia às classes privilegiadas (Pequeno, 2015), ajustando-se ao modelo latino-americano. Disto deriva que nada menos do que 8 dos 10 bairros de maior renda nominal média (Iplanfor, 2015) estão alocados nas zonas 9 e 10. Em contrapartida, há a formação de um grande cinturão de periferias de baixa renda e infraestrutura precária de oeste a sul, correspondendo às zonas de 1 a 5 e 13 (ver Figura 1).

O que é peculiar em Fortaleza é a mancha entre as zonas 10, 11 e 14 ter permanecido como um vazio geográfico – região de rios,

lagoas e bosques – até sofrer movimento de ocupação, a partir do final do século passado, resultando tanto em áreas degradadas quanto em novas regiões “nobres” (Pequeno, 2015). Refletindo isso, enquanto o cinturão oeste-sul realiza conurbação de zonas empobrecidas dos municípios de Maracanaú e Caucaia; a porção leste-sul cria enclaves de classe alta também conurbados com o Eusébio (Accioly e Nogueira, 2015). Lima et al. (2021) analisam esse movimento mais recente, a partir da noção de segregação espacial, que adota característica voluntária para as classes altas e compulsória para as classes baixas, percebendo a problematização do espraiamento urbano causado pelo duplo movimento.

Pensando na mobilidade urbana, a expansão da ocupação da zona central para o oeste empobrecido e o leste enriquecido não foi planejada e enfrenta três obstáculos físicos à integração da cidade. O primeiro é herança do passado no qual produtos e capitais fluíam do interior à capital por antigas estradas que se transformaram nas principais avenidas (Farias, 2012), mantendo o sentido norte-sul, o que garante um conjunto de vias relativamente rápidas, ligando o centro aos corredores industriais da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e ao fluxo de mercadorias advindo de outras regiões do estado. Em contrapartida, a integração interna leste-oeste é bastante precária (Lima Filho, 2019): não há um anel viário interno de conexão leste-oeste, o que obriga a crescente demanda de pessoas das periferias a se locomover seguindo percursos labirínticos até as zonas centrais.

O segundo obstáculo de conexão é físico: a ocupação tardia da zona 14 contribuiu para a preservação do rio Cocó e a criação de seu parque ecológico. Na Figura 2 é possível

visualizá-lo como um arco ao leste e notar a diminuição da ocupação humana em uma vasta região nas imediações, especialmente ao sul. Obviamente, manter tal área verde é positivo por um lado; mas, por outro, torna bem mais difícil o fluxo em seu extenso entorno, justamente quando tal região sofre um surto de desenvolvimento em décadas recentes. De maneira quase complementar, o terceiro obstáculo é a presença do Aeroporto Internacional de Fortaleza no centro geográfico (zona 6), impedindo conexões leste-oeste e norte-sul. Ele é visível na Figura 2 no centro da imagem (ao lado da Parangaba e acima da CE-401).

Além da dinâmica interna, é preciso, ainda que rapidamente, citar a conexão com a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que soma mais de 4 milhões de residentes (IBGE, 2019), distribuídos em 19 municípios, dos quais três (Caucaia, Maracanaú e Maranguape) têm mais de 100 mil habitantes. A RMF concentra três polos industriais,<sup>5</sup> mas, apesar da oferta de postos de trabalho nos municípios de origem, o movimento pendular em direção a Fortaleza ainda é significativo: 23,1% da população ocupada em Maracanaú e 32,9% da de Caucaia (Accioly e Nogueira, 2015). Reflexo disso, a capital ainda acumula 43,8% do PIB do estado (Ipece, 2018).

Figura 2 – Foto aérea de Fortaleza – 2022



Fonte: Google Maps.

## Locais de moradia e destino de trabalho

A pesquisa preocupou-se em conhecer como se dava a dinâmica da mobilidade da população de Fortaleza no cotidiano, em especial, como eram usados os modais e as inferências que podemos fazer a partir dos locais de moradia e trabalho, associados a elementos outros, como renda. A abordagem do *survey* foi escolhida não somente por fornecer dados primários, mas, fundamentalmente, porque possibilitaria dar foco ao aspecto humano que, por vezes, parece quase ausente, com números frios em uma tabela. Desse modo, apesar de ser uma pesquisa de cunho quantitativo, o objetivo era compreender o impacto da dinâmica urbana e das políticas públicas de mobilidade nos sujeitos (e em seu cotidiano), atentando aos elementos destacados por Lefebvre (2013) e Harvey (2014) quanto ao direito à cidade e às consequências da desigualdade de capital em tal contexto.

Começamos, portanto, pelo perfil geral da amostra. Quanto ao sexo e à faixa etária, respondeu mais ou menos à representação do censo, com ligeira maioria feminina (55,4%) e concentração do público menor de 50 anos (75%); trazendo, ainda, uma maioria de pardos (56,2%); quase metade com renda familiar média mensal entre 1 e 2 salários-mínimos (47,4%); e três quartos possuindo ocupação laboral (71,7%).

O fato de a pesquisa ser realizada com sujeitos em situação de deslocamento pela cidade parece contribuir ao aumento na proporção de ocupados: no momento da entrevista, o motivo de deslocamento de 30,2% era ir ao

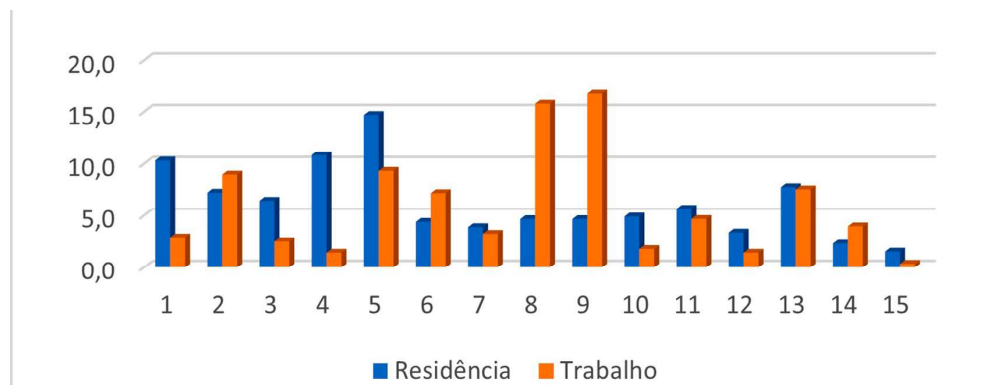
trabalho, enquanto 27,5% estavam realizando compras ou usufruindo de algum serviço. Apenas 6,4% moviam-se pelo lazer, por exemplo.

Quanto à moradia, pela natureza da aplicação, a interface entre residência e local de trabalho rendeu algumas reflexões interessantes. O Gráfico 1 mostra correspondência da amostra com os dados demográficos, com as zonas 1, 4 e 5 com os maiores contingentes populacionais, enquanto as taxas de local de trabalho se apresentam de maneira diversa. Em algumas zonas, como 1, 3, 4 e 5 (todas ao oeste), a quantidade de residentes é muito maior do que a dos trabalhadores entrevistados que circulam por elas. De modo contrário, nas zonas 8 (região do Centro) e 9 (da Aldeota), sem surpresas, o contingente de trabalhadores em trânsito é bem maior do que os dos moradores entrevistados, pois estas são as regiões com maior oferta de postos de trabalho.

Em correspondência aos dados do Quadro 1, os bairros mais populosos da amostra localizam-se nas franjas da cidade, formando o cinturão oeste-sul, com o primeiro extrato ocupado pelas zonas 1, 4 e 5 (cada qual retendo mais de 10% dos trabalhadores da amostra); e um segundo extrato com as zonas 2, 3 e 13 (variando entre 6,4 e 7,7% das residências). Segundo o Censo 2010 (Iplanfor, 2015), esse cinturão soma mais de 1,4 milhão de habitantes, e sua natureza em nossa pesquisa indica um movimento pendular interno com uma massa trabalhadora saindo da região oeste-sul em direção à centro-leste para trabalhar todos os dias.

É nesse ponto em que a ocupação do solo cria interface com a distribuição econômica e a consolidação dos fluxos laborais. Por isso, apesar de assumirmos que Fortaleza seja uma

Gráfico 1 – Residência e destino de trabalho por zona



Fonte: *survey* dos autores, em 2019.

cidade policêntrica (Silva e Gonçalves, 2012; Costa e Amora, 2015), ainda há concentração da oferta de comércios e serviços (e, portanto, de postos de trabalho) nas zonas 8 e 9. Bairro polo dessa região, a Aldeota possui ocupação mista: primeiro, é espaço de residência de classe média alta, pois aparece como o 5º bairro com maior renda média mensal da cidade (Iplanfor, 2015), enquanto as posições 1ª e 3ª do *ranking* são vizinhos imediatos (Meireles e Cocó, respectivamente). Em segundo lugar, é um corredor de comércio e serviços (com destaque ao sistema bancário e uma rede de hospitais e clínicas médicas), que é possível de observar numericamente nos dados oficiais (Paitt, 2014; Fortaleza em Mapas, 2018).

Por causa disso, é uma região de grande circulação e foco de congestionamentos diários. Os desafios são reconhecidos pelo poder público: estudo da Prefeitura (Paitt, 2014) revela que, embora o entorno da Aldeota possua somente 3 km<sup>2</sup> e abrigue 2% da população

da cidade, ela corresponde a 77,8% do PIB municipal. Tal concentração tem óbvio impacto na mobilidade: concentra 16% do fluxo de veículos privados, 18% das linhas do transporte público e 30% de seus usuários.<sup>6</sup>

Lima et al. (2021) chamam a atenção ao fenômeno do *spatial mismatch*, no qual há oposição entre o espaço de residência e onde se localizam os postos de trabalho. Em consonância com os nossos resultados, os autores demonstram que, apesar da região da Aldeota (zona 9) ser área de residência de classes de renda alta, sua característica de oferta de postos de trabalho se dá tanto a estas quanto às classes mais baixas. Tal oferta se relaciona à concentração comercial, institucional e de serviços da região, mas, também, ao fenômeno da demanda de trabalhadores domésticos (faxineiras, diaristas, porteiros, vigias, zeladores, etc.) gerada por aquelas moradias de alta classe, como demonstramos em outra pesquisa (Gonçalves et al., 2020).

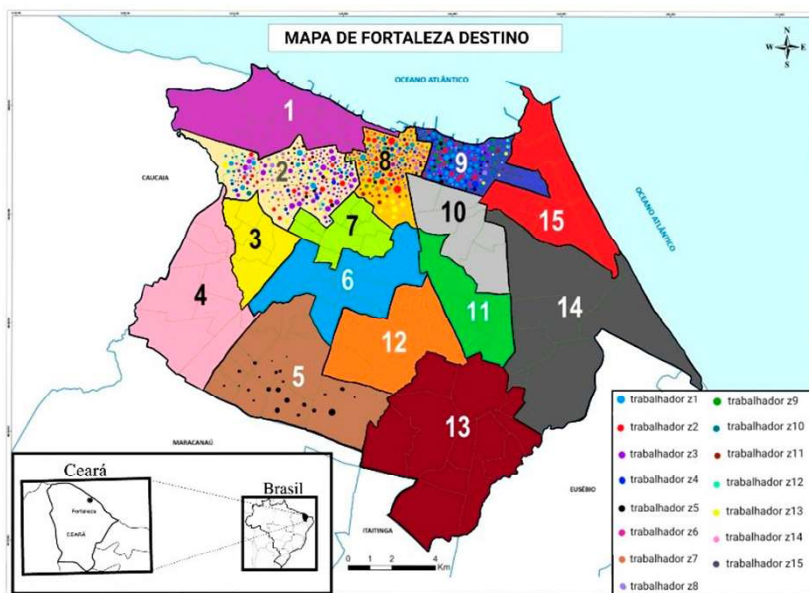
A discrepância entre oferta de trabalho e território de moradia das classes baixas (que ocupam o cinturão oeste-sul) gera a necessidade de deslocamento das franjas periféricas em direção à região central polarizada na zona 9, mas que se irradia também à zona 8.

Nossa pesquisa demonstrou o fenômeno, como se pode ver no Gráfico 1, em que as zonas 8 e 9 acumulam 32,6% dos destinos de ocupação laboral da amostra. Todavia, a despeito dessa primazia, há outros *clusters* de destino para trabalho identificados pelos formulários: um segundo nível com as zonas 2 e 5 (com 9,3% e 9% dos destinos de trabalho da amostra, respectivamente); e um terceiro nível com as zonas 6 e 13 (7,2% e 7,5%). E, embora não seja desprezível que essas seis zonas concentrem 65,6% dos destinos de trabalho da amostra e que os dois

primeiros níveis acumulem mais da metade, a distribuição geográfica forma uma nítida mancha de aglutinação das zonas 2, 8 e 9, reunindo 41,6% dos destinos de trabalho, como pode ser visualizado na Figura 3.

Cada uma dessas regiões parece apontar dinâmicas próprias de geração de postos de trabalho. Isso é nítido na zona 2 (região do Antônio Bezerra), que possui o corredor da avenida Bezerra de Menezes, que fornece ampla oferta de comércio e serviços, inclusive, bancários. Ambos os bairros polos das zonas 6 (Parangaba) e 13 (Messejana) foram municípios autônomos no passado (Lima, 2006) e guardam até hoje vocação comercial independente do Centro-Aldeota (Costa e Amora, 2015), com o adicional de a zona 6 também abrigar o aeroporto. Silva e Gonçalves (2012), inclusive,

Figura 3 – Mapa de zonas por destino para trabalhar



Fonte: editado pelos autores sobre o Mapa dos Bairros de Fortaleza (Ipece, 2019).



colocam Antônio Bezerra, Parangaba e Messajana como parte dos outros núcleos policêntricos da cidade. Tivemos mais dificuldade em entender as razões de a zona 5 (Mondubim) aparecer em destaque, sendo aparentemente fruto dos polos locais de comércio e serviços, como Conjunto Esperança e Prefeito José Walter, ambos nascidos a partir de grandes conjuntos habitacionais. Esse tópico pode ser objeto de estudos futuros.

Quando fazemos o recorte a partir das zonas de residência, o resultado é bastante revelador da complexa dinâmica de mobilidade da cidade. Com base nos microdados do Censo 2010, Lima et al. (2021) apontam a tendência de periferias monofuncionais em Fortaleza, ou seja, com bairros voltados majoritariamente à residência das classes baixas em contraposição à oferta de trabalho concentrada na região central.

Contudo, essa dinâmica de ocupação do solo ainda responde a algumas peculiaridades. Foi notado algum grau coincidente de residência e destino (para ocupação) de 26,5% dos trabalhadores da amostra, indicando deslocamentos relativamente curtos, especialmente nas zonas 1, 4, 5, 11 e 12, cada qual com mais de 50% dos residentes trabalhando em bairros da própria zona.

As zonas que concentraram maior número de trabalhadores exógenos em termos de moradia foram 2, 8 e 9, sendo, portanto, as que mais demandam deslocamentos e justamente aquelas que criaram a mancha da Figura 3. Embora elas também mantenham certo grau de coincidência residência-trabalho (13,6%, 12,8% e 18,6%, respectivamente), guardam fluxo mais heterogêneo do que as demais e, por isso, são as maiores mobilizadoras de residentes de outras zonas.

A forma como impactam na mobilidade para o trabalho, contudo, é diferenciada. A zona 2 concentra trabalhadores de regiões circunvizinhas (zonas 1 e 3) ou relativamente próximas (zona 4), criando um cluster de bairros da região oeste integrados por residência e trabalho. Tecnicamente também ao oeste, a zona 8 influencia especialmente bairros daquela região, com a maioria de seus trabalhadores advindos das zonas 1, 2, 4 e 7.

Campeã de destino de trabalho, a zona 9 também recebe principalmente trabalhadores advindos do oeste, das zonas 1, 2 e 8; contudo, os que lá trabalham têm origens mais diversificadas (de quase todas as zonas), e é importante notar que as zonas 3, 4 e 5 se somam em um bloco emissor secundário de trabalhadores que precisam cruzar a cidade para chegar ao local de labor.

Os dados também exibem que a expansão de residências e serviços para a zona 14 começa a dar frutos: embora em percentuais ainda pequenos (variando entre 12% e 20%), essa região é destino de trabalho para moradores das zonas 6, 9, 10, 13 e 15, ou seja, majoritariamente do lado leste.

## Tempo de deslocamento casa-trabalho

Tendo em vista que 73,5% dos trabalhadores da amostra precisam sair de sua zona de residência para trabalhar, e que a mancha das zonas 2, 8 e 9 concentra 41,6% dos destinos desses sujeitos, percebe-se a forte tendência de *spatial mismatch*, que tem implicações diretas na mobilidade urbana e no tempo necessário para efetuar tal deslocamento.

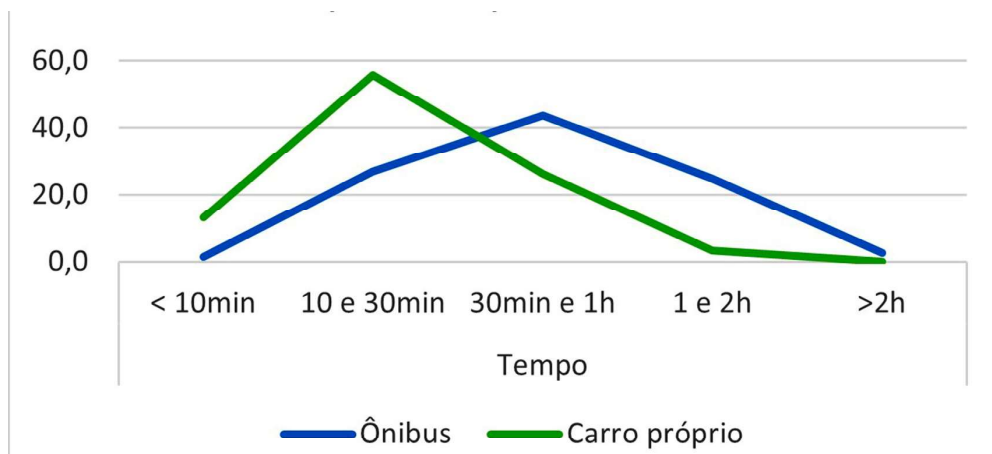
A distribuição da amostra por modais foi mais ou menos polarizada entre usuários do transporte público (58,5%) e do transporte particular (18,8%), respondendo até certo ponto à indicação da própria aplicação, conforme descrito na metodologia, mas foram registrados usuários de outros modais, mesmo que em poucas quantidades.<sup>7</sup>

Todavia, apesar de o foco do artigo estar na polaridade entre os transportes público e privado, não podemos deixar de fazer rápida consideração sobre o modal da caminhada, afinal, 95% dos trabalhadores da amostra relataram realizar pelo menos um trecho a pé no deslocamento até o trabalho. Assim, apesar de “apenas” 7,4% usarem o modal de forma exclusiva, o caminhar é algo necessário à maioria esmagadora dos sujeitos no uso de qualquer modal.

Em contrapartida, as calçadas de Fortaleza apresentam uma realidade precária e inadequada ao caminhar, cheias de irregularidades e obstáculos, ainda que algumas tragam identificação tátil ou rampas de acesso. Na avaliação da Mobilize Brasil (2019), a cidade ficou em penúltimo lugar entre as capitais brasileiras, com uma média de 4,53. Foram usados 13 critérios de avaliação (inclinação, largura, barreiras, existência de mobiliários, etc.) e, embora o critério inclinação transversal tenha atingido a nota 7,39, outros apresentaram indicadores muito ruins, como existência de mobiliário urbano e praças (2,90) e mapas e placas de orientação (0,10).

Verifica-se uma clara desigualdade na estrutura de pedestres quando se fazem recortes por áreas: as três melhores calçadas avaliadas ficam na zona 9, todas destinadas ao setor

Gráfico 2 – Modal por tempo casa-trabalho



Fonte: survey dos autores, em 2019.



turístico e em regiões de moradia das classes altas, enquanto as três piores calçadas ficam nas zonas 7 e 6 (Mobilize Brasil, 2019).<sup>8</sup>

Quando consideramos o deslocamento casa-trabalho, um dos principais fatores a avaliar é o tempo necessário para realizá-lo. A maioria dos trabalhadores da amostra não precisa de muito: 12,6% o fazem em menos de 10 minutos, e 35,5% entre 10 e 30 minutos, com uma faixa de 34,6% precisando de um tempo entre 30 e 60 minutos. Consideramos alto, porém, o índice de 17,3% que gastam mais de 1 hora.

O que chama a atenção são as diferenças do tempo de deslocamento quando as estratificamos por modais: 27,3% dos usuários de ônibus precisaram de mais de 1 hora no deslocamento casa-trabalho, atingindo 10 pontos percentuais a mais do que a média; enquanto apenas 3,3% dos usuários de automóvel particular usaram o mesmo tempo.

Isso quer dizer que os usuários de automóvel são beneficiados em termos de tempo em seus deslocamentos cotidianos, a despeito dos congestionamentos. Embora existam políticas públicas orientadas à diminuição do tempo de jornada dos ônibus, isso não parece se refletir de modo horizontalizado no quadro geral da amostra. Desde 2012, Fortaleza conta com um sistema de BRS (*Bus Rapid Service*), ou seja, faixas preferenciais para os transportes coletivos, nas quais os demais veículos só podem acessar para realizar conversões. A partir de 2014, foi implementado, também, o BRT (*Bus Rapid Transit*), que são faixas exclusivas de ônibus, estruturadas em corredores isolados e equipados com pequenas estações. Figueroa (2012) estudou esse modelo e o identifica como originário das intervenções urbanas de Curitiba, no fim dos anos 1980, dali se expandindo para outras

cidades brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre) e sendo adotada nas grandes metrópoles latino-americanas na virada do século, como Buenos Aires, Santiago, Lima, Bogotá e Cidade do México.

Em Fortaleza, entre 2014 e 2018, foram construídos dois corredores de BRTs (na avenida Bezerra de Menezes, zona 2; e na avenida Aguanambi, zona 8), somando pouco mais de 4 quilômetros ao custo de R\$477 milhões. Apesar do ganho real de velocidade dos coletivos dentro das faixas exclusivas – a Prefeitura Municipal de Fortaleza chegou a divulgar que o BRT da Bezerra de Menezes aumentou a velocidade média de seus ônibus de 12 km/h para 18,3 km/h (Corredor..., 2018), o que sem dúvidas impacta o tempo de viagem dos passageiros –, o alto investimento necessário à implementação do sistema atua como forte impeditivo à continuidade da política.

Como analisamos em outro estudo (Lima Filho, 2019), o projeto *Expresso Fortaleza*, lançado em 2014, previa a construção inicial de oito BRTs na cidade, mas, depois, foi reduzido para somente quatro, dos quais apenas dois foram construídos. O planejamento *Fortaleza 2040* (Iplanfor, 2018) prevê uma malha de aproximadamente 110 quilômetros de BRTs. No entanto, tendo em vista ser um tipo de obra intrusiva (afetando e bloqueando vias de grande fluxo), demorada (média de dois quilômetros construídos por ano) e cara (ao custo de mais de 100 milhões por quilômetro), o BRT apresenta um grande desafio de realização. Isso está em consonância ao que diz Figueroa (2012), que não considera o BRT um modelo adequado a grandes metrópoles e que, normalmente, funciona apenas em trechos muito específico das cidades.

Com a pouca capilaridade dos BRTs e a eficiência limitada dos BRS (que mantêm os veículos sujeitos ao tráfego), o adicional de tempo é uma constante aos usuários do transporte público, ainda mais em vista do movimento pendular interno. E a maneira como o sistema de transporte público de Fortaleza está organizado obriga 50,5% dos usuários da amostra a realizarem a troca de condução (baldeação), e 38,5% daqueles que usam dois ônibus ou mais consumiam mais de 1 hora para chegar ao trabalho. Ou seja, 11 pontos percentuais a mais do que a média do modal.

A situação é ainda pior quando o intercâmbio de veículos é realizado através dos terminais de integração. Esses equipamentos, organizados como *hubs* rodoviários, permitem a troca de linhas sem precisar pagar outra viagem, e, em 2019, existiam sete deles.<sup>9</sup> Dessa forma, o transporte público atende à lógica dos terminais distribuídos em locais

“estratégicos”, coletando o fluxo de pessoas vindas das franjas das periferias e direcionando-as em rotas orientadas aos conglomerados de comércio e serviços. O problema é que os terminais não são bem-distribuídos geograficamente, existindo, de um lado, a concentração de quatro deles num raio de apenas 6 quilômetros nas zonas 4 e 6; de outro, a dispersão dos demais nas distantes zonas 1, 9 e 13. Os terminais mimetizam a seu modo a metodologia do metrô, porém, os veículos motorizados possuem menor capacidade de absorção de novos passageiros, o que somado à débil distribuição, torna o sistema lento, ineficiente e adiciona mais tempo do que o razoável ao deslocamento.

A faixa de usuários de terminais é significativa dentro da amostra: 23,7% dos que saem para trabalhar ou 48,4% dos usuários de ônibus. Quando isolamos os usuários de ônibus que não usam os terminais, vemos que 13,2%

Gráfico 3 – Usuário de ônibus por tempo (casa-trabalho)



Fonte: survey dos autores, em 2019.

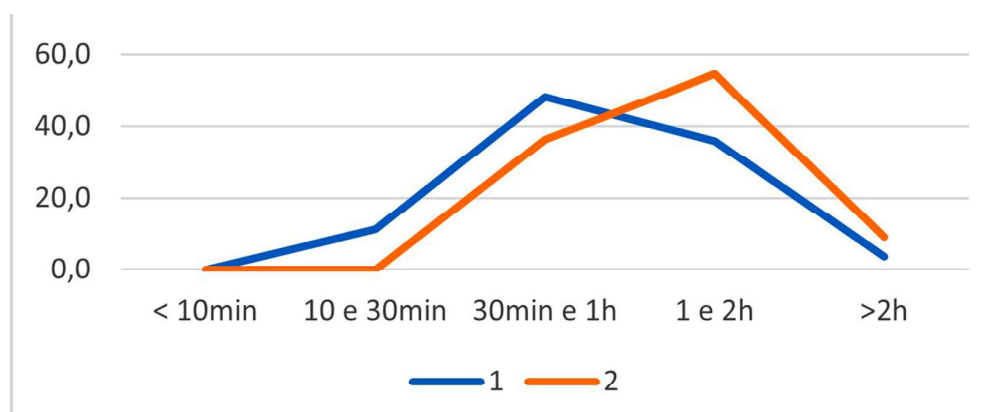
precisam de mais de 1 hora para completar a viagem. Em comparação aos que usam os equipamentos, o mesmo tempo é necessário para 42,9%. Como é possível visualizar no Gráfico 3, apesar de alguma semelhança nas curvas, elas são basicamente opostas quanto à distribuição do tempo, acumulando sempre mais para aqueles que usam os terminais.

Na amostra, pequena parcela necessitava usar não apenas um, mas dois terminais no deslocamento até o trabalho (12% dos que usam o equipamento), e, nesses casos, a adição de tempo também era proporcionalmente maior. Como exibe o Gráfico 4, gastavam mais de 1 hora 39,5% daqueles que usavam 1 terminal e 63,6% dos que usavam 2 terminais.

Ainda que uma parcela dos usuários de dois terminais efetivamente cumpra maiores distâncias (que se refletem em mais tempo), a má distribuição geográfica dos equipamentos contribui para que, mesmo em distâncias médias (ou curtas, como nos casos dos terminais da Parangaba e Lagoa, separados por apenas um quilômetro em linha reta), alguns usuários precisem passar por dois terminais para chegar ao trabalho.<sup>10</sup>

A dinâmica do tempo gasto pelos trabalhadores usuários do transporte público relaciona-se com outras variáveis: sem surpresas, possuíam renda menor e 65,9% declaram viver com renda familiar de menos de 1 salário-mínimo, contra 9,1% dos usuários do automóvel.

Gráfico 4 – Quantidade de terminais por tempo (casa-trabalho)



Fonte: survey dos autores, em 2019.

De modo inverso, entre os com renda maior do que 5 salários, 48,1% iam de automóvel e 33,3% iam de ônibus. O Gráfico 5 exhibe o percentual de renda por modal e como a curva é espelhada entre os dois tipos.

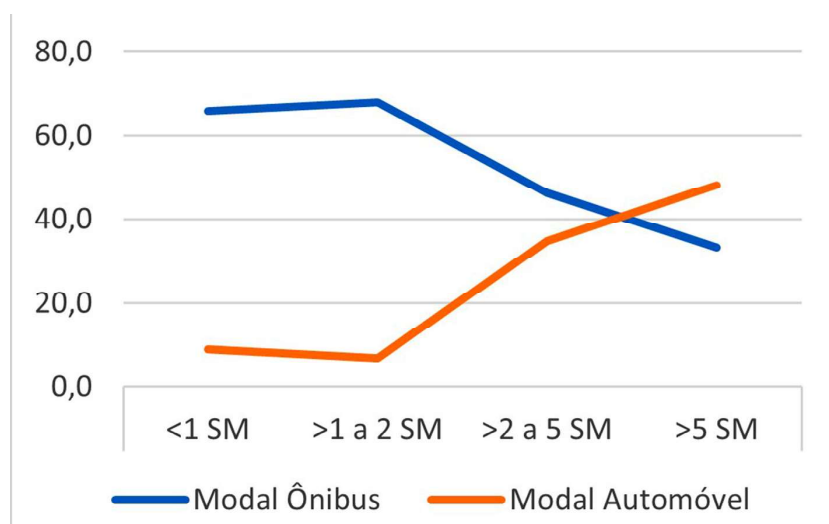
Nesta análise, priorizamos a comparação binária entre os usuários do transporte público (ônibus) e os do automóvel particular (carro), contudo, a amostra registrou também os dados dos outros modais, como motocicletas, bicicletas, metrô, caronistas, usuários de aplicativo ou táxi e até aqueles que fazem seus principais trajetos a pé. É importante ressaltar que o baixo número de respondentes usuários do metrô (0,9%) sinaliza que a investigação não alcançou de modo satisfatório esse tipo de sujeito ou que eles são poucos em relação aos demais.

Contudo, como as entrevistas foram realizadas com transeuntes, seria esperado que os usuários do metrô aparecessem. Por isso, é possível que a baixa frequência desse modal

esteja relacionada ao seu uso insipiente. Apesar de inaugurado oficialmente em 2012, o Metrofor (como é chamado) é fruto de um complexo processo político, cujo projeto se inicia ainda na década de 1980, e a execução das obras se arrastou por 14 anos até a inauguração do primeiro trecho. Em 2019, havia duas linhas (Sul e Oeste) em funcionamento e, após a aplicação dos questionários, a terceira (o VLT/Veículo Leve Sobre Trilhos, um trem elétrico de superfície) entrou em fase de testes.

Nossa hipótese é que a baixa frequência de usuários do metrô na amostra esteja relacionada ao acesso limitado desse modal aos bairros de Fortaleza. A Linha Sul do Metrofor bateu recordes de utilização em 2019, com uma média anual de 10 milhões de usuários (Transporte..., 2020). Isso significa dizer que, sete anos após ser inaugurado, o sistema ainda ocupava apenas 9,7% de sua capacidade (Linha..., 2019).

Gráfico 5 – Renda familiar por modal



Fonte: survey dos autores, em 2019.

Ao mesmo tempo, a ampla cobertura de acesso dos ônibus aos bairros aponta para a maior utilização desse modal com quantitativo já citado de 21,6 milhões de usuários em agosto de 2019 (Número..., 2021). Portanto, considerando o período da coleta de dados, os usuários anuais do metrô correspondiam a somente metade do público mensal dos ônibus.

A frequência de usuários de ônibus diminuiu significativamente durante a pandemia de Covid-19, chegando ao ponto mais baixo em maio de 2020, com público de 4,9 milhões de usuários mensais (ibid.), mas voltou a crescer, chegando a 13,6 milhões de pessoas em agosto de 2021, ou seja, 66% da demanda de dois anos antes.

Vale destacar, por fim, que Fortaleza é manchete na temática da mobilidade urbana por causa de seu sistema cicloviário, a partir de uma política pública municipal posta em ação desde 2013. Além de extensa rede de ciclovias e ciclofaixas, a cidade conta com um sistema de bicicletas compartilhadas relativamente robusto, com 188 estações, ainda que o processo de expansão do sistema só tenha ocorrido após a coleta de dados. De qualquer modo, nossos estudos sugerem o crescimento dos usuários desse modal, e os dados parecem refletir isso, com 6,2% dos que vão trabalhar usando *bikes* para isso. O uso desse modal é objeto de investigação de outros estudos (Lima Filho e Rebouças, 2019).

## Considerações finais

Este artigo analisou os dados de um survey sobre mobilidade urbana realizado na cidade de Fortaleza, associado à construção de uma territorialização diferenciada de 15 zonas ou

aglomerados de bairros, tendo como objetivos a reflexão sobre a dinâmica do deslocamento casa-trabalho a partir das regiões de residência e suas características socioespaciais; e a relação entre usos de modais de transporte e tempo.

Os dados levantados, em nossa pesquisa, mostram que, numa situação de deslocamento no momento da coleta, a maioria da amostra se deslocava por motivos de trabalho e de usufruto de serviços/comércio, apontando que o uso dos modais da cidade se dá mais marcadamente por questões "profissionais" ou de consumo, deixando pouca margem para o lazer e a convivibilidade.

Confirmando estudos prévios, a distribuição laboral na cidade atende à organização socioeconômica. Como Fortaleza concentra a oferta de comércios e serviços em uma zona central, é lá onde está também a maior oferta de postos de trabalho: as zonas 8 (Centro) e 9 (Aldeota). Além dessa concentração, há um cluster de destinos secundários de trabalho, nas zonas 2 (Antônio Bezerra), 5 (Mondubim), 6 (Parangaba) e 13 (Messejana). As zonas 8, 9 e 2 são também aquelas que mais recebem população exógena, ou seja, trabalhadores que não lá residem. Isso quer dizer que a maioria da amostra precisa realizar um deslocamento de suas zonas de origem ao destino concentrado das zonas centrais, tencionando as trajetórias casa-trabalho.

De forma mais ou menos oposta, a concentração populacional da cidade se dá em outras regiões: na amostra, em especial nas zonas 1 (Barra do Ceará), 4 (Bom Jardim), 5 e 13. Contudo, foi percebido que algumas zonas concentram muito mais população residente do que são destino de trabalho para a amostra, como é o caso das zonas 1 (Barra do Ceará), 3 (Henrique Jorge) e 4 (Bom Jardim).

Esses resultados demonstram como a cidade aponta tendência para a monofuncionalidade do uso do solo nas franjas periféricas, dedicadas essencialmente à residência das classes de baixa renda, enquanto as oportunidades de trabalho estão concentradas na área central, que tem ocupação mista, sendo também moradia das classes mais altas. Essa característica sinaliza que os residentes de renda mais alta tenham à disposição de si ofertas de trabalho a distâncias mais curtas, enquanto a população de baixa renda sofre do *spatial mismatch*, que é o descompasso territorial entre moradia e local de trabalho.

Em paralelo a esse fenômeno, a cidade sofre de um processo de espraiamento urbano, no qual há uma autossegregação espacial da população tanto de alta renda quanto da baixa, como anotam Lima et al. (2021). Todavia, o primeiro grupo voluntariamente migra para enclaves fortificados sob a forma de condomínios horizontais numa região sudeste, emigrando em parte ao município do Eusébio; ao passo que a população de baixa renda é compulsoriamente empurrada para as franjas ao oeste e ao sul, em zonas limítrofes aos municípios de Caucaia e Maracanaú, como resultado da dinâmica econômica e do capital imobiliário que tornam o custo de vida naquelas zonas centrais cada vez mais elevado (Pequeno, 2015).

Dessa forma, a tendência à monofuncionalidade residencial dos bairros de periferia, o *spatial mismatch* e a segregação espacial resultam na população de baixa renda vivendo cada vez mais distante dos locais em que trabalha, o que, na nossa amostra, está representado pelos 73,6% dos trabalhadores que precisam sair de suas zonas de moradia para ir trabalhar. Tendo em vista que a população de

baixa renda usa majoritariamente o transporte público para isso, vemos a tensão espaço-tempo agir sobre a forma de deslocamentos longínquos e demorados.

O fator tempo foi uma das grandes preocupações do estudo e ficou demonstrada uma crescente de tempo em relação ao modal de transporte público, em especial quando há necessidade de uso dos terminais de ônibus. Tomando como referência o gasto de mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho, a diferença entre os usuários de automóvel particular e os de transporte público foi de 24 pontos percentuais; e, quando recortamos os usuários de ônibus que precisaram usar terminais, o acúmulo de tempo aumenta de acordo com a necessidade de usar um ou dois desses equipamentos.

Por isso, é clara a proporção inversa entre renda e uso de modais quando considerada a polaridade entre transporte público e privado. Quanto maior a renda, menor a probabilidade do uso do transporte público, o que demonstra que os usuários de ônibus têm renda mais baixa e são penalizados com o gasto de mais tempo no deslocamento casa-trabalho.

Ao mesmo tempo, o poder público parece investir muito mais na equipagem de infraestrutura viária beneficiária aos veículos particulares, com qualificação de vias e construção de viadutos e túneis, ainda que seja percebido, nos últimos anos, investimento em sistemas mais eficientes de transporte público (como o BRT) e na malha cicloviária, que pode efetivar um modal alternativo de transporte cotidiano.

Porém, no geral, a ação pública reforça a penalização da população mais pobre, que gasta mais tempo de seu dia para chegar ao trabalho; enquanto a região em que vivem as classes

mais altas é justamente aquela que goza de melhor malha rodoviária e melhor conexão de transporte público.

A cidade de Fortaleza replica o modelo latino-americano de metrópoles com espraiamento urbano e segregação espacial dos mais pobres para as franjas ou periferias, ao mesmo tempo que as ações de políticas públicas para a melhoria do transporte público ainda são muito incipientes. Ainda que agilize as viagens, o BRT é muito restrito, e o tradicional sistema de terminais acaba por tornar o deslocamento mais difícil e demorado.

Se o alto custo da construção de novos BRTs é proibitivo, a recomendação ao poder público seria investir em soluções mais baratas e inventivas para tornar mais ágil o deslocamento das periferias ao centro, como a integração total do sistema de transporte público

(independentemente do tempo de viagem e dos terminais), incluindo inclusive o metrô, bem como um estudo das linhas disponíveis e das maneiras de torná-las mais eficientes.

Tornar mais rápida e confortável a viagem em direção ao trabalho do morador das periferias seria por si só um grande feito em comparação à realidade atual, ainda que isso esteja bastante distante da construção de uma cidade caminhável (Speck, 2017), na qual o sujeito possa usufruir do espaço público com qualidade (Gehl, 2015) que esteja disponível a esse mesmo residente. Em alguns locais de Fortaleza, como nos bairros Aldeota e Meireles (ambos na zona 9), é possível usufruir de espaços públicos que chegam muito próximos dessas ambições humanísticas do vivenciar a cidade. Mas, de novo, estão localizados nos bairros ricos para uso da população de alta renda.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-6669-2471>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza/CE, Brasil.  
irapuan.peixoto@ufc.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-7060-5414>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Departamento de Engenharia de Transportes, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes, Fortaleza/CE, Brasil.  
gfreitasreboucas@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-3496-5305>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza/CE, Brasil.  
solcarolinaloureiro@alu.ufc.br

## Nota de agradecimento

Agradecemos à Universidade Federal do Ceará e à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo apoio financeiro que viabilizou a realização da pesquisa por meio dos programas de Iniciação Científica e Tecnológica e Iniciação Acadêmica, bem como aos pesquisadores voluntários do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade.

## Notas

- (1) A pesquisa está inserida em projeto de pesquisa do Lepec que envolve temas como mobilidade urbana, usos do espaço público e políticas públicas das quais apresentamos aqui um recorte. Os dados trazem outros resultados que podem ser explorados em textos futuros.
- (2) “A nova regionalização foi criada por lei complementar n. 278, de 23 de dezembro de 2019. Já o decreto n. 14.590, de 6 de fevereiro de 2020, trouxe a renomeação das regionais, com novos mapas. Em 31 de dezembro de 2020, por meio do decreto n. 14.899, o então prefeito Roberto Cláudio publicou a nova regulamentação da estrutura administrativa e do processo de transição das Regionais” (Entenda..., 2021, s/p).
- (3) Silva e Gonçalves (2012) nomeiam 10 centralidades em Fortaleza: o Centro tradicional (zona 8) mais os bairros Aldeota (zona 9), Montese (7), Messejana (13), Parangaba (6), Benfica (também na zona 8), Barra do Ceará (1), São Gerardo e Antônio Bezerra (ambos na zona 2) e Edson Queiroz (14). Os autores associam a formação dessas centralidades ao surgimento de grandes *shoppings centers*, que servem como mobilizadores dos setores terciário e imobiliário. Accioly e Nogueira (2015) e Pequeno (2015) também mencionam os *shoppings* como esse tipo de mobilizadores para a Região Metropolitana. A partir disso, poderíamos considerar que outros polos estariam surgindo desde então, como no Papicu (zona 9), além do reforço dos centros já existentes com novos empreendimentos. Todavia, para além dos *shoppings*, contabilizamos outros fatores para o estabelecimento desses outros centros, associados ao chamado “comércio de rua”, como os casos de Messejana, Montese e Antônio Bezerra são exemplares.
- (4) Nos tempos coloniais, Fortaleza foi a sede do poder político do Ceará, mas não detinha riquezas, e outras cidades mobilizavam a economia através da produção pecuária; e ela só ganhou importância econômica com o desenvolvimento da agricultura do algodão no contexto da revolução industrial, especialmente na segunda metade do século XIX (Lima, 2006; Farias, 2012). A área correspondente às zonas 5, 6 e 13 (Modubim, Parangaba, Messejana) eram outros municípios, que terminaram fagocitados pela capital.
- (5) A saber: Complexo Industrial e Portuário do Pecém, em São Gonçalo do Amarante e Caucaia; o Distrito Industrial de Maracanaú (que já se conurba em Maranguape e Pacatuba); e o corredor industrial sul (Eusébio, Aquiraz, Horizonte, Pacajus). Ver Accioly e Nogueira (2015).
- (6) Os dados do Paitt (2014) referem-se a um recorte geográfico chamado de Quadrilátero Aldeota, uma região que compõe uma parcela específica da Aldeota e de bairros vizinhos que concentram tais índices, todos na zona 9.



- (7) O percentual válido de distribuição da amostra, quanto ao uso dos outros modais para trabalhar foi: a pé (7,4%), motocicletas (6,5%), bicicleta (6,2%), carona (1,5%), metrô (0,9%) e carros por aplicativo ou táxi (0,3%). Vale destacar que os usos de carona e aplicativo são realizados por meio de automóveis, de modo que o índice dos que utilizam esse modal (independentemente de serem ou não motoristas) foi de 20,6%.
- (8) As melhores calçadas estão na avenida Beira-Mar (bairro Meireles), na praia de Iracema e no Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, um dos principais equipamentos turísticos da cidade. As piores estão nos bairros Damas, Itaoca e Parangaba (as duas primeiras na zona 7 e a última na 6). A avaliação nacional levou em consideração calçadas que deem acesso a equipamentos públicos, como serviços de transporte, praças, instituições de ensino e segurança pública, saúde, cultura, lazer e dos poderes executivo, legislativo e judiciário (Mobilize Brasil, 2019).
- (9) O Sistema Integrado de Transportes de Fortaleza (SIT-FOR) foi implantado no início dos anos 1990 e somente agora está sendo ampliado. Os terminais existentes em 2019 eram: Parangaba, Lagoa (ambos na zona 6), Conjunto Ceará, Siqueira (ambos na zona 4), Papicu (zona 9), Messejana (zona 13) e Antônio Bezerra (zona 2). Enquanto este texto estava sendo escrito, outros dois foram entregues: nos bairros José Walter (zona 5) e José de Alencar (zona 14).
- (10) Em um levantamento preliminar não validado, chegamos a encontrar um usuário que precisava passar por três terminais para chegar ao trabalho, mas, na amostra coletada, o máximo foi o uso de dois equipamentos.

## Referências

- ACCIOLY, V. M.; NOGUEIRA, C. M. L. (2015). "Região Metropolitana de Fortaleza: movimentos pendulares e configuração espacial". In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (orgs.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, pp. 283-304. Coleção Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática, Série Estudos Comparados.
- ARAGÃO, E. F. et al. (2008). *Fortaleza e suas tramas: olhares sobre a cidade*. Fortaleza, EdUECE.
- AZEVEDO, M. do S. M. de (2016). *Caminhar na cidade: uma reflexão sobre o uso das calçadas em Fortaleza como estrutura de mobilidade do pedestre*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Estadual de Fortaleza.
- BRUNO, A.; FARIAS, A. de (2012). *Fortaleza: uma breve história*. Fortaleza. Demócrito Rocha.
- CARNEIRO, G. L. S. (2020). *"De burca ou de biquíni": direto à cidade, mobilidade urbana e assédio de rua em Fortaleza/CE*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- CEARÁ (2022). *Parque Estadual do Cocó*. Governo do Estado do Ceará, Secretaria de Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/gestao-de-ucs/parques/parque-estadual-do-coco/>. Acesso em: 8 mar 2022.

- COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. (2015). "Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole". In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (orgs.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, pp. 31-76. Coleção Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática, Série Estudos Comparados.
- DENATRAN (2020). *Frota de Veículos – 2020*. Brasília, Ministério de Infraestrutura/Denatran. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2020>>. Acesso em: 31 out 2020.
- DUHAU, E.; GIGLIA, A. (2016). *Metrópolis, espacio público y consumo*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- EDUCAIBGE (2019). *Conheça o Brasil: população*. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 5 out 2019.
- FARIAS, A. (2012). *História do Ceará*. Fortaleza, Armazém Cultural.
- FIGUEROA, V. (2012). "La política pública del Transantiago: implicancias conceptuales y metodológicas para um estúdio de caso". In: OLAVARRÍA, M. (ed.). *Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?* Tomo 3. El Transantiago. Santiago de Chile, Universitaria.
- FORTALEZA EM MAPAS (2018). *Territoriais: área edificada: comercial; serviços*. Fortaleza, Fortaleza em Mapas. Disponível em <http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Acesso em: set 2018.
- GEHL, J. (2015). *Cidade para pessoas*. São Paulo, Perspectiva.
- GONÇALVES, D. N.; LIMA FILHO, I. P.; SANTOS, H. R. R.; FREITAS, R. M. F. (2020). Estar em isolamento social: quando a desigualdade atua como fator. *Aval: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 3, n. 17, pp. 151-169.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes*. São Paulo, Martins Fontes.
- IBGE (2019). *IBGE Cidades: Fortaleza – Panorama*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 17 mar 2019.
- IPECE (2016). Análise comparativa da taxa de motorização do Ceará, Nordeste e Brasil – 2011 a 2016. *Ipece Informe*, n. 118. Fortaleza, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Produto Interno Bruto Municipal: análise do PIB dos municípios Cearenses – 2002, 2010, 2014 e 2015*, n. 1. Fortaleza, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/10/PIB\\_dos\\_Municipios\\_Cearenses\\_2002\\_2015.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/10/PIB_dos_Municipios_Cearenses_2002_2015.pdf). Acesso em: 22 out 2018.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Ceará em Mapas. Caracterização Territorial – Limites e Regionalizações: Mapa dos bairros de Fortaleza*. Fortaleza, Governo do Estado do Ceará/Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/140x.htm>. Acesso em: 7 out 2019.
- IPLANFOR (2015). *Fortaleza 2040: Iniciando o diálogo por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza/Iplanfor, v. 2, n. 1, ano II.
- LEFEBVRE, H. (2013). *O Direito à Cidade*. São Paulo, Centauro.
- LIMA, C. F. (2006). "Cidades do Ceará: origens, transformações e perspectivas". In: CAMPOS, F. (ed.) *Anuário do Ceará 2006*. Fortaleza, Jornal O Povo, pp. 394-452.

- LIMA, L. S.; LOUREIRO, C. F. G.; SOUSA, F. F. L. M.; LOPES, A. S. (2021). Espraçamento urbano e seus impactos nas desigualdades socioespaciais da acessibilidade ao trabalho em Fortaleza. *Transportes*, v. 29, n. 1. Anpet-Associação Nacional de Ensino e Pesquisa em Transportes.
- LIMA FILHO, I. P.; REBOUÇAS, G. F. (2019). "Mobilidade urbana e ciclismo: o uso do sistema de bicicletas compartilhadas em Fortaleza". In: BARREIRA, I. A. F.; GONÇALVES, D. N. (orgs.). *A cidade sob o chão do espaço público*. Fortaleza, Expressão Gráfica.
- LIMA FILHO, I. P. (2013). "Mobilidade urbana, trânsito e infraestrutura: pensando sociologicamente as intervenções de uma subsele da Copa do Mundo". XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. GT 02: Cidades. Salvador, Brasil.
- \_\_\_\_\_. (2019). "A mobilidade urbana e suas políticas: a crise do trânsito em Fortaleza e o BRT". In: LOPES, G. L.; BARBOSA, W. F. (orgs.). *Cidades em ação: perspectivas interdisciplinas sobre o espaço urbano e seus usos*. Imperatriz-MA. Ed. IFMA.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MOBILIZE BRASIL (2019). *Calçadas do Brasil: Relatório Final, Campanha 2019*. S.I.
- NTU (2017). *Anuário da Associação Nacional de Empresas do Transporte Urbano: 2016-2017*. Brasília, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos/NTU.
- PAITT (2014). Binário Santos Dumont/Dom Luís – Resumo da análise, 17 de março. Documento em PDF. Fortaleza, PMF/ Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito.
- PEQUENO, R. (2015). "Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza". In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (orgs.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles. Coleção Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática, Série Estudos Comparados.
- SANTIAGO, Z. M. P.; SANTIAGO, C. Q.; SOARES, T. S. (2016). Acessibilidade no espaço público: o caso das praças de Fortaleza. *Ergodesign & HCI*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, ano 4, pp. 32-39.
- SILVA, J. B. da; GONÇALVES, T. E. (2012). Urbanização e produção da cidade: Shopping Centers na dinâmica de novas centralidades em Fortaleza-CE. *Geosul*. Florianópolis, v. 27, n. 53, pp. 63-88.
- SIMMEL, G. (1967). "A metrópole e a vida mental". In: VELHO, O. G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SPECK, J. (2017). *Cidade caminhável*. São Paulo, Perspectiva.
- UN (2018). *World urbanization prospects: the 2018 revision*. Key Facts. Nova York, United Nations.
- VILLAÇA, F. (2009). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.

## Notícias

CORREDOR expresso na Av. Bezerra de Menezes recebe as linhas 071 - Antônio Bezerra/Mucuripe e 079 - Antônio Bezerra/Náutico. Prefeitura Municipal de Fortaleza: Notícias, 6/9/2018. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/tag/BRT#:~:text=A%20Divis%C3%A3o%20de%20Monitoramento%20da,do%20corredor%20exclusivo%20de%20%C3%B4nibus>. Acesso em: 2 fev 2022.

- CRESCIMENTO da frota de veículos impacta mobilidade. *Diário do Nordeste, Caderno Cidade*, 5/9/2018. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/crescimento-da-frota-de-veiculos-impacta-mobilidade-1.1995255>. Acesso em: 5 set 2018.
- EM MEIO à pandemia, empresas de transporte coletivo de Fortaleza vendem parte da frota de ônibus, *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 27/2/2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/em-meio-a-pandemia-empresas-de-transporte-coletivo-de-fortaleza-vendem-parte-da-frota-de-onibus-1.3053386>. Acesso em: 17 mar 2021.
- ENTENDA a nova territorialização administrativa de Fortaleza. Prefeitura Municipal de Fortaleza, *Notícias – Gestão*, 7/1/2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/entenda-a-nova-territorializacao-administrativa-de-fortaleza>. Acesso em: 8 dez 2021.
- FROTA de veículos já é maior do que toda a malha viária de Fortaleza. *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 19/1/2014. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/frota-de-veiculos-ja-e-maior-que-toda-a-malha-viaria-de-fortaleza-1.795887>. Acesso em: 7 mar 2020.
- LINHA Sul do metrô de Fortaleza só transporta 9,7% do total projetado de passageiros, *G1-Globo, Ceará*, 5/8/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/08/05/linha-sul-do-metro-de-fortaleza-so-transporta-97percent-do-total-projetado-de-passageiros.ghtml>. Acesso em: 8 mar 2022.
- MESMO com melhorias, transporte coletivo perde passageiros, *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 2/9/2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/mesmo-com-melhorias-transporte-coletivo-perde-passageiros-1.1814406>. Acesso em: 2 abr 2019.
- NÚMERO de passageiros de ônibus em Fortaleza chega a 66% da demanda pré-pandemia, *O Povo, Notícia*, 3/11/2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/11/03/numero-de-passageiros-de-onibus-em-fortaleza-chega-a-66-da-demanda-pre-pandemia.html>. Acesso em: 8 mar 2022.
- TRANSPORTE por meio de metrô e VLTs cresce 26% em 2019. Governo do Estado do Ceará: Secretaria de Infraestrutura, *Metrofor*, 14/1/2020. Disponível em: <https://www.metrofor.ce.gov.br/2020/01/14/transporte-por-meio-de-metro-e-vlts-cresce-26-em-2019/>. Acesso em: 8 mar 2022.
- TRANSPORTE público em Fortaleza deve mudar após estudo. *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 22/12/2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/transporte-publico-em-fortaleza-deve-mudar-apos-estudo-1.2190721>, acesso em 22 dez. 2019.

Texto recebido em 8/jul/2022

Texto aprovado em 7/nov/2022

# Journey from home to work: the use of modes of transport and time in the city of Fortaleza

Deslocamento casa-trabalho:  
o uso dos modais e do tempo na cidade de Fortaleza

Irapuan Peixoto Lima Filho [I]  
Giovanna Freitas Rebouças [II]  
Sol Carolina L. Salgado [III]

## Abstract

The article analyzes data from a research carried out in Fortaleza, with the objective of reflecting on the home-work journey and its socio-spatial characteristics, and also on the relationship between modes of transport and time. It shows concentration of jobs in the central area (north-east) and population concentration in a west-south peripheral belt, with a tendency towards monofunctionality. This points to the spatial mismatch that affects the poor population, penalized by long, time-consuming journeys on public transport. The research demonstrates that the upper classes benefit from shorter and faster journeys from home to work, while the public transport system suffers from disorganization and inefficiency, and the Integration Bus Terminals add much more time to the home-work journey.

**Keywords:** urban mobility; modes of transport; spatial mismatch; cities; city of Fortaleza.

## Resumo

*Este artigo analisa os dados de pesquisa realizada em Fortaleza, com objetivo de refletir sobre o deslocamento casa-trabalho e suas características socioespaciais, bem como sobre a relação entre modais de transporte e tempo. Demonstra a concentração de postos de trabalho na zona central (norte-leste), enquanto há concentração populacional num cinturão periférico oeste-sul, com tendência à monofuncionalidade. Isto aponta para o spatial mismatch que acomete a população mais pobre, penalizada ainda com jornadas mais longas e demoradas no transporte público. A pesquisa demonstra como as classes altas são beneficiadas com jornadas mais curtas e rápidas, ao passo que o sistema público de transporte sofre de desorganização e ineficiência e os terminais rodoviários de integração adicionam muito mais tempo à jornada casa-trabalho.*

**Palavras-chave:** mobilidade urbana; modais de transporte; spatial mismatch; cidades; Fortaleza.



The daily life of any great metropolis is marked by the flow of people in its streets, consisting of a vital aspect, but at the same time problematic. In an increasingly extensive and dense urban agglomerations, how to ensure that populations of literally millions of people move from one neighborhood to another, from one zone to another, to work every day, within acceptable limits of comfort, price and time?

At a historic moment, when the planet become mostly urban for the first time – according to data from the United Nations, in 2014, half of the world's population lived in large urban clusters, and that number reached the 55% four years later (UN, 2018) –, ensuring good urban mobility policies is one of the biggest challenges.

This problem demands research that allows the understanding of the social elements of this problem and proposes solutions that contemplates the human aspects involving the way subjects move around in large cities. In this sense, the Laboratory of Studies in Politics, Education and City (Lepec), of the Federal University of Ceará, performed an investigation into urban mobility in Fortaleza, the capital of Ceará and fifth most populous city of the country, seeking to understand the displacements, the means of transport used, the profile of users and the way they use public spaces.

The research encompassed a broader project,<sup>1</sup> however, this article proposes to analyze the commute between work and home, seeking to understand how factors such as time use and family income are related to means of transport. For this, questionnaires were applied to passers-by based on a random sampling design,

while public policies for urban mobility were monitored, especially those of the Municipality of Fortaleza. Commuting from home to work was privileged due to the understanding of it as an important indicator of the flow of people, since a considerable portion of the population commutes daily, and also, something that stood out in the data, as will be seen.

The results allow reflection on how cities are guided by policies that benefit private cars (aided by investment in the construction of new roads, tunnels, viaducts, etc.) to the detriment of the public transport system, which, despite some recent qualification – at least in the case studied – ends up pushing its users to long and time-consuming journeys on their daily commute to work. In this sense, despite this specific focus, it is not so far from Villaça's (2009) concerns about the internal dynamics of metropolises.

## Methodological design of the research and cartography of the city

The research uses data from a survey held in Fortaleza between August and November 2019, using 388 questionnaires applied based on a non-probabilistic sample calculation, considering a population of 2,669,342 (IBGE, 2019), with a confidence level of 95%, with a 5% margin of error. The forms were applied in person by 12 applicators on roads and public squares, transport terminals, bus stops, parking lots of large commercial establishments, and places with a large flow of passers-by. Data

were tabulated in an electronic form on the *Google Forms* platform and analyzed using *Microsoft Excel* and *SPSS software*.

In order to qualify the results, a sample stratification procedure was adopted based on four variables: sex, age group, daily mean of transport used (prioritizing the polarity of public and private transport) and geographic distribution in the city. In this last point, it was decided to develop a new territorial division, since the official cartography was not considered satisfactory. In 2019, Fortaleza was divided into seven Regional

Executive Secretariats (SERs), which acted as subprefectures. However, this configuration covers vast and heterogeneous territories, and is only an administrative division, not carefully based on historical or social characterizations.

The alternative regionalization built for the research aimed that the distribution of forms could match with the social specificities that mark the city. For this, the municipality was divided into 15 zones (Figure 1), comprising 6 to 13 neighborhoods in each, with accumulated populations varying between 80,000 and 330,000 inhabitants. The idea was

Figure 1 – Zoning of Fortaleza built by the survey



Source: edited by the authors on the Fortaleza Neighborhood Map (Ipece, 2019).

not to create homogeneous blocks in terms of area or population, but clusters guided by their histories of land occupation, political struggles, social relations, socioeconomic profiles, etc., drawing upon the authors' previous experience in urban research (Accioly and Nogueira, 2015; Aragão et al., 2008; Costa and Amora, 2015; Iplanfor, 2015).

The territorialization created for the research proved to be correct, since, in December 2019, after the fieldwork, the Municipality of Fortaleza forwarded a bill to the Legislative Chamber proposing the new division of the city into 39 territories, grouped into 12 new Regionals, claiming to be better for political management. The map of the 12 new

SERs bears many similarities to the 15 research zones, a “coincidence” that confirms, to some extent, the logic of the present division.<sup>2</sup>

The questionnaire had 32 objective questions and was prepared with a view to filling it out quickly and easily, as it would be applied in situations of displacement; it contemplated social characterization (city and neighborhood of residence, age, gender, skin color, family income, level of education, work status); forms of daily commuting; uses of public spaces in the city in general and in the neighborhood in particular; and challenges and fears faced in displacement. The set of responses enables multiple looks and analyzes in development by the research group.

Chart 1 – Territorialization built for research

Zone	Neighborhood polo	Number of neighborhoods in the zone	Old SER*	Zone population (2010 Census)	HDI/ Neighborhood polo (2014)
1	Barra do Ceará	13	I	334.990	0,215
2	Antônio Bezerra	11	III	234.475	0,348
3	Henrique Jorge	6	III	140.276	0,283
4	Bom Jardim	9	V	297.997	0,194
5	Mondubim	10	V	243.514	0,232
6	Parangaba	6	IV	119.659	0,418
7	Montese	10	IV	119.923	0,472
8	Centro	6	I, IV, VII	82.581	0,556
9	Aldeota	6	II	109.264	0,866
10	Tauape	6	II	91.789	0,491
11	Cidade dos Funcionários	7	VI	89.408	0,571
12	Passaré	6	VI	89.903	0,224
13	Messejana	11	VI	219.534	0,375
14	Edson Queiroz	6	VI	85.922	0,350
15	Praia do Futuro	8	II	133.815	0,167

\*Based on pre-2019 split.

Source: constructed by research, from Iplanfor (2015).



Regarding everyday journeys, the team used the diagram with symbols created for Carneiro's research (2020), which allowed, at the time of the interview, to quickly note down various details of the journey and the multiple means used, describing the need for walking, use of transport (public or private), passing through integration bus terminals, changing means, etc.

As written, the sample construction was guided by stratification in gender, age group, mean of transport and geographic distribution, seeking to maintain proportionality regarding the reference data from the *2010 Census* (in the case of gender distribution, age group, territory) and others on the use of means of transport. In September 2020, the city's vehicle fleet was of 1.149 million units, 613,054 of these were cars (Denatran, 2020); distributed over a road network of only 2,900 km (Frota..., 2014), which means that if all vehicles were lined up on the streets at the same time, there would not be room for all in the municipal territory.

The public transport system, on the other hand, is mainly made by buses, with a fleet of 1,751 vehicles in 2019, according to Sindiônibus (Em meio..., 2021). A gradual decrease in the number of passengers was observed even before the Covid-19 pandemic: according to a report by *Diário do Nordeste* (Mesmo..., 2017), the monthly average of passengers had fallen from 24.7 million to 22.8 million between 2012 and 2016, respectively.

The decrease responded to a national trend: data from the *Yearbook* of the National Association of Urban Transport Companies (NTU, 2017) pointed to a decrease in the number of passengers in the country between 2014 and 2017, with small growth in 2018,

which remained stable in 2019. Both the article and the *Yearbook* pointed to the alternative transport option as a cause, such as travels using apps or means such as the subway and bicycles. In December 2019, the period close to the data collection, the number of bus users in Fortaleza was 21.6 million passengers/month (Número..., 2021).

From these numbers, the proportionality of private and public transport users was constructed in order to guide the organization of interlocutors into profiles. To ensure randomness and improve the quality of the sample, the profiles were distributed proportionally to the data (division by sex, age group, zone population, estimated number of public and private transport users) and raffled, resulting in goals to be followed in field by the applicators, to fill in each of the variables: for example, in zone 1, by drawing lots, it was necessary to interview 7 women between 15 and 29 years old, users of public transport; 4 men of the same age group and mean; 6 women from 30 to 49 years old in the same mean; 3 more women aged between 30 and 49 using private transport; thus, successively, totaling 33 interlocutors in the zone. To ensure the diversity of respondents and the purposes of travel, the interviews were carried out in the morning, afternoon, and evening shifts, and on all days of the week.

As can be seen, for the application, the means were classified in a binary way (public and private) to facilitate the sample design. For the "public transport" profile, interviews were conducted with passers-by at points with a high concentration of users of this system: strategic bus stops or integration bus terminals. In turn, interviews with private car users were carried out in places of concentration of vehicles, such

as close to commercial corridors (where there are parking spaces), large avenues, or parking lots of commercial establishments and services, such as large supermarkets and shopping malls.

As the interviewees were approached in a situation of displacement, housing coinciding with the area of the interview was not guaranteed, but since Fortaleza is, like most large cities, polycentric in nature (Silva and Gonçalves, 2012; Accioly and Nogueira, 2015),<sup>3</sup> the circulation of people meets strategic limitations and is guided by housing and place of work (or study). Even though there was a notable coincidence between the home zone and the interview zone (42.3% of the sample), the approach expansion to all 15 zones would enable a reduction of the possible distortion generated by the fact that the subjects were in movement at the time of the interview was considered during the methodological planning. This assumption came true when we realized that the division of the sample by housing in the 15 zones remained relatively proportional to their population, with zones 1, 4, 5 and 13 as the most populous, which is close to the reality shown in Chart 1.

Similarly, approaching a passer-by at the exit of a large supermarket was not a guarantee that he would travel by private car, which enabled the diversity of the sample in other motorized means (such as motorcycles or app trips). This approach was also valid for commuting at the time of the interview, which did not necessarily coincide with the mean used for work or study.

## Urbanization and land occupation

The problem of the urban world can be analyzed from many standpoints, and the perspective we adopted here is guided both by attention to the subjective impacts of life in the big city, studied from Simmel (1967) to Speck (2017), and to the dynamics of mobilized inequalities in managing its existence (Lefebvre, 2013; Harvey, 2014); regarding the consequences of all this expressed in land occupation (Duhau and Giglia, 2016). The first element to consider in this question is its scope: 1 in every 8 inhabitants of the planet lives in one of the 33 existing megacities (UN, 2018), that is, massive urban agglomerations with vast territorial extension and more than 10 million inhabitants, according to the United Nations.

Although life in these urban agglomerations is dramatic, from the point of view of infrastructural limitations and their socioeconomic consequences, the difficulties of spatial organization in cities with smaller population cannot be ignored. The expansion of urbanization does not stop at the political or traditional limits of cities, creating a conurbation that challenges municipal management and directly impacts the lives of its inhabitants. Brazil is part of this in a peculiar way, with its more than 210 million inhabitants (IBGE, 2019); urban population rate of 84.7% (EducaIBGE, 2019); adding

17 municipalities with more than 1 million residents and another 25 with more than 500 thousand people.

Capitalist changes at the end of the 20th century, the transition to the 21st and the rise of neoliberalism strongly impacted the dynamics of cities with the expansion of the power of real estate capital in line with the decrease of social policies, including housing (Harvey, 2014). Brazil experienced this with some peculiarities, with its late capitalism and economic dependence on central countries, but, in the topic that most interests us here, urban mobility, there are some points to explore. Maricato (2015) analyzes how the self-construction of homes by excluded layers of the population contributed to capitalist accumulation, producing a pre-modern or pre-capitalist mode of production of cities that focused essentially on the fringes of their territories, placing the populations of the lowest rents away from central areas. This distance has a great effect on urban mobility. At the same time, says Maricato (*ibid.*), there was a systematic exchange of investment from collective to individual transport, even more so in recent decades, within the infrastructure packages that created programs such as the Growth Acceleration Program (PAC).

At the same time, the Brazilian government invested massively in subsidies for car consumption, including for the lower middle classes, as a strategy to deal with the 2008 economic crisis, which contributed to transforming the country into the fourth largest car market in the world in 2013 (Lima Filho, 2013). This reminds us of Villaça's (2009) considerations on how not only the transport of goods, but also that of people, needs to be analyzed in the dynamics of cities, including

because it is configured as consumption and demand for specific infrastructure, on roads, viaducts and tunnels.

Authors such as Gehl (2015) or Speck (2017) show that, when analyzing mobility in cities, not only motorized transport should be considered, but especially the quality of the walkability level, that is, the infrastructure available for walking. After all, as discussed by Gehl (2015), mobility becomes efficient in a large city when there is the possibility of integration between various means (which should add efficient public transport systems and "clean" vehicles, such as bicycles), with walking serving as the final stage, which impacts not only sociability (creating community relationships), but also the economy, an aspect emphasized by Speck (2017).

For this, it is necessary to create, as well as maintain, good sidewalks, walkways, and pedestrian paths for the passerby population. However, despite constant investments in recent years – the works of BRTs and the binaries installed by Fortaleza always include the requalification of sidewalks –, the general quality of pedestrian routes and accessibility is still poor, as diagnosed by studies on roads, sidewalks and squares of Azevedo (2016) and Santiago, Santiago and Soares (2016). In a national survey on the quality of sidewalks (Mobilize Brasil, 2019), Fortaleza ranked 26th among the 27 Brazilian capitals, and is therefore a city hostile to walkability.

When analyzing the development of cities in the 20th century, Duhau and Giglia (2016) highlight the cases of the United States, where there was a decentralization, through the suburbs destined for the middle and upper classes, and the consequent emptying of the central zone; while, in the metropolises of Latin

America, in a context of peripheral Fordism and substitution of imports, there was a slightly different expansion, with the concentration of the middle and upper classes in central zones, at the same time that extensive popular peripheries were created in the distant and intercity regions. According to Villaça (2009), who notes the tendency of Brazilian metropolises to concentrate the rich classes in specific areas, it is possible to clearly see this in São Paulo (with its “rich” region immediately south of the Center), Rio de Janeiro (in which the Center serves almost as an appendix to the south zone); and this was definitely the case for Fortaleza (Pequeno, 2015).

Founded at the beginning of the 17th century by Portuguese settlers, seeking to consolidate the Northeast coast against foreign invasions (Farias, 2012), the occupation was consolidated in zone 8 (to use the territorialization that we built in this study – see Figure 1) and maintained slow growth.<sup>4</sup> In the first third of the 20th century, in search of distinction (Bruno and Farias, 2012), the elites moved slightly to the east (towards zone 9), giving rise to the Aldeota area, which concentrates the offer of commerce and services, but it also serves as housing for the privileged classes (Pequeno, 2015), fitting the Latin American model. Hence, no less than 8 of the 10 neighborhoods with the highest average nominal income (Iplanfor, 2015) are allocated in zones 9 and 10. Beyond that, there is the formation of a large belt of low-income suburbs and precarious infrastructure from west to south, corresponding to zones 1 to 5 and 13 (see Figure 1).

What is peculiar about Fortaleza is that the area between zones 10, 11 and 14 remained a geographic void – a region of rivers, lakes,

and forests – until it suffered an occupation movement, from the end of the last century, resulting in both degraded areas and in new “noble” regions (Pequeno, 2015). Reflecting this, while the west-south belt conurbates impoverished areas in the municipalities of Maracanaú and Caucaia; the east-south portion creates upper-class enclaves also conurbated Eusébio (Accioly and Nogueira, 2015). Lima et al. (2021) analyze this more recent movement, based on the notion of spatial segregation, which adopts a voluntary characteristic for the upper classes and compulsory for the lower classes, realizing the problematization of urban sprawl caused by the double movement.

Thinking about urban mobility, the expansion of occupation from the central zone to the impoverished west and the enriched east was not planned and faces three physical obstacles to the integration of the city. The first is a legacy of the past, in which products and capital flowed from the countryside to the capital along old roads that became the main avenues (Farias, 2012), maintaining the north-south direction, which guarantees a set of relatively fast roads, connecting the center to the industrial corridors of the Metropolitan Region of Fortaleza (RMF) and to the flow of goods coming from other regions of the state. On the other hand, internal east-west integration is quite precarious (Lima Filho, 2019): there is no internal east-west connection ring road, which forces the growing demand of people from the peripheries to move around following labyrinthine routes to the central areas.

The second connection obstacle is physical: the late occupation of zone 14 contributed to the preservation of the Cocó River and the creation of its ecological park. In

Figure 2, it is possible to visualize it as an arc to the east and to notice the decrease of human occupation in a vast region in the immediate vicinity, especially to the south. Obviously, maintaining such a green area is positive on the one hand; but, on the other hand, it makes the flow in its extensive surroundings much more difficult, precisely when that region suffers a development spurt in recent decades. In an almost complementary way, the third obstacle is the presence of Fortaleza International Airport in the geographic center (zone 6), preventing east-west and north-south connections. It is visible in Figure 2 in the center of the image (next to Parangaba and above CE-401).

In addition to the internal dynamics, it is necessary, albeit quickly, to mention the connection with the Metropolitan Region of Fortaleza (RMF), which has more than 4 million residents (IBGE, 2019), distributed in 19 municipalities, of which three (Caucaia, Maracanaú and Maranguape) have more than 100 thousand inhabitants. The RMF concentrates three industrial poles,<sup>5</sup> but despite the offer of jobs in the cities of origin, the commuting movement towards Fortaleza is still significant: 23.1% of the employed population in Maracanaú and 32.9% of Caucaia (Accioly and Nogueira, 2015). Reflecting this, the capital city still accumulates 43.8% of the state's GDP (Ipece, 2018).

Figure 2 – Aerial photo of Fortaleza – 2022



Source: Google Maps.

## Places of residence and work destination

The research focused in knowing how the mobility dynamics of the population of Fortaleza occurs in everyday life, in particular, how the means were used and the inferences that can be made from the places of residence and work, associated with other elements, such as income. The survey approach was chosen not only because it provided primary data, but, fundamentally, because it would make it possible to focus on the human aspect that sometimes feels almost absent from the cold numbers in a table. Thus, despite being a quantitative research, the objective was to understand the impact of urban dynamics and public mobility policies on people (and in their daily lives), paying attention to the elements highlighted by Lefebvre (2013) and Harvey (2014) regarding the right to the city and the consequences of capital inequality in such a context.

Let us start, therefore, with the general profile of the sample. As for sex and age group, it more or less responded to the representation of the Census, with a slight female majority (55.4%) and a concentration of the public under 50 years old (75%); bringing, still, a majority of mestizos (56.2%); almost half (47.4%) with average monthly family income between 1 and 2 Brazilian minimum salaries (i.e., between US\$230 and 460, approximately); and three quarters having work occupation (71.7%).

The fact that the research was carried out with people traveling around the city seems to have contributed to the increase in the proportion of employed individuals: at the time of the interview, the reason for travelling

for 30.2% of them was to go to work, while 27.5% were shopping or using a service. Only 6.4% moved for leisure, for example.

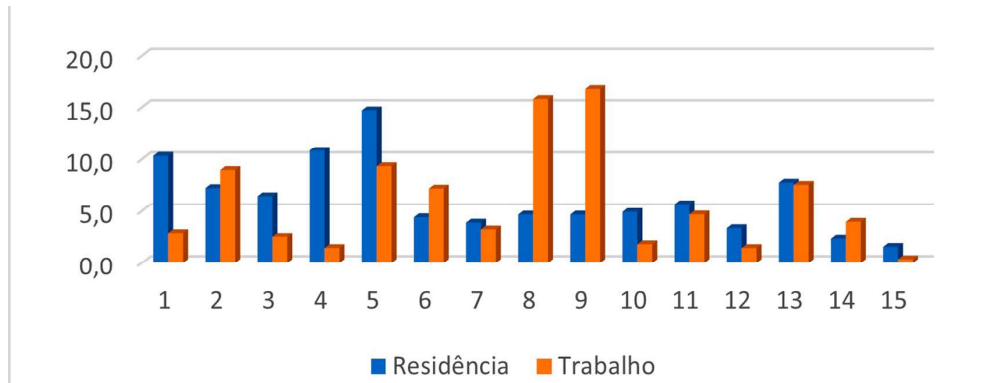
As for housing, due to the nature of the application, the interface between home and workplace gave rise to some interesting reflections. Graphic 1 shows the correspondence between the sample and the demographic data, with zones 1, 4 and 5 having the largest population groups, while the rates for the workplace are different. In some zones, such as 1, 3, 4 and 5 (all in the west), the number of residents is much greater than the number of interviewed workers who circulate through them. On the contrary, in zones 8 (Center region) and 9 (Aldeota), unsurprisingly, the contingent of workers in transit is much larger than that of the residents interviewed, as these are the regions with the greatest supply of jobs.

Corresponding to the data in Chart 1, the most populous neighborhoods in the sample are located on the outskirts of the city, forming the west-south belt, with the first stratum occupied by zones 1, 4 and 5 (each retaining more than 10% of sample workers); and a second extract with zones 2, 3 and 13 (ranging between 6.4 and 7.7% of residences). According to the *2010 Census* (Iplanfor, 2015), this belt has more than 1.4 million inhabitants, and its nature in our research indicates an internal pendular movement with a working mass leaving the west-south region towards the center-east to work every day.

It is at this point that land occupation creates an interface with economic distribution and the consolidation of labor flows. Therefore, although we assume that Fortaleza is a polycentric city (Silva and Gonçalves, 2012; Costa and Amora, 2015),



Graphic 1 – Residence and work destination by zone



Source: authors' survey, in 2019.

there is still a concentration of trade and services (and therefore jobs) in zones 8 and 9. A central neighborhood in this region, Aldeota has mixed occupation: first, it is an upper middle class residence, as it appears as the 5th neighborhood with the highest average monthly income in the city (Iplanfor, 2015), while the 1st and 3rd positions in the ranking are immediate neighbors (Meireles and Cocó, respectively). Second, it is a trade and services corridor (with emphasis on the banking system and a network of hospitals and medical clinics), which can be numerically observed in official data (Paitt, 2014; Fortaleza em Mapas, 2018).

Because of this, it is a region of great circulation and the focus of daily traffic jams. The challenges are recognized by the government: a study by the City Hall (Paitt, 2014) reveals that, although the surroundings of Aldeota have only 3 km<sup>2</sup> and are home to 2% of the city's population, it corresponds to 77.8%

of the municipal GDP. Such concentration has an obvious impact on mobility: it concentrates 16% of the flow of private vehicles, 18% of public transport lines and 30% of its users.<sup>6</sup>

Lima et al. (2021) draw attention to the phenomenon of spatial mismatch, in which there is opposition between the space of residence and where the jobs are located. In line with our results, the authors demonstrate that, despite the Aldeota region (zone 9) being an area of residence for high-income classes, its characteristic of offering jobs is given to both these and the lower classes. This offer is related to the commercial, institutional and services concentration in the region, but also to the phenomenon of the demand for domestic workers (cleaners, day laborers, doormen, security guards, caretakers, babysitters etc.) generated by those high-class housing, as we presented in another research (Gonçalves et al., 2020).

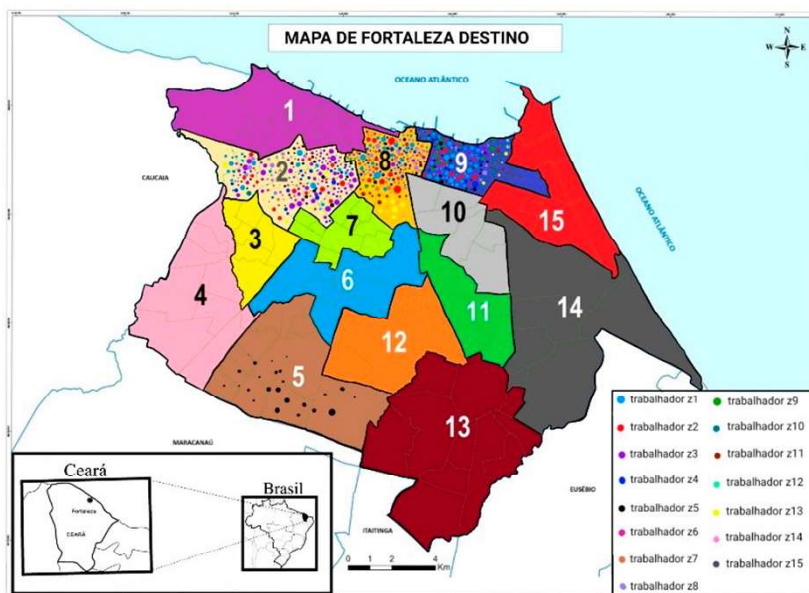
The discrepancy between job offers and housing territory of the lower classes (which occupy the west-south belt) generates the need to shift the peripheral fringes towards the central region polarized in zone 9, but which also radiates to zone 8.

Our research demonstrated the phenomenon, as can be seen in Graphic 1, in which zones 8 and 9 accumulate 32.6% of the sample's employment destinations. However, despite this primacy, there are other work destination clusters identified by the forms: a second level with zones 2 and 5 (with 9.3% and 9% of the work destinations in the sample, respectively); and a third level with zones 6 and 13 (7.2% and 7.5%). And, although it is not negligible that these six zones concentrate

65.6% of the work destinations in the sample and that the first two levels accumulate more than a half, the geographic distribution forms a clear stain of agglutination of zones 2, 8 and 9, bringing together 41.6% of the work destinations, as can be seen in Figure 3.

Each of these regions seems to point out its own dynamics of job generation. This is clear in zone 2 (Antonio Bezerra region), which has the Bezerra de Menezes avenue corridor, which provides a wide range of commerce and services, including banking. Both the core neighborhoods of zones 6 (Parangaba) and 13 (Messejana) were autonomous municipalities in the past (Lima, 2006) and even today maintain an commercial vocation independent from Centro-Aldeota (Costa e Amora, 2015),

Figure 3 – Map of zones by destination to work



Source: edited by the authors on the Fortaleza Neighborhood Map (Ipece, 2019).



with the addition that zone 6 also houses the airport. Silva and Gonçalves (2012) even place Antônio Bezerra, Parangaba and Messejana as part of the city's other polycentric nuclei. Understanding why zone 5 (Mondubim) was highlighted was more difficult. Apparently, it is the result of local centers of commerce and services, such as Conjunto Esperança and Prefeito José Walter, both born from large public habitation programs from the seventies. This topic may be the subject of future studies.

When we cut out the areas of residence, the result is quite revealing of the city's complex mobility dynamics. Based on the *2010 Census* microdata, Lima et al. (2021) point to the trend of monofunctional peripheries in Fortaleza, that is, with neighborhoods mainly aimed at the residence of the lower classes, as opposed to the job offer concentrated in the central region.

However, this soil occupation dynamic still responds to some peculiarities. Some coincident degree of residence and destination (for occupation) was noted for 26.5% of the workers in the sample, indicating relatively short movements, especially in zones 1, 4, 5, 11 and 12, each with more than 50% of residents working in neighborhoods of the area itself.

The zones that concentrated the largest number of exogenous workers in terms of housing were 2, 8 and 9, being, therefore, the ones that most demand dislocations and precisely those that created the stain of Figure 3. Although they also maintain a certain degree of residence (13.6%, 12.8% and 18.6%, respectively), they have a more heterogeneous flow than the others zones and, therefore, are the main mobilizers of residents from other zones.

The way they impact on mobility to work, however, is different. Zone 2 concentrates workers from neighboring regions (zones 1 and 3) or relatively close (zone 4), creating a cluster of neighborhoods in the western region integrated by residence and work. Technically also in the west, zone 8 especially influences neighborhoods in that region, with most of its workers coming from zones 1, 2, 4 and 7.

Work destination champion, zone 9 also mainly receives workers coming from the west, from zones 1, 2 and 8; however, those who work there come from more diverse origins (from almost all zones), and it is important to note that zones 3, 4 and 5 form a secondary emission block of workers who need to cross the city to reach their workplace.

The data also show that the expansion of housing and services to zone 14 is beginning to bear fruit: although in percentages that are still small (ranging between 12% and 20%), this region is a job destination for residents of zones 6, 9, 10, 13 and 15, i.e. mostly on the east side.

## Journey time from home to work

Considering that 73.5% of the workers in the sample need to leave their housing area to go to work, and that the area of zones 2, 8 and 9 concentrates 41.6% of these subjects' destinations, there is a strong tendency for a spatial mismatch, which has direct implications on urban mobility and the time required for such a displacement.

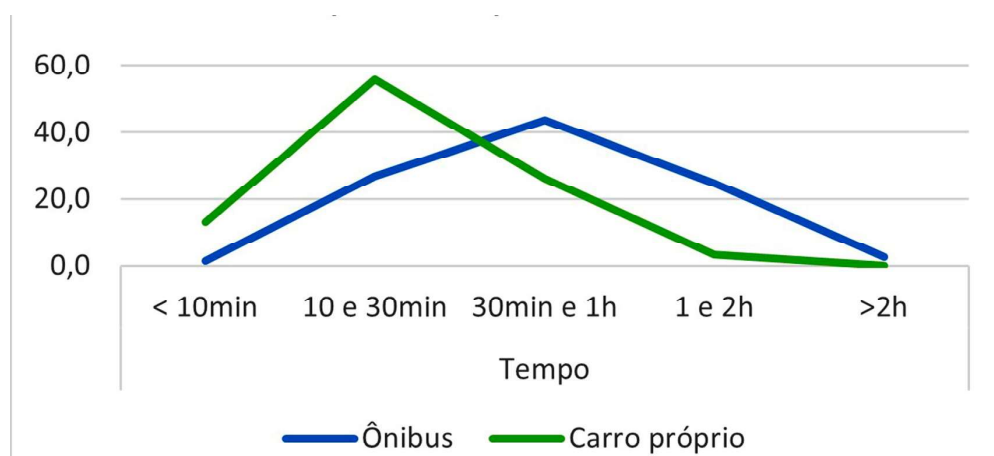
The distribution of the sample by means was more or less polarized between users of public transport (58.5%) and private transport (18.8%), responding, to a certain extent, to the indication of the application itself, as described in the methodology, but it were registered users of other means, albeit in small numbers.<sup>7</sup>

However, even though the focus of the article is the polarity between public and private transport, we cannot fail to quickly mention the walking mean, after all, 95% of the workers in the sample reported doing on foot a part of their journey to work. Thus, although “only” 7.4% used exclusively this modal, walking is something necessary for the overwhelming majority of people when using any modal.

On the other hand, the sidewalks of Fortaleza present a precarious and inadequate reality when walking, full of irregularities and obstacles, although some bring tactile identification or access ramps. In the assessment by Mobilize Brasil (2019), the city was ranked second to last among Brazilian capitals, with an average of 4.53. Thirteen evaluation criteria were used (inclination, width, barriers, existence of urban furniture, etc.) and, although the transversal slope criterion reached a score of 7.39, others presented very poor indicators, such as the existence of urban furniture and squares (2.90) and maps and signposts (0.10).

There is a clear inequality in the pedestrian structure when cuts are made by areas: the three best evaluated sidewalks are in

Graphic 2 – Modal by home-work time



Source: authors' survey, in 2019.

zone 9, all destined for the tourist sector and the upper classes living, while the three worst sidewalks are in zones 7 and 6 (Mobilize Brazil, 2019).<sup>8</sup>

When we consider journeys from home to work, one of the main factors to evaluate is the time required to complete it. Most workers in the sample do not require much: 12.6% require less than 10 minutes, and 35.5% between 10 and 30 minutes, a range of 34.6% requires a time between 30 to 60 minutes. We consider high, however, the rate of 17.3% who spend more than 1 hour.

What draws attention are the differences in travel time when we stratify them by means: 27.3% of bus users needed more than 1 hour in the home to work journey, reaching 10 percentage points more than the average; while only 3.3% of private car users used the same amount of time.

This means that car users benefit in terms of time spent on their daily journeys, despite traffic jams. Although there are public policies aimed at reducing the bus journey time, this does not seem to be reflected horizontally in the general picture of the sample. Since 2012, Fortaleza has had a BRS (Bus Rapid Service) system, that is, preferential lanes for public transport, which other vehicles can only access to perform conversions. As of 2014, the BRT (Bus Rapid Transit) was also implemented, which are exclusive bus lanes, structured in isolated corridors and equipped with small stations. Figueroa (2012) studied this model and identified it as originating from urban interventions in Curitiba, in the late 1980s, from there expanding to other Brazilian cities (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre)

and being adopted in the large Latin American metropolises at the turn of the century, such as Buenos Aires, Santiago, Lima, Bogota and Mexico City.

In Fortaleza, between 2014 and 2018, two BRT corridors were built (on Avenida Bezerra de Menezes, zone 2; and on Avenida Aguanambi, zone 8), totaling just over 4 kilometers at a cost of BRL 477 million. Despite the real gain in speed of the collectives within the exclusive lanes – the City Hall of Fortaleza even announced that the BRT in Bezerra de Menezes increased the average speed of its buses from 12 km/h to 18.3 km/h (Corredor..., 2018), fact that undoubtedly impacts the travel time of passengers –, the high investment required to implement the system acts as a strong impediment to the continuity of the policy.

As we analyzed in another study (Lima Filho, 2019), the Expresso Fortaleza project, launched in 2014, stipulated the initial construction of eight BRTs in the city, but was later reduced to only four, of which only two were built. The *Fortaleza 2040* planning (Iplanfor, 2018) stipulated a network of approximately 110 kilometers of BRTs. However, considering that it is an intrusive type of work (affecting and blocking high-flow roads), time-consuming (an average of two kilometers built per year) and expensive (at a cost of more than 100 million per kilometer), the BRT presents a great achievement challenge. This is in line with what Figueroa (2012) says, who does not consider the BRT a suitable model for large metropolises and that, normally, it works only in very specific stretches of cities.

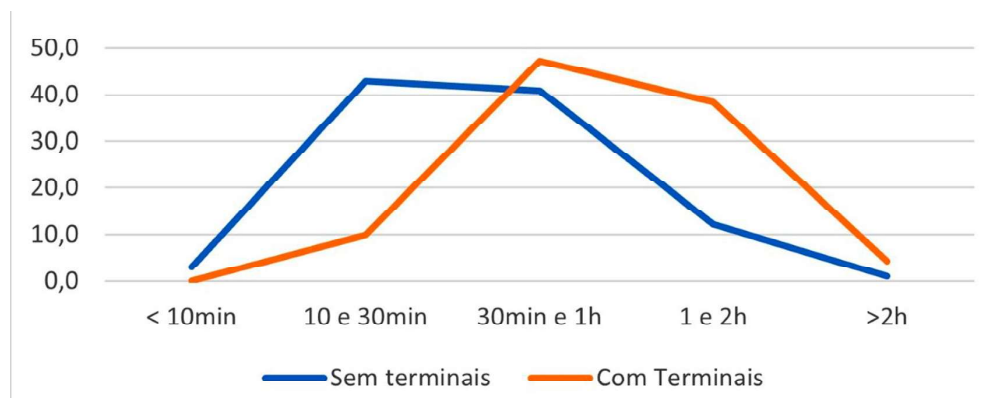
With the low capillarity of the BRTs and the limited efficiency of the BRS (which put vehicles subject to traffic), the additional time is a constant for public transport users, even more so in view of the internal commuting movement. And the way in which Fortaleza's public transport system is organized obliges 50.5% of the users in the sample to change directions (transfer), and 38.5% of those who use two buses or more took more than 1 hour to travel from home to arrive at work. That is, 11 percentage points more than the average for that modal.

The situation is even worse when the interchange of vehicles is made through integration terminals. This equipment, organized as road hubs, allow the exchange of lines without having to pay for another ticket, and, in 2019, there were seven of them in the city.<sup>9</sup> In this way, public transport meets the logic of terminals distributed in "strategic"

locations, collecting the flow of people coming from the outskirts of the peripheries and directing them on routes oriented to trade and service conglomerates. The problem is that the terminals are not geographically well distributed, with, on the one hand, a concentration of four of them within a radius of just 6 kilometers in zones 4 and 6; on the other hand, the dispersion of the others in the distant zones 1, 9 and 13. The terminals mimic the methodology of the subway in their own way, however, motorized vehicles have less capacity to absorb new passengers, which added to the weak distribution, makes the system slow and inefficient and adds more than reasonable time to travel.

The range of terminal users is significant within the sample: 23.7% of those who go out to work or 48.4% of bus users. When we isolate bus users who do not use the terminals, we see that 13.2% needs more than 1 hour to

Graphic 3 – Bus user by time (home-work)



Source: authors' survey, in 2019.

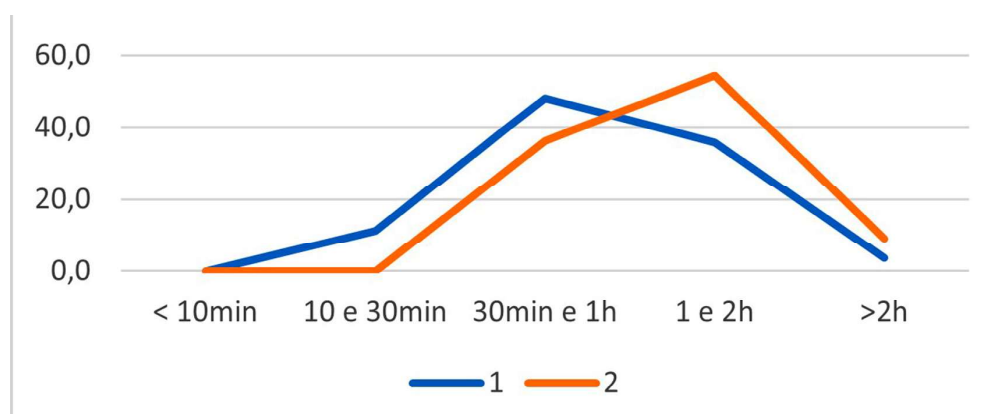
complete the trip. Compared to those who use the equipment, the same time is required for 42.9%. As you can see in Graphic 3, despite some similarity in the curves, they are basically opposite in terms of time distribution, always accumulating more for those who use the terminals.

In the sample, a small portion needed to use not just one, but two terminals on the way to work (12% of those using the equipment), and, in these cases, the addition of time was also proportionally greater. As shown in Graphic 4, 39.5% of those using one terminal and 63.6% of those using two terminals spent more than 1 hour on their journey.

Even though a portion of the users of two terminals actually cover longer distances (which are reflected in more time), the poor geographic distribution of equipment contributes to the fact that, even over medium distances (or short ones, as in the cases of the Parangaba and Lagoa terminals, separated by only one kilometer in a straight line), some users need to pass through two terminals to get to work.<sup>10</sup>

The dynamics of time spent by workers using public transport is related to other variables: unsurprisingly, they had a lower income and 65.9% of users of public transport reported living with a family income of less

Graphic 4 – Number of terminals by time (home-work)



Source: authors' survey, in 2019.

than 1 Brazilian minimum salary, against 9.1% of cars users. Conversely, among those with incomes greater than 5 Brazilian minimum salaries, 48.1% traveled by car and 33.3% traveled by bus. Graphic 5 displays the percentage of income by modal and how the curve is mirrored between the two types.

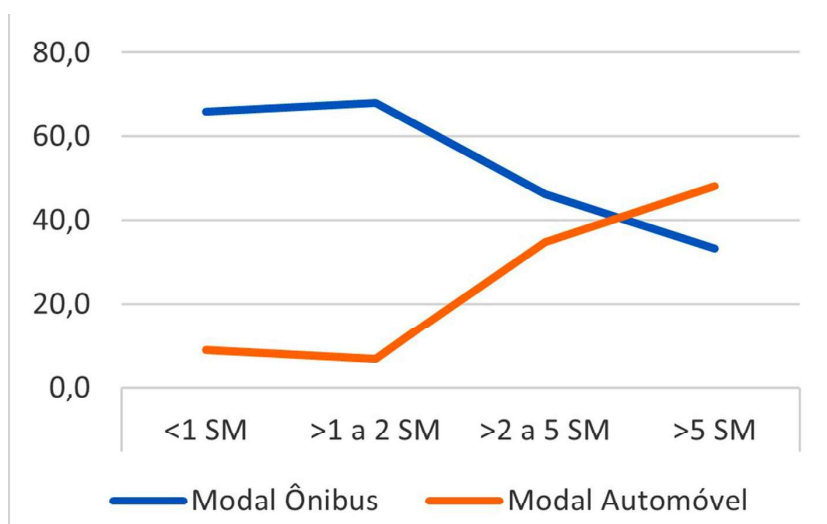
In this analysis, we prioritized the binary comparison between public transport (bus) and private automobile (car) users, however, the sample also recorded data from other means, such as motorcycles, bicycles, subways, hitchhikers, app users or taxi and even those who make their main journeys on foot. It is important to point out that the low number of subway users' respondents (0.9%) indicates that the investigation did not satisfactorily reach this type of subject or that they are few in relation to the others.

However, as the interviews were conducted with passers-by, it would be expected that underground users would

show up. Therefore, it is possible that the low frequency of this modal is related to its incipient use. Although officially inaugurated in 2012, Metrofor (as it is called the Fortaleza Subway) is the result of a complex political process, whose project began in the 1980s, and the execution of the works dragged on for 14 years until the inauguration of the first section. In 2019, there were two lines (South and West) in operation and, after applying the questionnaires, the third one (the VLT/Light Rail Vehicle, an electric surface train) entered the testing phase.

Our hypothesis is that the low frequency of subway users in the sample is related to the limited access of this modal to the neighborhoods of Fortaleza. The Metrofor South Line broke usage records in 2019, with an annual average of 10 million users (Transporte..., 2020). This means that, seven years after being inaugurated, the system still occupied only 9.7% of its capacity (Linha..., 2019).

Graphic 5 – Family income by modal



Source: authors' survey, in 2019.

At the same time, the wide coverage of bus access to neighborhoods points to the greater use of this modal with the already mentioned number of 21.6 million users in August 2019 (Número..., 2021). Therefore, considering the period of data collection, the annual users of the subway corresponded to only half of the monthly public of the buses.

The frequency of bus users decreased significantly during the Covid-19 pandemic, reaching its lowest point in May 2020, with an audience of 4.9 million monthly users (*ibid.*), but it grew back, reaching 13, 6 million people in August 2021, i.e., 66% of the demand of two years earlier.

Finally, it is worth mentioning that Fortaleza is in the headlines in terms of urban mobility because of its bicycle system, based on a municipal public policy put into action since 2013. In addition to an extensive network of bicycle lanes and tracks, the city has a system relatively robust bikeshare system, with 188 stations, even though the system expansion process only took place after data collection. In any case, our studies suggest the growth of users of this modal, and the data seem to reflect this, with 6.2% of those who go to work using bikes for this purpose. The use of this modal is the object of investigation in other studies (Lima Filho and Rebouças, 2019).

## Final considerations

This article analyzed data from a survey on urban mobility carried out in the city of Fortaleza, associated with the construction of a differentiated territorialization of 15 zones or clusters of neighborhoods, with the objective

of reflecting on the dynamics of the journey between work and home from the housing regions and its socio-spatial characteristics; and the relationship between uses of transport means and time.

The data collected in our research shows that, in a situation of displacement at the time of collection, the majority of the sample individuals moved for reasons of work and to use services/commerce, pointing out that the use of the city's means is more marked for "professional" or consumer reasons, leaving little room for leisure and conviviality.

Confirming previous studies, the labor distribution in the city meets the socioeconomic organization. As Fortaleza concentrates the supply of shops and services in a central area, it is there that the greatest number of jobs are located: zones 8 (Centro) and 9 (Aldeota). In addition to this concentration, there is a cluster of secondary work destinations, in zones 2 (Antônio Bezerra), 5 (Mondubim), 6 (Parangaba) and 13 (Messejana). Zones 8, 9 and 2 are also those that receive the most exogenous population, that is, workers who do not live there. This means that the majority of the sample needs to move from their zones of origin to the concentrated destination of the central zones, straining the home-work trajectories.

In a more or less opposite way, the city's population concentration occurs in other regions: in the sample, especially in zones 1 (Barra do Ceará), 4 (Bom Jardim), 5 and 13. However, it was noticed that some zones concentrate much more resident population than work destination for the sample, as is the case of zones 1 (Barra do Ceará), 3 (Henrique Jorge) and 4 (Bom Jardim).

These results demonstrate how the city points to a tendency towards monofunctional land use in the peripheral fringes, dedicated essentially to the residence of the low-income classes, while job opportunities are concentrated in the central area, which has mixed occupation, and is also home to the upper classes. This characteristic indicates that higher-income residents have job offers at shorter distances, while the low-income population suffers from the spatial mismatch, which is the territorial mismatch between housing and the workplace.

In parallel to this phenomenon, the city suffers from a process of urban sprawl, in which there is a spatial self-segregation of the population, both high and low income, as noted by Lima et al. (2021). However, the first group voluntarily migrates to fortified enclaves in the form of horizontal condominiums in a southeastern region, emigrating in part to the municipality of Eusébio; while the low-income population is compulsorily pushed to the western and southern fringes, in areas bordering the municipalities of Caucaia and Maracanaú, as a result of the economic dynamics and real estate capital that make the cost of living in those central areas increasingly higher (Pequeno, 2015).

In this way, the trend towards residential monofunctionality in peripheral neighborhoods, the spatial mismatch and spatial segregation result in the low-income population living increasingly far from the places where they work, which, in our sample, was represented by 73.6 % of workers needing to leave their home zones to go to work. Bearing in mind that the low-income

population mostly uses public transport for this, we see the space-time tension acting in the form of long and time-consuming journeys.

The time factor was one of the major concerns of the study and an increase in time was demonstrated in relation to the public transport modal, especially when there was a need to use bus terminals. Taking as a reference the expenditure of more than one-hour journey from home to work, the difference between private cars and public transport users was of 24 percentage points; and, when we cut out the bus users who had to use terminals, the accumulation of time increases according to the need to use one or two of these pieces of equipment.

Therefore, the inverse proportion between income and use of means is clear when considering the polarity between public and private transport. The higher the income, the lower the probability of using public transport, which demonstrates that bus users have lower income and are penalized by spending more time travelling to work.

At the same time, the government seems to invest much more in equipping road infrastructure for private vehicles, qualifying roads and building viaducts and tunnels, even though investment in more efficient public transport systems has been perceived in recent years (such as the BRT) and in the bicycle network, which can provide alternative means of daily transport.

However, in general, public action reinforces the penalization of the poorest population, who spend more time in their daily travels to get to work; while the region where



the upper classes live is precisely the one that enjoys the best road network and the best public transport connection.

The city of Fortaleza replicates the Latin American model of metropolises with urban sprawl and spatial segregation of the poorest to the fringes or peripheries, while public policy actions to improve public transport are still very incipient. Even though it speeds up travel, the BRT is very restricted, and the traditional terminal system ends up making travel more difficult and time-consuming.

If the high cost of building new BRTs is prohibitive, the recommendation to the public authorities would be to invest in cheaper and more inventive solutions to make moving from the outskirts to the center more agile, such as the total integration of the public transport

system (by one-pass tickets style), including the metro, as well as a study of available lines and ways to make them more efficient.

Making the trip to work for people living in the periphery faster and more comfortable would be a great achievement in itself compared to the current reality, even if this is quite far from the construction of a walkable city (Speck, 2017), in which the subject can enjoy with quality (Gehl, 2015) the public space that is available. In some places of Fortaleza, such as Aldeota and Meireles neighborhoods (both in zone 9), it is possible to enjoy public spaces that come very close to these humanistic ambitions of experiencing the city. But, again, they are located in wealthy neighborhoods for the use of the high-income population.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-6669-2471>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza/CE, Brasil.  
irapuan.peixoto@ufc.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-7060-5414>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Departamento de Engenharia de Transportes, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes, Fortaleza/CE, Brasil.  
gfreitasreboucas@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-3496-5305>**

Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza/CE, Brasil.  
solcarolinaloureiro@alu.ufc.br

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Rayssa Raquel Souza Belém, email: letrare.ufc@gmail.com

## Acknowledgement

We would like to thank the Federal University of Ceará and the Ceará Foundation for Scientific and Technological Development (Funcap) for the financial support that made the research possible through the Scientific and Technological Initiation and Academic Initiation programs, as well as the volunteer researchers from the Laboratory of Studies in Politics, Education and the City.

## Notes

- (1) The research is part of a Lepec research project that involves themes such as urban mobility, uses of public space and public policies, of which this selection was presented here. The data bring other results that can be further explored.
- (2) “The new regionalization was created by complementary law n. 278 of December 23, 2019. Decree n. 14,590, of February 6, 2020, brought the renaming of Regionals, with new maps. On December 31, 2020, through decree no. 14,899, the then mayor Roberto Cláudio published the new regulation of the administrative structure and the transition process of the Regionals”. Translate by us from (Entenda..., 2021, s/p).
- (3) Silva and Gonçalves (2012) name 10 centralities in Fortaleza: the traditional Center (zone 8) plus the neighborhoods Aldeota (zone 9), Montese (7), Messejana (13), Parangaba (6), Benfica (also in zone 8), Barra do Ceará (1), São Gerardo and Antônio Bezerra (both in zone 2) and Edson Queiroz (14). The authors associate the formation of these centralities with the emergence of large shopping malls, which serve as mobilizers of the tertiary and real estate sectors. Accioly and Nogueira (2015) and Pequeno (2015) also mention shopping malls as this type of mobilizer for the Metropolitan Region. From this, we could consider that other poles would be emerging since then, as in Papicu (zone 9), in addition to the reinforcement of existing centers with new developments. However, in addition to shopping malls, we account for other factors for the establishment of these other centers, associated with the so-called “street commerce”, as the cases of Messejana, Montese and Antônio Bezerra are exemplary.
- (4) In colonial times, Fortaleza was the seat of political power in Ceará, but it did not hold wealth, and other cities mobilized the economy through livestock production; and it only gained economic importance with the development of cotton agriculture in the context of the industrial revolution, especially in the second half of the 19th century (Lima, 2006; Farias, 2012). The area corresponding to zones 5, 6 and 13 (Mondubim, Parangaba, Messejana) were other municipalities, which ended up engulfed by the capital.
- (5) Namely: Pecém Industrial and Port Complex, in São Gonçalo do Amarante and Caucaia; the Industrial District of Maracanaú (which is already conurbated in Maranguape and Pacatuba); and the southern industrial corridor (Eusébio, Aquiraz, Horizonte, Pacajus). See Accioly and Nogueira (2015).
- (6) The data from Paitt (2014) refer to a geographical section called the “Aldeota Square”, a region comprising a specific portion of Aldeota and near neighborhoods that concentrate such indices, all in zone 9.

- (7) The valid percentage of sample distribution, regarding the use of other means to work was: on foot (7.4%), motorcycles (6.5%), bicycles (6.2%), hitchhiking (1.5%), subway (0.9%) and cars by application or taxi (0.3%). It is worth noting that ridesharing and app use are still carried out by car, so the rate of use of this modal (regardless of whether or not they are drivers) was 20.6%.
- (8) The best sidewalks are on Avenida Beira-Mar (neighborhood Meireles), on Iracema Beach and at the Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura, one of the main tourist facilities in the city. The worst are in the Damas, Itaoca and Parangaba neighborhoods (the first two in zone 7 and the last one in zone 6). The national assessment considered sidewalks that provide access to public facilities, such as transport services, squares, educational institutions and public safety, health, culture, leisure and the executive, legislative and judicial branches (Mobilize Brasil, 2019).
- (9) The Integrated Transport System of Fortaleza (SIT-FOR) was implemented in the early 1990s and is only now being expanded. The existing terminals in 2019 were: Parangaba, Lagoa (both in zone 6), Conjunto Ceará, Siqueira (both in zone 4), Papicu (zone 9), Messejana (zone 13) and Antônio Bezerra (zone 2). While this text was being written, two others were delivered: in the José Walter (zone 5) and José de Alencar (zone 14) neighborhoods.
- (10) In a preliminary non-validated survey, we even found a user who needed to go through three terminals to get to work, but in the sample collected, the maximum was the use of two equipments.

## Referências

- ACCIOLY, V. M.; NOGUEIRA, C. M. L. (2015). "Região Metropolitana de Fortaleza: movimentos pendulares e configuração espacial". In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (orgs.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, pp. 283-304. Coleção Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática, Série Estudos Comparados.
- ARAGÃO, E. F. et al. (2008). *Fortaleza e suas tramas: olhares sobre a cidade*. Fortaleza, EdUECE.
- AZEVEDO, M. do S. M. de (2016). *Caminhar na cidade: uma reflexão sobre o uso das calçadas em Fortaleza como estrutura de mobilidade do pedestre*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Estadual de Fortaleza.
- BRUNO, A.; FARIAS, A. de (2012). *Fortaleza: uma breve história*. Fortaleza. Demócrito Rocha.
- CARNEIRO, G. L. S. (2020). "De burca ou de biquíni": *direto à cidade, mobilidade urbana e assédio de rua em Fortaleza/CE*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.
- CEARÁ (2022). *Parque Estadual do Cocó*. Governo do Estado do Ceará, Secretaria de Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/gestao-de-ucs/parques/parque-estadual-do-coco/>. Acesso em: 8 mar 2022.
- COSTA, M. C. L.; AMORA, Z. B. (2015). "Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole". In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (orgs.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, pp. 31-76. Coleção Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática, Série Estudos Comparados.

- DENATRAN (2020). *Frota de Veículos – 2020*. Brasília, Ministério de Infraestrutura/Denatran. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2020>>. Acesso em: 31 out 2020.
- DUHAU, E.; GIGLIA, A. (2016). *Metrópoli, espacio público y consumo*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- EDUCAIBGE (2019). *Conheça o Brasil: população*. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 5 out 2019.
- FARIAS, A. (2012). *História do Ceará*. Fortaleza, Armazém Cultural.
- FIGUEROA, V. (2012). “La política pública del Transantiago: implicancias conceptuales y metodológicas para um estudio de caso”. In: OLAVARRÍA, M. (ed.). *Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?* Tomo 3. El Transantiago. Santiago de Chile, Universitaria.
- FORTALEZA EM MAPAS (2018). *Territoriais: área edificada: comercial; serviços*. Fortaleza, Fortaleza em Mapas. Disponível em <http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Acesso em: set 2018.
- GEHL, J. (2015). *Cidade para pessoas*. São Paulo, Perspectiva.
- GONÇALVES, D. N.; LIMA FILHO, I. P.; SANTOS, H. R. R.; FREITAS, R. M. F. (2020). Estar em isolamento social: quando a desigualdade atua como fator. *Aval: Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 3, n. 17, pp. 151-169.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes*. São Paulo, Martins Fontes.
- IBGE (2019). *IBGE Cidades: Fortaleza – Panorama*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 17 mar 2019.
- IPECE (2016). Análise comparativa da taxa de motorização do Ceará, Nordeste e Brasil – 2011 a 2016. *Ipece Informe*, n. 118. Fortaleza, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Produto Interno Bruto Municipal: análise do PIB dos municípios Cearenses – 2002, 2010, 2014 e 2015*, n. 1. Fortaleza, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/10/PIB\\_dos\\_Municipios\\_Cearenses\\_2002\\_2015.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/10/PIB_dos_Municipios_Cearenses_2002_2015.pdf). Acesso em: 22 out 2018.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Ceará em Mapas. Caracterização Territorial – Limites e Regionalizações: Mapa dos bairros de Fortaleza*. Fortaleza, Governo do Estado do Ceará/Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/140x.htm>. Acesso em: 7 out 2019.
- IPLANFOR (2015). *Fortaleza 2040: Iniciando o diálogo por uma Fortaleza de oportunidades, mais justa, bem cuidada e acolhedora*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Fortaleza/Iplanfor, v. 2, n. 1, ano II.
- LEFEBVRE, H. (2013). *O Direito à Cidade*. São Paulo, Centauro.
- LIMA, C. F. (2006). “Cidades do Ceará: origens, transformações e perspectivas”. In: CAMPOS, F. (ed.) *Anuário do Ceará 2006*. Fortaleza, Jornal O Povo, pp. 394-452.
- LIMA, L. S.; LOUREIRO, C. F. G.; SOUSA, F. F. L. M.; LOPES, A. S. (2021). Espriamento urbano e seus impactos nas desigualdades socioespaciais da acessibilidade ao trabalho em Fortaleza. *Transportes*, v. 29, n. 1. Anpet-Associação Nacional de Ensino e Pesquisa em Transportes.

- LIMA FILHO, I. P.; REBOUÇAS, G. F. (2019). "Mobilidade urbana e ciclismo: o uso do sistema de bicicletas compartilhadas em Fortaleza". In: BARREIRA, I. A. F.; GONÇALVES, D. N. (orgs.). *A cidade sob o chão do espaço público*. Fortaleza, Expressão Gráfica.
- LIMA FILHO, I. P. (2013). "Mobilidade urbana, trânsito e infraestrutura: pensando sociologicamente as intervenções de uma subseleção da Copa do Mundo". XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. GT 02: Cidades. Salvador, Brasil.
- \_\_\_\_\_. (2019). "A mobilidade urbana e suas políticas: a crise do trânsito em Fortaleza e o BRT". In: LOPES, G. L.; BARBOSA, W. F. (orgs.). *Cidades em ação: perspectivas interdisciplinas sobre o espaço urbano e seus usos*. Imperatriz-MA. Ed. IFMA.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MOBILIZE BRASIL (2019). *Calçadas do Brasil: Relatório Final, Campanha 2019*. S.I.
- NTU (2017). *Anuário da Associação Nacional de Empresas do Transporte Urbano: 2016-2017*. Brasília, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos/NTU.
- PAITT (2014). Binário Santos Dumont/Dom Luís – Resumo da análise, 17 de março. Documento em PDF. Fortaleza, PMF/ Plano de Ações Imediatas de Transporte e Trânsito.
- PEQUENO, R. (2015). "Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza". In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (orgs.). *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles. Coleção Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática, Série Estudos Comparados.
- SANTIAGO, Z. M. P.; SANTIAGO, C. Q.; SOARES, T. S. (2016). Acessibilidade no espaço público: o caso das praças de Fortaleza. *Ergodesign & HCI*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, ano 4, pp. 32-39.
- SILVA, J. B. da; GONÇALVES, T. E. (2012). Urbanização e produção da cidade: Shopping Centers na dinâmica de novas centralidades em Fortaleza-CE. *Geosul*. Florianópolis, v. 27, n. 53, pp. 63-88.
- SIMMEL, G. (1967). "A metrópole e a vida mental". In: VELHO, O. G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SPECK, J. (2017). *Cidade caminhável*. São Paulo, Perspectiva.
- UN (2018). *World urbanization prospects: the 2018 revision. Key Facts*. Nova York, United Nations.
- VILLAÇA, F. (2009). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.

## Notícias

- CORREDOR expresso na Av. Bezerra de Menezes recebe as linhas 071 - Antônio Bezerra/Mucuripe e 079 - Antônio Bezerra/Náutico. Prefeitura Municipal de Fortaleza: Notícias, 6/9/2018. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/tag/BRT#:~:text=A%20Divis%C3%A3o%20de%20Monitoramento%20da,do%20corredor%20exclusivo%20de%20%C3%B4nibus>. Acesso em: 2 fev 2022.
- CRESCIMENTO da frota de veículos impacta mobilidade. Diário do Nordeste, Caderno Cidade, 5/9/2018. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/crescimento-da-frota-de-veiculos-impacta-mobilidade-1.1995255>. Acesso em: 5 set 2018.

- EM MEIO à pandemia, empresas de transporte coletivo de Fortaleza vendem parte da frota de ônibus, *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 27/2/2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/em-meio-a-pandemia-empresas-de-transporte-coletivo-de-fortaleza-vendem-parte-da-frota-de-onibus-1.3053386>. Acesso em: 17 mar 2021.
- ENTENDA a nova territorialização administrativa de Fortaleza. Prefeitura Municipal de Fortaleza, *Notícias – Gestão*, 7/1/2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/entenda-a-nova-territorializacao-administrativa-de-fortaleza>. Acesso em: 8 dez 2021.
- FROTA de veículos já é maior do que toda a malha viária de Fortaleza. *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 19/1/2014. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/frota-de-veiculos-ja-e-maior-que-toda-a-malha-viaria-de-fortaleza-1.795887>. Acesso em: 7 mar 2020.
- LINHA Sul do metrô de Fortaleza só transporta 9,7% do total projetado de passageiros, *G1-Globo. Ceará*, 5/8/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/08/05/linha-sul-do-metro-de-fortaleza-so-transporta-97percent-do-total-projetado-de-passageiros.ghtml>. Acesso em: 8 mar 2022.
- MESMO com melhorias, transporte coletivo perde passageiros, *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 2/9/2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/mesmo-com-melhorias-transporte-coletivo-perde-passageiros-1.1814406>. Acesso em: 2 abr 2019.
- NÚMERO de passageiros de ônibus em Fortaleza chega a 66% da demanda pré-pandemia, *O Povo, Notícia*, 3/11/2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/11/03/numero-de-passageiros-de-onibus-em-fortaleza-chega-a-66-da-demanda-pre-pandemia.html>. Acesso em: 8 mar 2022.
- TRANSPORTE por meio de metrô e VLTs cresce 26% em 2019. Governo do Estado do Ceará: Secretaria de Infraestrutura, *Metrofor*, 14/1/2020. Disponível em: <https://www.metrofor.ce.gov.br/2020/01/14/transporte-por-meio-de-metro-e-vlts-cresce-26-em-2019/>. Acesso em: 8 mar 2022.
- TRANSPORTE público em Fortaleza deve mudar após estudo. *Diário do Nordeste, Caderno Metro*, 22/12/2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/transporte-publico-em-fortaleza-deve-mudar-apos-estudo-1.2190721>, acesso em 22 dez. 2019.

Received: July 8, 2022  
Approved: November 7, 2022

# Mover-se na metrópole: movimentos pendulares na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Moving in the metropolis: commuting  
in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro

Ulisses Carlos Silva Ferreira [I]  
Paulo de Martino Jannuzzi [II]  
Letícia de Carvalho Giannella [III]

## Resumo

O movimento pendular caracteriza-se pelo deslocamento de pessoas que trabalham ou estudam em um município e moram em outro. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), entre 1980 e 2010, foi verificada uma diminuição do fluxo em direção à capital do estado. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar essa transformação a partir da metropolização do espaço e das mudanças na estrutura sócio-ocupacional analisadas para os municípios da RMRJ entre 2000 e 2010. Para isso, utilizamos um modelo de estratificação social utilizado em trabalhos do Observatório das Metrôpoles. Os resultados apontam que municípios da Baixada Fluminense têm se destacado na atração de profissionais.

**Palavras-chave:** movimento pendular; estratificação social; Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

## Abstract

*Commuting is characterized by the movement of people who work or study in one municipality and live in another. In the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (MRRJ), between 1980 and 2010, there was a decrease in the flow of people leaving their municipalities to work in the state capital. This article aims to analyze this transformation based on the metropolization of space and on changes in the socio-occupational structure analyzed for the municipalities of the MRRJ between 2000 and 2010. To accomplish this, we used a social stratification model proposed by the Observatório das Metrôpoles. The results indicate that municipalities located in the region known as Baixada Fluminense have been attracting large numbers of professionals.*

**Keywords:** *commuting; social stratification; Metropolitan Region of Rio de Janeiro.*

## Introdução

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é a que apresenta a maior concentração populacional do País. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), cerca de 73% da população do estado reside nessa região, e, destes, 39% vivem na capital (IBGE, 2021). Além disso, por volta de 75% dos empregos formais estão concentrados no município do Rio de Janeiro (MTE, 2020), evidenciando o papel que os movimentos pendulares cumprem para a dinâmica do mercado de trabalho, sendo, portanto, uma condição para os trabalhadores que residem na RMRJ. Destaca-se que as condições em que esses deslocamentos ocorrem são as piores do País ao serem comparadas com outras regiões metropolitanas (Rodrigues, 2013). Isto posto, este artigo se propõe a analisar os movimentos pendulares na RMRJ, por meio de uma análise sócio-ocupacional a partir de três estratos: classe popular, classe média e classe dominante, como proposto por Ribeiro, Ribeiro e Costa (2013), pesquisadores do Observatório das Metrôpoles (OM).

Nesse sentido, tem-se como objetivo descrever os movimentos ou deslocamentos pendulares intrametropolitanos, a partir das características sócio-ocupacionais das pessoas que residiam e trabalhavam na RMRJ entre 2000 e 2010, destacando os principais destinos e origens desses movimentos. Para tanto, discutimos a formação e a institucionalização da RMRJ com base em revisão da literatura, evidenciando o papel que esse tipo de deslocamento cumpre para esse processo; revisamos os trabalhos sobre metropolização do espaço; e discorreremos sobre os movimentos pendulares

a partir dos dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a fim de debater esses fluxos.

Para cumprir esse propósito, além desta introdução, este artigo conta com mais cinco seções: a primeira apresenta os aspectos teórico-metodológicos; a seguinte aborda a operacionalização e o tratamento da base de dados; em seguida, discorre-se sobre a formação da RMRJ e os movimentos pendulares; e, por fim, apresentamos os resultados da análise e as considerações finais.

## Aspectos teórico-metodológicos

O primeiro passo para a construção deste trabalho foi a revisão da literatura sobre metropolização do espaço, a formação da RMRJ e os movimentos pendulares. A partir disso, apresentamos como esse tipo de deslocamento está na gênese metropolitana do Rio de Janeiro e contribui para o debate sobre uma nova etapa do processo de metropolização (Lencioni, 2017). De forma complementar, os dados quantitativos foram obtidos a partir da análise dos microdados dos Censos Demográficos de 1980, 2000 e 2010, permitindo descrever a realidade socioeconômica do País por meio de “fotografias” de cada momento em que foi realizada a pesquisa censitária.

Ressalta-se que o censo do IBGE levanta dados de todas as Unidades da Federação e do Distrito Federal, sendo uma pesquisa nacional que divulga resultados em diversas escalas, incluindo a municipal e a de setores censitários. Ademais, os dados sobre movimentos pendulares fazem parte do censo desde 1980, exceto na pesquisa que foi a campo em 1991.



Desse modo, para esse tema de pesquisa, os censos são a principal fonte de dados públicos para compreender esse fenômeno urbano.

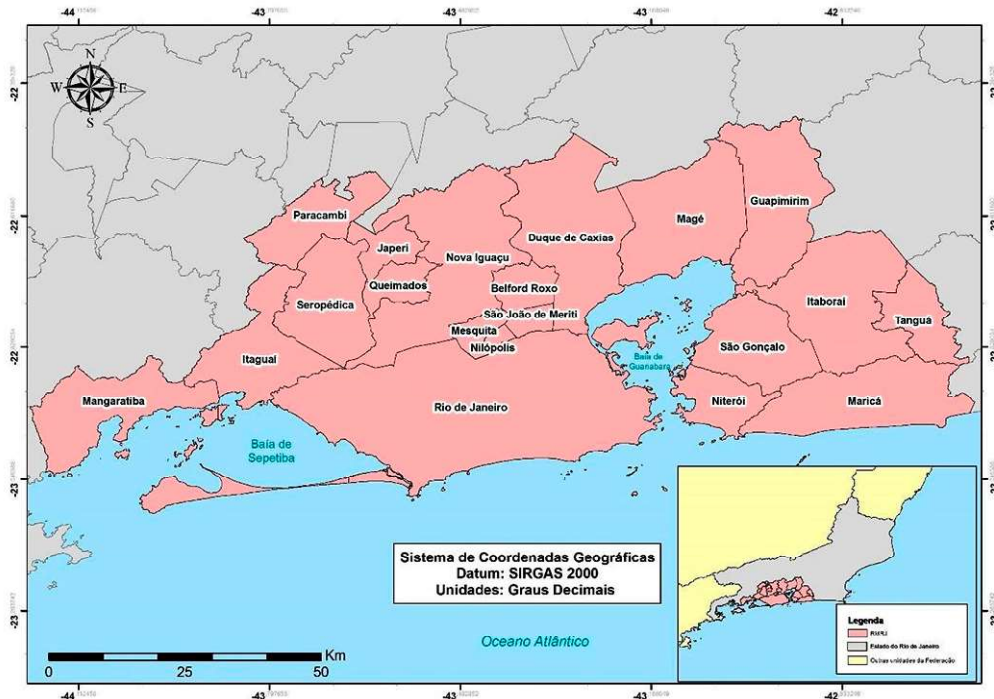
A não realização do censo em 2020 e em 2021 atrasa a compreensão desse fenômeno diante das constantes transformações no mercado de trabalho, no entanto, com os dados disponíveis, podemos descrever as mudanças desses deslocamentos em diferentes contextos políticos e econômicos. Com os dados de 1980, 2000 e 2010, pode-se compreender esse fenômeno num contexto de desindustrialização, de avanço das políticas neoliberais e do que Pochmann<sup>7</sup> (2012) denomina ponto de inflexão nos rumos políticos e econômicos do Brasil após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como presidente da República, em 2002.

No Censo de 2022, o tema dos movimentos pendulares vai fazer parte do questionário, adicionando informações de como esses deslocamentos ocorrem e sob um contexto econômico de transformações no mercado de trabalho. Segundo dados da PnadC, entre 2012 e 2019, os vínculos por conta própria aumentaram 20% no Brasil, e, no mesmo período, a redução do número de pessoas com

carteira assinada foi de 1%. Destaca-se que esse vínculo de trabalho aumenta de forma expressiva entre os profissionais com cursos de nível superior, mais do que dobrando no período, e reduz 13% entre os que têm ensino fundamental incompleto. Sendo assim, compreender a dinâmica dos movimentos pendulares entre os diferentes estratos sócio-ocupacionais permite dimensionar a evolução desse fenômeno num quadro de mudanças nos perfis de vínculos de trabalho. Com isso, após a coleta dos dados do Censo de 2022, temos condições de apontar o cenário desses deslocamentos diante dessa realidade.

A RMRJ (Figura 1) foi escolhida como objeto de estudo, pois observamos uma característica peculiar, qual seja: em 1980, os movimentos pendulares tinham como principal destino a capital do estado, que recebia 80% dos trabalhadores vindos de outros municípios; em 2000, esse contingente era de 70%; e, em 2010, o município do Rio de Janeiro atraía 65% desses trabalhadores. Destaca-se isso ocorreu ao mesmo tempo que esse tipo de deslocamento se intensificou em números absolutos, praticamente dobrando entre 1980 e 2010.

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Malhas Cartográficas – IBGE.

Ojima, Monteiro e Nascimento (2015) compreendem o movimento pendular como o deslocamento de pessoas que residem num município diferente do que trabalham. Já Branco, Firkowski e Moura (2005) também levam em consideração os deslocamentos para estudo, o que não foi considerado neste trabalho, uma vez que o objetivo é analisar esse tipo de deslocamento por diferentes grupos ocupacionais. Segundo Aranha (2005), os deslocamentos pendulares fazem parte da realidade das grandes cidades brasileiras e, por meio deles, é possível investigar desigualdades sociais e espaciais. O autor destaca que, ao se analisar esses movimentos, compreendem-se não apenas

fluxos, sentidos e direções, mas oportunidades e desafios nas regiões em que ocorrem. Para Lencioni (2017), a pendularidade é fundamental para compreender a dinâmica metropolitana, uma vez que se trata de uma importante característica do processo de metropolização do espaço.

Isto posto, discorremos sobre o processo de metropolização do espaço, em que os grandes fluxos de mercadorias, pessoas e informações são marcas de uma nova etapa do processo de urbanização, tornando o espaço mais homogêneo, fragmentado, disperso e hierarquizado (ibid.). Destaca-se que a hierarquia é uma característica marcante na RMRJ, uma vez

que há um núcleo, município do Rio de Janeiro, que concentra população, oportunidades de trabalho e serviços, o que ajuda a explicar o grande fluxo de trabalhadores em direção a essa cidade.

Segundo Ferreira, Rua e Mattos (2014), a metropolização do espaço pode ser vista como uma continuidade da urbanização, mas atrelada ao processo de desindustrialização e às transformações na organização do trabalho. Para os autores, são características desse fenômeno a desconcentração e a “explosão” da metrópole, isto é, as características da metrópole expandem-se até mesmo para os espaços não delimitados como áreas metropolitanas pelo Estado. De acordo com Dota e Ferreira (2020), a metropolização é um processo que metamorfoseia o espaço, resultando em formas urbanas descontínuas, mas integradas aos fluxos de pessoas, capital e mercadoria. Esses autores ainda destacam que esses fluxos podem estar conectados por dois meios, um direto e outro indireto.

O modo direto diz especificamente sobre a infraestrutura urbana que permite a materialização desses fluxos, seja por meio de estradas, portos e aeroportos, bancos, redes de energia ou telecomunicações, etc. Os modos indiretos dizem respeito às escolas e universidades, hospitais, centros de cultura e lazer. Nesse sentido, a localização dos empregos também pode ser entendida como uma conexão indireta entre as cidades, uma vez que a “explosão” da metrópole implica uma grande extensão metropolitana sobre um espaço fragmentado, marcado por diferenças na distribuição de infraestrutura e oportunidades de trabalho.

De acordo com Lencioni (2017), a metropolização do espaço tem muitas características, entre elas estão: a fragmentação e segregação

social do espaço, a intensificação e dispersão dos movimentos pendulares, a diminuição do crescimento demográfico no núcleo metropolitano, entre outras. A autora destaca que essa metamorfose resulta em novos papéis ou funções para as cidades. É comum, por exemplo, que a metrópole concentre atividades de gestão, sendo a localização de sedes de grandes empresas e atividades ligadas aos serviços, enquanto as atividades produtivas se espalham pelo espaço.

As mudanças nas funções da metrópole também são cruciais para entender o processo de metropolização do espaço. Novas funções podem resultar em diferentes estruturas e formas do espaço metropolitano. Por exemplo, uma metrópole de característica de concentração industrial atrai um perfil da força de trabalho mais ligado às atividades fabris e produtivas. Na metrópole dispersa e menos industrializada, o fluxo da força de trabalho também se torna mais disperso e diversificado, mais ligado aos serviços financeiros e ao setor de serviços.

## Operacionalização e tratamento da base de dados

Tendo os Censos de 1980, 2000 e 2010 como fontes de dados, realizamos a expansão da amostra, a partir dos pesos amostrais, utilizando as variáveis V604, P001 e V0010, respectivamente. Por se tratar dos dados amostrais dos censos demográficos, esse procedimento de expansão da amostra se faz necessário para que a generalização ocorra sem vieses. Em seguida, os dados foram filtrados para pessoas que tinham o Rio de Janeiro como unidade de federação, que estavam ocupadas, que residiam

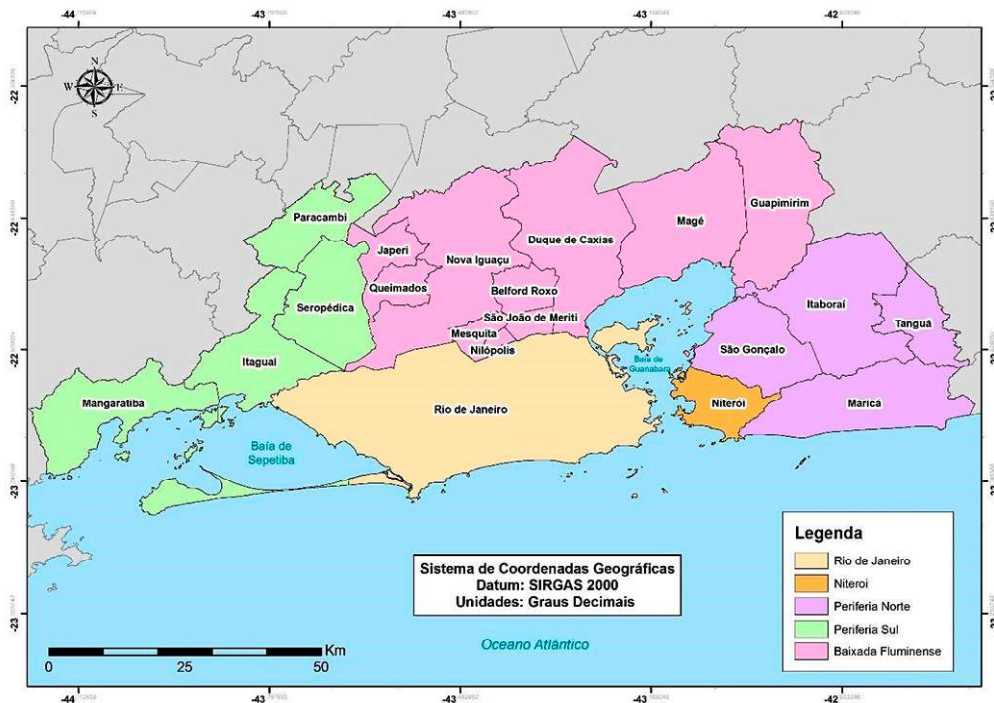
e trabalhavam nos municípios que faziam parte da Região Metropolitana do estado em 2000. Apresentamos, ainda, uma subdivisão regional da RMRJ (Figura 2), como realizado por Lago (2007), para compreender a dinâmica de mobilidade para o trabalho na região.

Após aplicados os filtros mencionados, utilizamos as variáveis local de moradia e local de trabalho em todos os censos demográficos para captar os deslocamentos pendulares e as pessoas que residiam e trabalhavam na RMRJ. Sendo assim, foi criada, em cada uma das bases, uma variável auxiliar que indicava se esse tipo de deslocamento era realizado para cada pessoa presente na amostra. Em seguida, ao cruzar as duas variáveis, local de moradia e

local de trabalho, obtivemos os fluxos desses deslocamentos, permitindo, desse modo, analisar os fluxos nas três bases de dados. Assim, foram realizadas análises descritivas dos dados, em que se tabularam a origem e o destino desses trabalhadores em 1980, 2000 e 2010.

A partir dos Censos de 2000 e 2010, os trabalhadores foram agrupados em três estratos sócio-ocupacionais: classe popular, classe média e classe dominante, conforme realizado em diversos trabalhos do OM, como: Oliveira (2009), Lago e Mamarela (2010), Ribeiro, Ribeiro e Costa (2013) e Ribeiro (2016). Esses estratos foram criados a partir de variáveis auxiliares criadas com esse objetivo. Para isso, utilizamos as variáveis V4452 (Censo de 2000) e V6462

Figura 2 – Mapa das subdivisões regionais da RMRJ



Fonte: Malhas Cartográficas – IBGE.

(Censo de 2010), que se referem às ocupações das pessoas conforme a classificação utilizada pelo IBGE para pesquisas domiciliares.

Desse modo, foram identificadas as cidades que têm como função atrair pessoas para o trabalho nos diferentes estratos sociais. Ressalta-se que esse procedimento não foi realizado no Censo de 1980 porque a forma de captar as ocupações nesses três censos mudou ao longo dos anos, mas, em 2010, o IBGE colocou uma variável V6462, que utilizou a mesma codificação do Censo de 2000, o que nos permitiu utilizar os mesmos critérios para criar os estratos.<sup>1</sup> Na classe dominante, estão agrupadas as pessoas em ocupações de nível superior, grandes empregadores e dirigentes de setor público e privado. Na classe média, estão as pessoas em ocupações técnicas de nível médio, empregados em atividades industriais, pequenos empregadores, entre outras. Na classe popular, estão as pessoas em ocupações da base da pirâmide social, como ambulantes, catadores, agricultores, empregadas domésticas, etc.

## A RMRJ e os movimentos pendulares

No século XIX, os trens e bondes começaram a funcionar no Rio de Janeiro, sendo esses meios de transporte essenciais para entender a expansão urbana da cidade. Esses modais funcionaram como dois vetores de crescimento urbano em que os trens, que iam em direção à Baixada Fluminense, e os bondes, que iam em direção às Zonas Norte e Sul da cidade, foram fundamentais nesse processo. Segundo Abreu (2013), em 1870, os trens passaram a adequar suas partidas aos horários de entrada e saída

das pessoas em seus trabalhos, sendo o centro econômico da cidade o grande concentrador de oportunidades de empregos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os movimentos pendulares, aqui entendidos de forma ampla, como os deslocamentos casa-trabalho-casa, mesmo que intramunicipal, são um fenômeno essencial para a formação metropolitana do Rio de Janeiro, uma vez que, num primeiro momento, as oportunidades de trabalho não acompanhavam os vetores de expansão urbana. Além disso, trata-se de um fenômeno que não ocorre de modo natural ou inevitável, e, sim, a partir de um processo em que estes se tornam condição para a dinâmica produtiva e para a produção social do espaço. E, como condição, os transportes tornaram-se elementos centrais da dinâmica espacial, possibilitando pensar em “marcas” sociais e espaciais a partir da posição dos trabalhadores no sistema de produção. Assim, evidencia-se o papel que os deslocamentos para o trabalho possuem para entender a formação metropolitana, assim como a sua relação com a implementação dos sistemas de transportes ajuda a explicar o processo de ocupação do território.

Abreu (ibid.) nos lembra que, nos anos 1930, esses deslocamentos começaram a se tornar um empecilho à produção, uma vez que o crescimento populacional e, conseqüentemente, da força de trabalho era superior à capacidade dos trens e muito acima do ritmo de uma ampliação do sistema de transporte que suprisse a demanda. A conseqüência imediata disso foi o adensamento em áreas mais próximas ao centro econômico, potencializando o surgimento de favelas em áreas centrais ou menos distantes dos postos de trabalho, já que, para a camada mais pobre da população, ficava inviável arcar com os custos dos deslocamentos.

Nesse período, o Estado começa a intervir de forma bastante explícita na localização industrial, durante o Estado Novo sob o comando de Getúlio Vargas. O decreto n. 6.000/1937 privilegia a alocação dessas atividades em áreas menos urbanizadas e, prioritariamente, em localizações que poderiam ser atendidas pelos deslocamentos por trens (ibid.). Em decorrência, disso há um deslocamento das atividades industriais para essas áreas, num movimento de aproximação das indústrias e das localizações que concentravam a força de trabalho. Além disso, é uma medida que acaba influenciando a própria ocupação do subúrbio, principalmente pelas pessoas mais pobres e imigrantes que vinham ao Rio de Janeiro em busca de empregos em atividades industriais.

Destaca-se que os transportes não cumpriram apenas o papel de expandir a área urbana da cidade do Rio de Janeiro, sendo que esse processo ganha uma dimensão que ultrapassa os limites administrativos do então Distrito Federal. Silva (1992) argumenta que nos anos 1930 a expansão dos trens continuava tanto

nos limites internos quanto para outros municípios. A autora apresenta dados que mostram que, até 1940, a população que vivia na periferia se deslocava somente por meio dos trens e que, até os anos 1970, esse percentual vai diminuindo até ser superado pelos ônibus, conforme expõe a Tabela 1.

Percebe-se que o declínio dos passageiros transportados por trens ocorre a partir dos anos 1950. Especialmente a partir de 1956, o governo de Juscelino Kubitschek começa a investir em um modelo rodoviário para o País, quando há um grande incentivo ao uso de automóveis devido à atuação de fábricas desses veículos no Brasil, consolidando o capitalismo monopolista no País. A gestão de Kubitschek consolida um processo que se inicia ainda nos anos 1940, quando são construídos túneis, vias e rodovias que ampliam a mancha urbana da RMRJ, podendo citar como notórios exemplos a avenida Brasil, inaugurada em 1946; a rodovia Presidente Dutra, que começou a funcionar em 1951; e a rodovia Washington Luís, inaugurada em 1952. Essas infraestruturas viárias serviram

Tabela 1 – Passageiros transportados no município do Rio de Janeiro por modalidade de transporte entre 1930 e 1970

Rio de Janeiro Modal	1930		1940		1950		1960		1970	
	Milhões	%	Milhões	%	Milhões	%	Milhões	%	Milhões	%
Trens	31	5,80	63	8,25	181	15,93	188	15,33	141	8,24
Bondes (*)	457	85,58	574	75,2	638	56,10	335	27,32	(*)	–
Ônibus	33	6,17	108	14,5	216	19,90	554	45,18	1.135	66,33
Automóveis (**)	–	–	–	–	74	6,51	115	9,38	380	22,20
Barcas	13	2,43	18	2,35	27	2,37	34	2,77	55	3,21
<b>Total</b>	<b>534</b>	<b>100</b>	<b>763</b>	<b>100</b>	<b>1.136</b>	<b>100</b>	<b>1.226</b>	<b>100</b>	<b>1.711</b>	<b>100</b>

(\*) Os bondes foram extintos em 1964.

(\*\*) Incluindo-se táxis.

Fonte: adaptado de Barat (1974 apud Silva, 1992).

como importantes eixos de expansão industrial e levaram à ocupação de novas áreas, como o município de São João de Meriti, na Baixada Fluminense; e os bairros de Anchieta e Pavuna, no município do Rio de Janeiro (Matela, 2015).

Ressalta-se que, até 1960, o município do Rio de Janeiro era a capital do Brasil e concentrava, com São Paulo, a maior parte dos postos de trabalhos em indústrias do País. E, de acordo com Evangelista (1998), a alta densidade demográfica na então capital tornava o preço do solo muito elevado, junto a outros elementos, como a concentração de equipamentos públicos, redes de transportes, áreas de lazer e equipamentos culturais. Isso favoreceu a ocupação dos municípios do entorno do Rio de Janeiro, que eram mais acessíveis e se pautaram nos loteamentos periféricos, possibilitando, por meio do sistema de transporte, que os trabalhadores conseguissem chegar aos seus postos de trabalho utilizando os diversos modais ou as vias e avenidas que conectavam os diferentes pontos da RMRJ, tornando os deslocamentos casa-trabalho-casa viáveis. Por essa razão, a distância até o centro do Rio de Janeiro não se configurava um empecilho para chegar até os postos de trabalho.

Então, os movimentos pendulares podem ser analisados através dos deslocamentos intermunicipais e, com muita relevância, enfatizando-se aqueles cujo destino é o município do Rio de Janeiro. Esses deslocamentos eram realizados majoritariamente por pessoas mais pobres. Assim, a desigualdade socioespacial passou a estar bastante associada à localização das moradias. Essa separação no espaço dos diferentes grupos ou classes sociais não é fruto do acaso, mas da própria dinâmica da produção social do espaço urbano no capitalismo que produz uma cidade (ou uma região) desigual.

De acordo com Silva (2015), as regiões metropolitanas são constituídas pela incorporação de novas áreas a partir de interações mútuas. Essas relações propiciam a formação metropolitana em diversas direções, as quais os deslocamentos pendulares são fundamentais para a análise. O autor ainda destaca que, se antes havia uma cidade de limites mais claros ou “confinados”, a partir dessas interações, a cidade começa a sua expansão, incorporando novas áreas, principalmente pela rede de transporte. Ademais, Passarelli-Araujo, Souza e Terra (2021) apontam que esse tipo de deslocamentos é fundamental para compreender a integração regional no País.

Também não é por acaso que o Rio de Janeiro tenha sido o principal destino dos trabalhadores. Como capital do Brasil, essa cidade já possuía disparidades de infraestrutura, que possibilitaram o desenvolvimento industrial e atraíram as pessoas para lá viverem. Não se tratava apenas de uma concentração populacional, mas de infraestrutura, atividades industriais, sedes de instituições bancárias, sede dos poderes, entre outras. Todavia, esses aspectos são importantes para entender a característica de concentração ainda existente na RMRJ e na cidade do Rio de Janeiro.

Essa concentração é um tema abordado e explicado por Ribeiro (2001) e Davidovich (2001). Para os autores, as diversas funções que a cidade exerceu ao longo da história são partes fundamentais para entender essa centralização. Ribeiro (2001) lembra que, no período colonial do Brasil, o Rio de Janeiro foi sede do governo de Portugal; com a vinda da família real no século XIX, a cidade foi capital do Império; com a Proclamação da República, foi o Distrito Federal; após a mudança de capital para Brasília, o Rio de Janeiro tornou-se



uma unidade da federação, o estado da Guanabara; e, após a fusão, em meados dos anos 1970, do estado do Rio de Janeiro com a Guanabara, a cidade tornou-se capital dessa nova unidade da federação.

Em 1974, a partir da lei complementar n. 20, as regiões metropolitanas são instituídas no País, mas o caso do Rio de Janeiro é bastante peculiar, dado que a região metropolitana era formada por um conjunto de municípios de duas unidades da federação, o antigo estado do Rio de Janeiro e o estado da Guanabara. Diante desse quadro, antes da efetivação ou do reconhecimento institucional da RMRJ, os militares tiveram que unificar os dois estados. Destaca-se que a Guanabara era um estado com característica única no País, sendo composto por apenas um município. Por essa razão, até mesmo do ponto de vista institucional, isso representava uma vantagem em comparação ao restante do País, pois esse estado conseguia captar, ao mesmo tempo, impostos municipais e estaduais (Santos, 2003).

Essa característica permitia, ao estado da Guanabara, realizar um grande volume de investimentos em infraestrutura urbana, que não era acompanhado no mesmo ritmo pelo antigo estado do Rio de Janeiro. Ressalta-se que, nesse mesmo período, a periferia da RMRJ apresentava um crescimento demográfico expressivo, maior do que o verificado na antiga capital federal. Santos (ibid.) lembra que, no período de existência do estado da Guanabara, algumas obras foram importantes vetores de ocupação do território e expansão da cidade, citando como exemplos: a construção dos túneis Santa Bárbara e Rebouças, a avenida Radial Oeste, o início das obras do túnel Dois Irmãos, entre outros.

Uma região metropolitana formada a partir de duas unidades da federação também gerava limitações administrativas, visto que grande parte do desenvolvimento econômico do antigo estado do Rio de Janeiro era dependente do dinamismo das atividades industriais da Guanabara. Além disso, muitos trabalhadores que atuavam em empresas no antigo Distrito Federal viviam na periferia metropolitana, fora dos limites dessa nova unidade da federação.

O entrave de haver uma região metropolitana composta por municípios de duas unidades da federação estava superado após a unificação dos estados. Com isso, a primeira forma metropolitana da RMRJ era composta por 14 municípios que faziam parte do novo estado do Rio de Janeiro: Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Rio de Janeiro, São João de Meriti e São Gonçalo. É importante dizer que essa RMRJ foi criada com uma grande disparidade na concentração populacional, atendimento de serviços e distribuição dos empregos que ainda persiste.

Oliveira (2008) destaca que, após a fusão, há uma queda da participação do município do Rio de Janeiro nos valores de transformação industrial: em 1975, esse indicador era 61,9% e, em 1985, passou para 57,4%. Além disso, há uma mudança no perfil das atividades industriais: em 1975, a maior contribuição era no setor de gráfica e edição, mas, em 1985, o setor químico já respondia pela maior parte das atividades industriais da cidade. O autor ainda destaca que esses investimentos foram oriundos do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo militar.



Após essa fase de crescimento econômico pós-fusão, o novo estado vive uma crise, com a redução dos investimentos do governo federal devido à crise do petróleo de 1979. Nesse cenário, os primeiros anos da década de 1980 são de recrudescimento dos investimentos em nível nacional e com grandes impactos no Rio de Janeiro, em que o setor industrial começa a ser desarticulado e com impactos em Niterói devido à crise ter atingido o setor naval. Oliveira (2008) argumenta que essa crise nas atividades industriais se intensifica nos primeiros anos da década de 1980, dado que, entre 1981 e 1985, o crescimento industrial foi de 6,4%, enquanto em São Paulo foi de 8,8% e, em Minas Gerais, de 7,8%.

É nesse contexto que os movimentos pendulares ocorrem no Rio de Janeiro, sendo importantes para se compreender a dinâmica metropolitana e sendo um fenômeno utilizado para a definição de regiões metropolitanas no Brasil e no mundo (Aranha, 2005). Branco, Firkowski e Moura (2005) argumentam que a intensidade dos movimentos pendulares destaca a dinâmica urbana dos territórios, tornando-se essencial para pensar uma grande área urbana ou até mesmo metropolitana. Segundo as autoras, os institutos de pesquisa e estatística fazem uso desses dados com essa intenção. Elas acrescentam, ainda, que é importante analisar esses deslocamentos associados a outros indicadores, como renda, ocupação, escolaridade, entre outros, uma vez que dessa forma é possível evidenciar padrões de distribuição da população, segregação espacial e novas centralidades.

Neste artigo, a base de interpretação desses movimentos são os diferentes estratos sociais organizados pela tipologia de classes do OM, em que se debatem os deslocamentos

das classes: popular, média e dominante. Mas é preciso destacar que esse fenômeno não ocorre a partir de decisões racionais de cada trabalhador em cada estrato, Gaudemar (1977) afirma que os trabalhadores têm somente a força de trabalho e, por esse motivo, eles precisam estar à disposição do mercado, de modo a ir até o emprego, mesmo que seja distante de sua residência.

Desse modo, saber quem se move e para onde se move mostra quais atividades estão sendo mais requisitadas no processo produtivo e quais espaços estão sendo mobilizados com essa finalidade. A partir dos deslocamentos pendulares, conseguimos acompanhar as transformações de uma cidade industrial para uma cidade dos prestadores de serviços, em que se observam reduções da força de trabalho do setor secundário, de atividades industriais, para setores mais ligados aos serviços. Destaca-se que nem todas as ocupações são importantes nesse processo de deslocamento, algumas atividades vão ser mais demandadas do que outras, resultando num processo não dicotômico de mobilização e imobilização da força de trabalho (ibid.).

A ocupação das áreas mais distantes dos centros econômicos pelos trabalhadores mais pobres evidencia o papel desse movimento para a constituição da região. Sendo assim, os deslocamentos majoritários em direção ao município do Rio de Janeiro reforçam o caráter historicamente concentrador do núcleo metropolitano, no qual se concentra a maior parte das oportunidades de empregos, escolas, universidades, atividades de lazer, serviços de saúde, órgãos de administração estaduais e federais, etc. Desse modo, os deslocamentos em direção à periferia apontam para novas funções que esses espaços podem assumir,

por exemplo, locais de estudo ou trabalho de estratos sociais médios ou dirigentes. Mais que isso, os deslocamentos rumo à periferia metropolitana mostram uma reorganização espacial da atividade produtiva e, portanto, da demanda por trabalhadores nos setores de serviços, educação, saúde, administração, etc. Ademais, a ocupação das áreas mais distantes dos centros econômicos pelas classes populares impõe grandes desafios à mobilidade para o trabalho.

Nesse sentido, o ponto de partida da análise são os dados apresentados na Tabela 2. Nela, pode-se ver a distribuição dos deslocamentos pendulares pela área metropolitana em 1980. Nesse período, esses movimentos se

davam quase que exclusivamente para a capital do estado, 80%, e para Niterói, com 10%. Com isso, evidencia-se que o caráter concentrador do núcleo metropolitano ainda persistia num cenário de crise e de desindustrialização.

Esse cenário de concentração dos movimentos em direção ao Rio de Janeiro é algo persistente. Em 2000 e 2010, a capital continuou sendo o principal destino dos trabalhadores, mas sendo o local de trabalho de 70% e 64% das pessoas que realizavam esse deslocamento, respectivamente. Esses dados evidenciam maior dispersão dos movimentos pendulares intrametropolitanos, com aumento dos destinos em direção à periferia, como pode ser visto na Tabela 3 e Tabela 4.

Tabela 2 – Principais destinos de trabalhadores que realizavam movimento pendular em 1980

Município	Entradas (E)	Saídas (S)	%(E)
<b>Total</b>	<b>578.371</b>	<b>578.371</b>	<b>100</b>
Duque de Caxias	18.246	91.080	3,2
Itaboraí	968	10.215	0,2
Itaguaí	1.468	6.013	0,3
Magé	1.180	16.393	0,2
Maricá	374	1.871	0,1
Nilópolis	3.817	30.932	0,7
Niterói	61.871	39.569	10,7
Paracambi	297	415	0,1
Nova Iguaçu	7.494	187.973	1,3
Rio de Janeiro	467.719	11.220	80,9
São Gonçalo	7.043	95.870	1,2
São João de Meriti	7.894	86.820	1,4

Fonte: IBGE (1980).

Tabela 3 – Percentual da origem e destino dos deslocamentos pendulares na RMRJ em 2000

Onde mora	Onde trabalha					Total
	Rio de Janeiro	Niterói	Baixada Fluminense	Periferia Norte	Periferia Sul	
<b>Total</b>	<b>70,5</b>	<b>12,6</b>	<b>12,9</b>	<b>2,9</b>	<b>1,2</b>	<b>100,0</b>
Rio de Janeiro	0,0	0,7	2,2	0,1	0,4	3,5
Niterói	6,0	0,0	0,1	1,1	0,0	7,3
Baixada Fluminense	52,5	0,8	10,2	0,2	0,3	63,9
Periferia Norte	10,5	11,1	0,2	1,5	0,0	23,2
Periferia Sul	1,5	0,0	0,2	0,0	0,4	2,2

Fonte: IBGE (2000).

Tabela 4 – Percentual da origem e destino dos deslocamentos pendulares na RMRJ em 2010

Onde mora	Onde trabalha					Total
	Rio de Janeiro	Niterói	Baixada Fluminense	Periferia Norte	Periferia Sul	
<b>Total</b>	<b>64,4</b>	<b>14,1</b>	<b>16,2</b>	<b>3,6</b>	<b>1,7</b>	<b>100,0</b>
Rio de Janeiro	0,0	0,9	3,1	0,2	0,7	4,9
Niterói	5,4	0,0	0,2	1,1	0,0	6,7
Baixada Fluminense	48,3	0,9	12,4	0,3	0,4	62,3
Periferia Norte	9,0	12,2	0,3	2,0	0,0	23,5
Periferia Sul	1,7	0,0	0,2	0,0	0,6	2,6

Fonte: IBGE (2010).

Quadro 1 – Distribuição percentual dos empregos formais em diferentes unidades territoriais da RMRJ, entre 1985 e 2010

Unidade Territorial	1985 %	1990 %	1995 %	2000 %	2005 %	2010 %
RMRJ	100	100	100	100	100	100
Periferia	10,5	12,4	13,9	16	18,3	20
Rio de Janeiro	84,8	82,8	81,7	78,8	75,8	74,3
Niterói	4,7	4,9	4,4	5,2	5,9	5,7

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/MTE (1985, 1990, 1995, 2000, 2005 e 2010).

Além disso, como pode ser visto na Tabela 4, a redução dos fluxos em direção à capital do estado, de 70% em 2000 para 64% em 2010, ocorre em conjunto com a intensificação dos destinos em direção à periferia metropolitana, em especial na Baixada Fluminense, que vai de 13% em 2000 para 16% em 2010. Esses fluxos em direção à periferia ocorrem com um maior dinamismo dessa região, uma vez que nesse período mais empregos foram sendo gerados, como pode ser visto no Quadro 1.

Sobre esse dinamismo do mercado na periferia do Rio de Janeiro, Lago (2008) argumenta que essa região estaria tornando-se um centro. Essa noção contraditória dá lugar à possibilidade de se analisarem os fluxos para o trabalho não apenas em uma direção (núcleo metropolitano), e aponta para a importância de entender quem realizava esses deslocamentos na RMRJ e, com isso, fornece as bases para a compreensão das transformações espaciais da região como um todo. Analisar os deslocamentos das pessoas que residem em um município e trabalham em outro se configura, portanto, uma importante chave analítica para compreender os desafios da mobilidade urbana em áreas

metropolitanas, dado que esses fluxos não são aleatórios e são aproximações da dinâmica da reprodução do capital. Na próxima seção, vamos detalhar esses deslocamentos a partir de diferentes estratos sócio-ocupacionais.

## Origens e destinos dos movimentos pendulares na RMRJ em 2000 e 2010

Lago (2008) argumenta que a periferia da RMRJ estava se tornando um local de trabalho, dado que, entre 1980 e 2000, foi verificado um aumento de pessoas que trabalhavam no mesmo município em que residiam. Para explicar esse processo, a autora levanta algumas hipóteses, a primeira seria em razão de um processo de precarização do trabalho que “imobilizaria” as pessoas no mesmo município.

A outra hipótese tentava explicar os empregos gerados em áreas periféricas da RMRJ que estariam absorvendo profissionais de maior qualificação, vindos até de outros municípios. Pela Tabela 5, podemos ver que,

entre 2000 e 2010, o estrato sócio-ocupacional da classe dominante aumentou em todas as unidades territoriais, tanto no conjunto de pessoas que trabalhavam no mesmo município de residência, quanto no dos que realizavam movimento pendular.

Essas mudanças na periferia podem ser explicadas pelo que Pochmann (2012) chama de ponto de inflexão a partir de 2003. O autor afirma que a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como presidente teria alterado os rumos políticos e econômicos do Brasil. Com isso, ocorreram mudanças na base da pirâmide social, fruto dos ganhos de renda da classe trabalhadora.

De acordo com Jannuzzi e Montagner (2020), no Brasil foram criados mais de 20 milhões de empregos entre 2003 e 2014; valor muito superior aos 8 milhões de empregos gerados entre 1985 e 2002. Ressalta-se, ainda, que entre 2000 e 2010 a taxa de desocupação foi reduzida pela metade em todos os municípios da RMRJ.

Essas transformações são essenciais, uma vez que elas contribuem para entender as mudanças nos destinos dos deslocamentos pendulares, em que os municípios da periferia podem ter tido mais protagonismos na atração de trabalhadores de outros municípios, vindos de municípios como Rio de Janeiro ou Niterói,

Tabela 5 – Pessoas que trabalhavam no mesmo município de residência e que realizavam movimento pendular em 2000 e 2010 por estratos sócio-ocupacionais

Unidade Territorial	Classe	2000				2010			
		Mesmo município	%	Pendular	%	Mesmo município	%	Pendular	%
ERJ	<b>Total</b>	<b>4.641.930</b>	<b>100,0</b>	<b>846.974</b>	<b>100,0</b>	<b>5.386.001</b>	<b>100,0</b>	<b>1.117.445</b>	<b>100,0</b>
	Popular	2.909.858	62,7	525.849	62,1	3.275.567	60,8	634.514	56,8
	Média	1.243.215	26,8	254.514	30,0	1.344.822	25,0	332.553	29,8
	Dominante	488.857	10,5	66.611	7,9	765.612	14,2	150.378	13,5
PMRU	<b>Total</b>	<b>3.395.902</b>	<b>100,0</b>	<b>728.059</b>	<b>100,0</b>	<b>3.891.050</b>	<b>100,0</b>	<b>917.723</b>	<b>100,0</b>
	Popular	2.000.740	58,9	456.821	62,7	2.239.334	57,6	526.539	57,4
	Média	986.308	29,0	217.104	29,8	1.036.400	26,6	273.103	29,8
	Dominante	408.854	12,0	54.134	7,4	615.316	15,8	118.081	12,9
Rio de Janeiro	<b>Total</b>	<b>2.284.069</b>	<b>100,0</b>	<b>34.140</b>	<b>100,0</b>	<b>2.587.692</b>	<b>100,0</b>	<b>65.157</b>	<b>100,0</b>
	Popular	1.202.553	52,6	8.803	25,8	1.330.084	51,4	18.340	28,1
	Média	748.123	32,8	15.477	45,3	766.052	29,6	23.457	36,0
	Dominante	333.393	14,6	9.860	28,9	491.556	19,0	23.361	35,9
Niterói	<b>Total</b>	<b>139.978</b>	<b>100,0</b>	<b>53.040</b>	<b>100,0</b>	<b>147.746</b>	<b>100,0</b>	<b>61.159</b>	<b>100,0</b>
	Popular	71.430	51,0	10.790	20,3	71.862	48,6	8.323	13,6
	Média	42.132	30,1	24.342	45,9	40.593	27,5	23.734	38,8
	Dominante	26.416	18,9	17.908	33,8	35.291	23,9	29.102	47,6
Periferia	<b>Total</b>	<b>971.854</b>	<b>100,0</b>	<b>640.880</b>	<b>100,0</b>	<b>1.155.612</b>	<b>100,0</b>	<b>791.407</b>	<b>100,0</b>
	Popular	726.756	74,8	437.230	68,2	837.388	72,5	499.877	63,2
	Média	196.054	20,2	177.284	27,7	229.755	19,9	225.912	28,5
	Dominante	49.044	5,0	26.366	4,1	88.469	7,7	65.618	8,3

Fonte: IBGE (2000 e 2010).

ou até mesmo da periferia. Pochmann (2012) também ajuda a compreender a dinâmica do espaço social da RMRJ, já que há importantes ganhos de renda na base da pirâmide social que representam uma mudança muito expressiva no padrão de trabalho dos brasileiros. Ao analisar esse processo em nível nacional, o autor mostra que houve um crescimento do número de trabalhadores que tinham rendas superiores a um salário-mínimo e meio. O autor mostra que, em 1970, cerca de 65% das pessoas ocupadas viviam nesse grupo; já, nos anos 2000, esse contingente não atingiu 35% dos trabalhadores assalariados.

Os deslocamentos pendulares aumentaram entre 1980 e 2010, principalmente para aquelas pessoas que estavam num estrato social mais elevado, nas ocupações de nível superior e de dirigentes. No que se refere ao destino, o principal município de trabalho é o Rio de Janeiro, atraindo 60% desses trabalhadores. Essa atração já foi mais intensa, isto é, entre 2000 e 2010 os fluxos em direção ao Rio de Janeiro apresentaram uma tendência de queda, indicando um maior espalhamento desses fluxos pela RMRJ. Os deslocamentos pendulares não apenas reduziram, em termos percentuais, em direção ao Rio de Janeiro, como eles aumentaram em direção a Niterói e a toda a periferia, principalmente na Baixada Fluminense. Salienta-se que, em 2000, os fluxos em direção à Baixada Fluminense e a Niterói eram muito próximos, mas os municípios da Baixada se consolidaram como o segundo maior destino de trabalho na RMRJ em 2010.

Adiante, analisamos os deslocamentos pendulares com mais especificidade para cada um dos destinos debatidos até aqui: Rio de Janeiro, Niterói, periferia (Baixada Fluminense, periferia Norte e periferia Sul), fazendo

os recortes de classe social (popular, média e dominante). Essa discussão nos mostra resultados interessantes como, por exemplo, a ampliação, em direção à periferia, do estrato social dominante.

Vimos que o município do Rio de Janeiro se destaca como o principal destino das pessoas que realizavam deslocamento pendular na RMRJ entre 1980 e 2010. Mas, ao se analisar esse deslocamento por classes, foram obtidos resultados que merecem destaque. Todas as classes sociais reduziram em termos percentuais o seu destino em direção ao Rio de Janeiro, sendo essa redução mais intensa entre os estratos sociais da classe popular, que reduziu de 71%, em 2000, para 65%, em 2010, como pode ser visto no Quadro 2. Destaca-se que essa redução percentual ocorreu ao mesmo tempo que o volume em termos absolutos dobrou nesse período, conforme o Quadro 3. Ressalta-se que o município do Rio de Janeiro está entre as maiores economias do País, possui a sede de grandes empresas e universidades, e uma rede urbana que a conecta a toda a região metropolitana, sendo isso uma razão que justifica a atração de tantos trabalhadores dos estratos mais elevados.

O recorte de classe sócio-ocupacional é fundamental para compreender a dinâmica da pendularidade em direção à periferia metropolitana. Embora o município do Rio de Janeiro continuasse a ser o principal destino de todas as classes sociais em 2010, havia uma tendência de maior dispersão dos movimentos pendulares. Essa dispersão ocorre, principalmente, em direção aos municípios da periferia e, em especial, os da Baixada Fluminense. O aumento do fluxo em direção à periferia evidencia o dinamismo econômico dessa região ao longo dessa década, que passou de pouco mais de

Quadro 2 – Percentual dos deslocamentos pendulares com destinos ao Rio de Janeiro e à Periferia por classe em 2000 e 2010

Classe	2000		2010	
	Rio de Janeiro	Periferia	Rio de Janeiro	Periferia
Popular	71,6	15,2	65,3	19,9
Média	69,6	18,4	65,0	21,4
Dominante	63,6	26,0	59,3	29,5

Fonte: IBGE (2000 e 2010).

Quadro 3 – Variação dos deslocamentos pendulares em direção ao Rio de Janeiro por classe em 2000 e 2010

Classe	2000	2010	Varição
Popular	303.087	325.447	7,38
Média	140.622	166.332	18,28
Dominante	30.267	61.912	104,55

Fonte: IBGE (2000 e 2010).

300 mil empregos formais, em 2000, para mais de 600 mil, em 2010. Além disso, a periferia é um local de trabalho que atrai um importante contingente de pessoas da classe dominante, em especial na Baixada Fluminense. Por fim, temos que esses deslocamentos em direção à periferia apontam para as transformações econômicas da região, seja como destino da classe popular, média ou dominante.

Ademais, essa metrópole tem uma capacidade de centralização das atividades econômicas que não apenas atraía as pessoas que realizavam deslocamento pendular em 2000 e 2010, mas “ordenava” os fluxos metropolitanos. Essa “ordenação” ocorre devido a sua grande concentração de infraestrutura para a mobilidade e direcionamento, por meio dos

centros de comandos das empresas. Então, o papel de metrópole é reforçado para o Rio de Janeiro, ainda que se pudesse observar um certo espalhamento dos fluxos de deslocamentos pendulares por toda a região metropolitana, em especial na periferia.

Na classe dominante, os deslocamentos tiveram variação positiva nas diferentes unidades territoriais. No entanto, em 2000, a maioria dos deslocamentos dessa classe em direção ao Rio de Janeiro tinha como origem o município de Niterói. Em 2010, a classe dominante que vivia na Baixada Fluminense ficou em primeiro lugar, indicando uma importante alteração desses fluxos nessa classe e alterações no perfil social da periferia metropolitana, como pode ser visto na Tabela 6.

Tabela 6 – Locais de moradia da classe dominante que trabalhava no Rio de Janeiro em 2000 e 2010

Unidade territorial	2000	%	2010	%
<b>Total</b>	<b>30.267</b>	<b>100,0</b>	<b>61.912</b>	<b>100,0</b>
Niterói	13.889	45,9	22.079	35,7
Baixada Fluminense	10.841	35,8	27.091	43,8
Periferia Norte	5.032	16,6	11.294	18,2
Periferia Sul	505	1,7	1.449	2,3

Fonte: IBGE (2000 e 2010).

Por fim, evidenciamos que a dinâmica dos movimentos pendulares na RMRJ apresentava dados relevantes ao se fazerem recortes sócio-ocupacionais de classe. É interessante notar que esses movimentos se intensificaram entre os perfis de maior renda e escolaridade, até mesmo na periferia metropolitana.

## Considerações finais

O município do Rio de Janeiro tem sido o principal destino dos trabalhadores que realizam movimento pendular desde o século XIX. Ressalta-se que, nesse município, existe como característica a concentração de oportunidades de trabalho, de infraestrutura, de população, entre outras. Embora essas características sejam persistentes, ao se analisarem dados do mercado de trabalho formal entre 1985 e 2010 e os deslocamentos pendulares em 2000 e 2010, percebemos que a periferia metropolitana estava assumindo novas funções, principalmente como local de trabalho.

É diante desse quadro que analisamos os deslocamentos pendulares na RMRJ. Foram observadas a intensificação dos movimentos pendulares em toda RMRJ e uma redução relativa, em termos percentuais, dos deslocamentos em direção ao município do Rio de Janeiro. Os fluxos em direção a essa cidade já foram de 80% em 1980 e em 2010 eram de 65% do total. Se, por um lado, o Rio de Janeiro continua sendo o principal destino das pessoas que realizam movimento pendular, por outro lado, a dispersão desses movimentos pelo território metropolitano indica uma transformação do espaço metropolitano, com a periferia ganhando mais protagonismo.

A partir da estratificação sócio-ocupacional, pudemos analisar a dinâmica dos movimentos pendulares nas três classes em estudo. Como resultados, mostramos que, em toda a RMRJ, a classe popular manteve e até mesmo reduziu, em alguns municípios, o seu volume de deslocamento pendular. No entanto, na classe dominante, foram verificados aumento expressivo de pessoas ocupadas e aumento de pessoas que realizam deslocamento pendular.



Dessa forma, podemos dizer que há um duplo processo, um aumento de pessoas da classe popular residindo e trabalhando no mesmo município, ao mesmo tempo que a classe dominante intensifica seus movimentos pendulares. Esse resultado indica que a classe dominante tem mais possibilidades de buscar trabalhos por toda a RMRJ, enquanto a classe popular continua se deslocando majoritariamente para o município do Rio de Janeiro.

Dessa forma, é necessário destacar que esta pesquisa evidencia uma realidade já distante do que observamos atualmente. Não nos referimos a grandes alterações nas dinâmicas dos movimentos pendulares ou a mudanças na estrutura de classe da sociedade. Mas, sim, a uma nova dinâmica do mercado de trabalho que sobrevaloriza relações precárias, em que os vínculos formais têm diminuído em todo o País ao mesmo tempo que crescem os empregados por conta própria. Ademais, temos observado a geração de empregos cujo destino de trabalho é incerto, como os de motoristas e de entregadores “de aplicativos”, que apontam para novas variáveis a serem observadas entre aqueles trabalhadores que declaram realizar deslocamentos pendulares.

Sendo assim, destacamos a importância de bases de dados públicas, como os censos demográficos, para investigações desse tipo. A não realização do Censo Demográfico

de 2020, devido à crise sanitária que abateu o mundo e, em seguida, ao desinteresse por parte do (des)governo federal em levar a campo essa pesquisa, mantém desatualizada a melhor fonte de dados para se estudarem os deslocamentos pendulares no Brasil. Ainda que buscássemos fontes privadas, como de empresas que oferecem os serviços de transportes ou de aplicativos que se utilizam do Sistema de Posicionamento Global (GPS, sigla em inglês), para indicar as melhores rotas para o tráfego de veículos, a nossa análise estaria restrita aos fluxos desses deslocamentos, sem detalhes seguros sobre as ocupações dessas pessoas, o que limitaria o estudo e o levaria para outro destino.

Portanto, as lacunas deixadas neste trabalho podem ser respondidas no futuro, quando o IBGE divulgar os dados do levantamento que vai a campo em 2022. Permitindo, dessa forma, conhecer o quadro de mobilidade para o trabalho num contexto de teletrabalho, de aumento de relações precárias e de trabalho por conta própria no Brasil nos últimos anos. O que ressalta, mais uma vez, a grande importância do censo demográfico como um instrumento para mostrar uma “fotografia” social do País. Desse modo, este artigo constrói uma base de diagnóstico desse fenômeno que permitirá a comparação com os resultados do Censo de 2022.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-0112-828X>**

Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Administração e de Ciências Contábeis, Departamento de Ciências Atuariais e Finanças. Niterói, RJ/Brasil.

ulisses.uff@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-3528-7497>**

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

paulo.jannuzzi@ibge.gov.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-1105-0121>**

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

leticia.giannella@ibge.gov.br

## Nota de agradecimento

Agradeço ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística pela bolsa de doutorado concedida entre 2018 e 2020.

## Nota

(1) A adequação das questões ocupacionais para 1980, 2000 e 2010 resultaria em um trabalho específico sobre essa temática de compatibilização de bases de dados, o que não foi o objetivo deste trabalho.

## Referências

- ABREU, M. de A. (2013). *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos.
- ARANHA, V. (2005). Mobilidade pendular na MetrÓpole Paulista. *São Paulo Perspectiva*, v. 19, n. 4, pp. 96-109.
- BRANCO, M.; FIRKOWSKI, O.; MOURA, R. (2005). Movimento pendular: abordagem teórica e reflexões sobre o uso do indicador. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*. Salvador, pp. 1-19.
- DAVIDOVICH, F. (2001). MetrÓpole e território: metropolização do espaço no Rio de Janeiro. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, n. 6, pp. 67-77.
- DOTA, E.; FERREIRA, F. (2020). Evidências da metropolização do espaço no século XXI: elementos para identificação e delimitação do fenômeno. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, v. 22, pp. 893-912.
- EVANGELISTA, H. A. (1998). *A fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara*. Niterói, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro.
- FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. (2014). Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais: algumas interações possíveis. *GEOUERJ*, v. 2, pp. 477-504.
- FERREIRA, A. (2016). Caminhando em direção à metropolização do espaço. *Geosp - espaço e tempo*, v. 20, n. 3, pp. 441-450.
- GAUDEMAR, J. P. (1977). *Mobilidade do trabalho e acumulação do capital*. Lisboa, Editorial Estampa.
- IBGE (1980). *Microdados do Censo Demográfico 1980*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Microdados do Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Microdados do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2021). *Microdados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua 2021*. Rio de Janeiro.
- JANNUZZI, P. M.; MONTAGNER, P. (2020). "Estado de bem-estar, políticas públicas e mobilidade social". In: CASTRO, J. A. de; POCHMANN, M. (orgs.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, v. 1, pp. 231-253.
- LAGO, L. (2007). Trabalho, moradia e (i)mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, v. 18, pp. 275-293.
- \_\_\_\_\_ (2008). O mercado de trabalho na metrópole do Rio de Janeiro: a "periferia" que virou "centro". In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, *Anais*. Caxambu.
- LAGO, L.; MAMMARELA, R. (2010). Da hierarquia de classes à organização social do espaço intraurbano: um olhar comparativo sobre as grandes metrópoles brasileiras. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, v. 12, pp. 65-84.
- LENCIONI, S. (2017). *MetrÓpole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro, Consequência.
- MATELA, I. (2015). "A gestão dos transportes: a renovação do pacto rodoviário". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- MTE (1985). Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS). Brasília, DF.
- \_\_\_\_ (1990). Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS). Brasília, DF.
- \_\_\_\_ (1995). Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS). Brasília, DF.
- \_\_\_\_ (2000). Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS). Brasília, DF.
- \_\_\_\_ (2005). Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS). Brasília, DF.
- \_\_\_\_ (2010). Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS). Brasília, DF.
- \_\_\_\_ (2020). Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais* (RAIS). Brasília, DF.
- OJIMA, R.; MONTEIRO, F.; NASCIMENTO, T. (2015). Urbanização dispersa e mobilidade no contexto metropolitano de Natal: a dinâmica da população e a ampliação do espaço de vida. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, pp. 9-20.
- OLIVEIRA, A. de (2009). *A mobilidade espacial da população e as transformações do processo produtivo no Brasil pós 1980: o caso do estado do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- OLIVEIRA, F. J. G. (2008). *Reestruturação Produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Garamond.
- PASSARELLI-ARAUJO, H.; SOUZA, J.; TERRA, D. C. T. (2021). Migrações internas e mobilidade pendular: uma análise sobre os processos recentes de crescimento populacional e integração regional no leste fluminense. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, e20210130. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210130>.
- POCHMANN, M. (2012). *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social*. São Paulo, Boitempo.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; LAGO, L. (2000). O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 4, pp. 173-203.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M.; COSTA, L. (2013). "Estrutura social no Brasil metropolitano". In: RIBEIRO, M. G.; RIBEIRO, L. C. de Q.; COSTA, L. (orgs.). *Estrutura social das metrópoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIBEIRO, M. A. C. (2001). "Considerações sobre o espaço fluminense: estrutura e transformações". In: MARAFON, G. J. (org.). *Estudos de Geografia Fluminense*. Rio de Janeiro, IBPI.
- RIBEIRO, M. (2016). Estrutura social e desigualdade de renda: uma comparação entre os municípios metropolitanos e os não-metropolitanos do Brasil entre 2000 e 2010. *Revista Brasileira de Estudos de População – REBEP*, v. 32, pp. 237-256.

- RODRIGUES, J. (2013). "Capítulo 3: Mobilidade Urbana". In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). *IBEU – Índice de Bem-Estar Urbano*. Rio de Janeiro, Letra Capital, v. 1, pp. 40-46.
- SANTOS, A. M. S. P. (2003). *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- SILVA, M. (1992). *Os transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro: tensões e conflitos*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes do Rio de Janeiro/Divisão de Editoração.
- SILVA, O. T. (2015) A região metropolitana do Rio de Janeiro na atualidade: recuperação econômica e reestruturação espacial. *Confins* [Online], n. 25.

Texto recebido em 13/ago/2022

Texto aprovado em 22/out/2022



# Proprietários estão mais satisfeitos que inquilinos? Uma análise discriminante no contexto urbano

Are owners more satisfied than tenants?  
Discriminant analysis in the urban context

Aline Ramos Esperidião [I]  
Beatrice Lorenz Fontolan [II]  
Alfredo Iarozinski Neto [III]

## Resumo

Este trabalho traz reflexões a fim de compreender se existem diferenças entre as percepções de proprietários e inquilinos no contexto urbano. Tal entendimento pode influenciar na definição de políticas habitacionais e busca uma melhor compreensão sobre a satisfação dos indivíduos. A partir do questionário aplicado e de análises estatísticas, observou-se a importância da manutenção e infraestrutura do contexto urbano para ambos os grupos. Localização, serviços e recursos do bairro também se apresentaram como discriminantes entre os grupos, ressaltando as características relevantes para cada público-alvo.

**Palavras-chave:** satisfação residencial; políticas habitacionais; meio urbano; casa própria; inquilinos.

## Abstract

*This study investigates whether there are differences between the perceptions of owners and tenants in the urban context. Understanding this matter can influence decisions on housing policies, as it helps to comprehend the general satisfaction of subjects. Based on the questionnaire that was administered and on statistical analyses, we observed the importance of the maintenance and infrastructure of the urban context for both groups. The neighborhood's location, services, and resources discriminated between the groups, and highlighted the relevant characteristics for each target audience.*

**Keywords:** residential satisfaction; housing policies; urban environment; homeownership; tenants.



## Introdução

A satisfação residencial tem motivado diversos estudos que buscam obter um melhor entendimento sobre a qualidade de vida dos indivíduos (Aigbavboa e Thwala, 2018). Da mesma forma, o contexto urbano também exerce importância na vida dos cidadãos, sendo um dos tópicos de maior interesse nos estudos sobre o meio urbano (Hur e Morrow-Jones, 2008). Além disso, a importância de aspectos relacionados ao ambiente residencial se destaca pelo sentido de casa própria, que, para muitos, é o item de maior consumo em suas vidas (Aigbavboa e Thwala, 2018).

Em razão de muitas pessoas sonharem com a casa própria, os formuladores de políticas habitacionais têm o desafio de criar programas que sejam capazes de atender as necessidades e expectativas dos indivíduos, especialmente os de baixa renda. Byun e Ha (2016) observaram que as políticas públicas habitacionais focam na quantidade de habitações, sem levar em consideração a qualidade de vida dos residentes, o que está associado com a satisfação dos indivíduos. Para Aigbavboa e Thwala (2018), a realização dos programas habitacionais não consistiria apenas na quantidade de unidades entregues, mas também em entender os fatores que influenciam as necessidades e eventual satisfação do indivíduo com o produto entregue, assim, a satisfação residencial poderia embasar futuras políticas e planos de intervenção.

Observa-se que diversos estudos sobre a satisfação residencial têm analisado a propriedade do imóvel, investigando apenas proprietários ou inquilinos. Alguns estudos examinaram a satisfação nos contextos urbanos de

habitação popular (Mohit, Ibrahim e Rashid, 2010; Ibem e Aduwo, 2013; Byun e Ha, 2016); outros estudos focaram em contextos urbanos específicos, como vilas urbanas, contextos urbanos reconstruídos ou históricos renovados (Fang, 2006; Li e Wu, 2013; Jiang et al., 2016); outros examinaram grupos específicos, como imigrantes (Tao et al., 2015; Gan et al., 2016; Lin e Li, 2017); e, ainda, algumas pesquisas estudaram a satisfação em habitações públicas para locação (Huang e Du, 2015; Li et al., 2019).

Para Mohit e Raja (2014), a propriedade da habitação é um indicador da satisfação residencial, pois os proprietários tendem a estar mais satisfeitos que inquilinos, porque possuem um senso de gratificação e que os faz psicologicamente mais orgulhosos e satisfeitos com sua habitação. Huang e Du (2015) observaram que as políticas públicas em diversos países ao redor do mundo focam na aquisição da casa própria, associada a inclusão social e vista como sucesso pessoal. De acordo com Elsinga e Hoekstra (2005), proprietários têm o direito de decidir o que acontece com seu imóvel, definindo seu uso, manutenção, decoração e negociação, por isso, frequentemente a propriedade é vista como segurança, liberdade, independência e vantagens financeiras.

Apesar dessas constatações, Huang e Du (ibid.) observaram, em seu estudo realizado na China, que os moradores de habitações de aluguel teriam maior satisfação que aqueles que vivem em casa própria e atribuíram esses resultados à política habitacional adotada no país. Já Lotfi, Despres e Lord (2019) observaram que a insatisfação não está necessariamente associada com a intenção de mudar, conforme observado por estudos anteriores (Jiang et al., 2016), mas, entre as principais razões para a mudança, estaria o desejo de ter



a casa própria (Clark, 2017). Ademais, Elsinga e Hoekstra (2005) argumentaram que é provável que os benefícios da casa própria estejam restritos a moradores de contextos urbanos mais desenvolvidos. Já no contexto da América Latina, Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022) observaram uma expansão do mercado de locação de imóveis.

O fato de os resultados sobre o tema serem conflitantes quando se consideram diferentes grupos e contextos geográficos indica que há uma necessidade de pesquisas mais aprofundadas para esclarecer os fatores que tornam os contextos urbanos mais satisfatórios para proprietários e inquilinos. Desse modo, este estudo busca preencher essa lacuna, tendo como pergunta de pesquisa: as percepções do meio urbano são significativamente distintas quando se considera a situação da habitação atual (própria ou não própria)?

Dada a importância da casa própria para a vida das pessoas, este estudo contribui para entender como o perfil de proprietários e inquilinos pode influenciar na definição de políticas habitacionais e de planejamento urbano, incorporando novas possibilidades.

## Referencial teórico

### Políticas públicas habitacionais

De acordo com UN-Habitat (2015), o processo de urbanização e o rápido crescimento da população têm causado vários desafios às cidades, que precisam atender às necessidades habitacionais dos cidadãos.

A acessibilidade à moradia é um problema global caracterizada pela desigualdade social (ibid.) e se manifesta, no Brasil, fisicamente

nos espaços segregados das cidades (Ramos e Noia, 2016). Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022) destacaram que o mercado de locação de imóveis ociosos está em expansão na América Latina, mas o foco não tem sido a qualidade das habitações nem o bem-estar dos indivíduos. Isso tem gerado situações de informalidade e terceiriza a responsabilidade do Estado em promover políticas habitacionais que atendam às necessidades dos cidadãos.

Embora existam diferenças consideráveis entre os países, observa-se que os preços das moradias aumentaram, em todos eles, três vezes mais rápido nos últimos anos do que nas últimas duas décadas, entre todas as faixas de renda (Plouin, 2019). No Brasil, os custos com habitação absorvem elevada parcela da renda dos indivíduos, chegando a representar três a quatro vezes a renda anual do indivíduo (Ramos e Noia, 2016). Além disso, os modelos de casa própria com agressivo financiamento, observado nas últimas décadas, enfatizam a especulação em vez do bem-estar social (UN-Habitat, 2015). Programas de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (Athis) e programas de melhorias habitacionais também surgiram com uma forma de promover a moradia no Brasil.

Clark (2017) observa que a intenção de se mudar ou adquirir a casa própria está condicionada a instituições financeiras e políticas governamentais, uma vez que o setor habitacional é um aspecto central de diversas economias mundiais. No Brasil não é diferente, pois o mercado imobiliário é um setor estratégico da economia, pela geração de empregos e renda, além da importância social do produto habitação (Ramos e Noia, 2016). Além disso, o acesso à moradia é complexo, pois envolve o setor privado e as instituições governamentais,

representando altos custos, processos e riscos, sendo uma indústria regulamentada, que indica onde e de que forma devem ser implantados os empreendimentos (Clark, 2017).

O aumento dos custos para aquisição de um imóvel, associado ao aumento de despesas básicas, como saúde e educação, traz reflexos em diversos países, nos quais já se observa a menor probabilidade de que os jovens adquiram uma propriedade que seus pais (Plouin, 2019). Para Clark (2017), não é possível saber se a casa própria será sustentável para as populações urbanas no futuro, mas pode-se constatar que o crescimento da aquisição da casa própria observado no século XX não se repetirá no século XXI.

Paralelamente, enquanto uma parcela significativa tem dificuldades para pagar sua habitação, seja os custos de locação ou de financiamento, as famílias de menor renda são as mais impactadas pelos altos desembolsos, encontrando dificuldades para financiamento (Plouin, 2019), o que contribui para a crescente desigualdade social. Além disso, o mercado imobiliário é formado pelas preferências do consumidor, como tamanho, localização e estilo, e pelas percepções do construtor do que será consumido; assim, quem depende das políticas habitacionais geralmente não tem oportunidade de participar do processo de escolha (Clark, 2017).

Para Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro (2022), a ascensão do aluguel como forma de moradia tem sido observada atualmente na América Latina, numa conjuntura caracterizada pela valorização da terra e da informalidade, uma vez que áreas centrais são cada vez mais escassas e “contratos de gaveta” são comuns. Nesse sentido, a locação é uma terceirização

da responsabilidade legal e da qualidade das habitações aos inquilinos, por meio de políticas habitacionais de auxílio mensal, sendo operacionalizadas sem gestão e controle por parte do Estado (ibid.).

Clark (2017) ressalta que, nas nações de bem-estar social, como alguns países europeus, a tendência tem sido fornecer subsídios para o acesso à moradia e encorajar a disponibilidade de habitação social alugada. Nas economias liberais, como nos Estados Unidos, a tendência tem sido favorecer o mercado, incentivando o financiamento da habitação. No Brasil, a política habitacional adotada nos últimos anos voltou-se para a aceleração da economia e geração de emprego, desconectada dos seus objetivos de ser uma política inclusiva, tendo como problemas centrais: empreendimentos periféricos e sem infraestrutura, elevação do custo da terra urbanizada, falta de instrumentos de gestão social, inviabilidade para implantar empreendimentos em áreas centrais e a transferência desmedida de recursos públicos para o mercado (Nascimento Neto e Ultramari, 2022). Assim, observa-se que o objetivo principal, que seria reduzir o déficit habitacional concentrado na menor faixa de renda, não está sendo atendido, pois as contratações são maiores entre o público com maior faixa de renda, configurando uma facilidade para financiar a casa própria (Ramos e Noia, 2016).

Portanto, a sustentabilidade das cidades do futuro dependerá do enfrentamento das questões habitacionais, as quais deverão estar no centro de atenção das práticas do planejamento urbano, colocando as pessoas e os direitos humanos em primeiro lugar (UN-Habitat, 2015).

## Satisfação residencial

Aigbavboa e Thwala (2018) descreveram a satisfação residencial como uma percepção individual de que a condição habitacional está de acordo com suas necessidades e expectativas, por isso não é uma constante, mas um resultado complexo, influenciado por diversas características. Para Elsinga e Hoekstra (2005), a casa própria é encorajada pelas políticas públicas em diversos países, sendo preferencial em relação à locação, por ter um efeito positivo no indivíduo e na sociedade como um todo. Apesar disso, países com um setor de locação bem desenvolvido podem fornecer segurança aos indivíduos, os quais podem considerar a locação como uma alternativa viável em relação à aquisição da casa própria.

Alguns estudos demonstraram que proprietários estavam mais satisfeitos que inquilinos em relação às características do contexto urbano (Parkes, Kearns e Atkinson, 2002; Boschman, 2018). Já Mohit e Azim (2018) observaram que os proprietários apresentaram menores níveis de satisfação que os inquilinos, e Chen et al. (2013) constataram que a propriedade da habitação não era capaz de melhorar a satisfação residencial de moradores de baixa renda.

Nesse sentido, diversas pesquisas têm observado que as características do contexto urbano estão mais relacionadas com a satisfação do que propriamente as características da habitação, inclusive nos estudos que analisaram as percepções de proprietários e/ou de inquilinos (Huang e Du, 2015; Byun e Ha, 2016; Li et al., 2019). É no contexto urbano que as vidas ocorrem, incluindo as interações sociais e a acessibilidade aos serviços;

então torna-se uma unidade básica que afeta a qualidade de vida dos indivíduos (Hur e Morrow-Jones, 2008).

Elsinga e Hoekstra (2005) analisaram a satisfação entre proprietários e inquilinos de oito países europeus. Os autores concluíram que os proprietários estavam mais satisfeitos devido ao desejo inato de possuir a casa própria ou pelo incentivo das políticas públicas de aquisição da moradia.

Hur e Morrow-Jones (2008) estudaram a satisfação de moradores com casa própria em seus contextos urbanos, partindo do pressuposto de que existem fatores da vizinhança que influenciam a satisfação dos indivíduos nos EUA. Os autores identificaram 14 variáveis significativamente relacionadas à satisfação com o contexto urbano, como aparência, problemas sociais, segurança, interações sociais, serviços do governo local e acesso a atividades recreativas.

Huang e Du (2015) examinaram os determinantes da satisfação, comparando quatro tipos de programas habitacionais existentes na China, incluindo habitações públicas para locação e subsídio para aquisição da casa própria. Os resultados indicaram que moradores de casas próprias estavam mais satisfeitos com áreas verdes, tranquilidade e segurança do contexto urbano e se preocupavam mais com os equipamentos públicos. Com relação às instalações públicas, a proximidade com o centro foi um fator de satisfação maior para os residentes em habitações próprias e de aluguel, além de todos estarem preocupados com as características do contexto urbano. Os resultados mostraram que os moradores de habitações de aluguel teriam maior satisfação residencial que aqueles que vivem em casa

própria. Os autores concluíram que isso se deve à política habitacional adotada na China, pois quem adquire a casa própria teria maiores restrições na escolha da habitação, ao contrário dos tipos de habitação alugada.

No seu estudo, Byun e Ha (2016) tiveram como objetivo analisar o nível de satisfação de inquilinos em habitações públicas na cidade de Seul, na Coreia do Sul, em relação ao tipo de habitação. Os resultados indicaram que a satisfação dos inquilinos é influenciada por aspectos do entorno, como privacidade, limpeza e lixo, segurança e serviços de educação; fatores físicos da moradia; acessibilidade a serviços de saúde, mercados, comércio, transporte público e a atividades culturais e parques; e características de conforto da habitação.

Milić e Zhou (2017) examinaram os fatores que influenciam a satisfação residencial de jovens, a fim de embasar as políticas habitacionais da Sérvia. O estudo abordou a questão das mudanças no mercado de trabalho, longos períodos de estudo e a instabilidade econômica como aspectos que dificultam o acesso a uma habitação entre a população estudada. Os resultados indicaram que a satisfação residencial entre jovens é influenciada pela privacidade, propriedade da habitação, tamanho da moradia e apego ao contexto urbano.

Li et al. (2019) investigaram a satisfação em habitações públicas para locação na China, uma das políticas habitacionais difundidas no país para a população de baixa renda. Os resultados indicaram que a satisfação com a habitação e as características do contexto urbano é influenciada pelo espaço e pelo projeto da habitação, assim como pela acessibilidade a serviços no contexto urbano, pelos serviços

públicos e pela gestão dos contratos de locação. Ainda, a qualidade da habitação não influenciava a satisfação, especialmente entre os mais jovens.

Observa-se que as políticas habitacionais precisam ser aprofundadas de forma a atender à demanda e às necessidades dos indivíduos. Assim, compreender a influência do meio urbano na satisfação pode ser capaz de promover melhorias na qualidade de vida de proprietários e inquilinos, além de embasar políticas públicas bem-sucedidas, associando planejamento urbano e habitação.

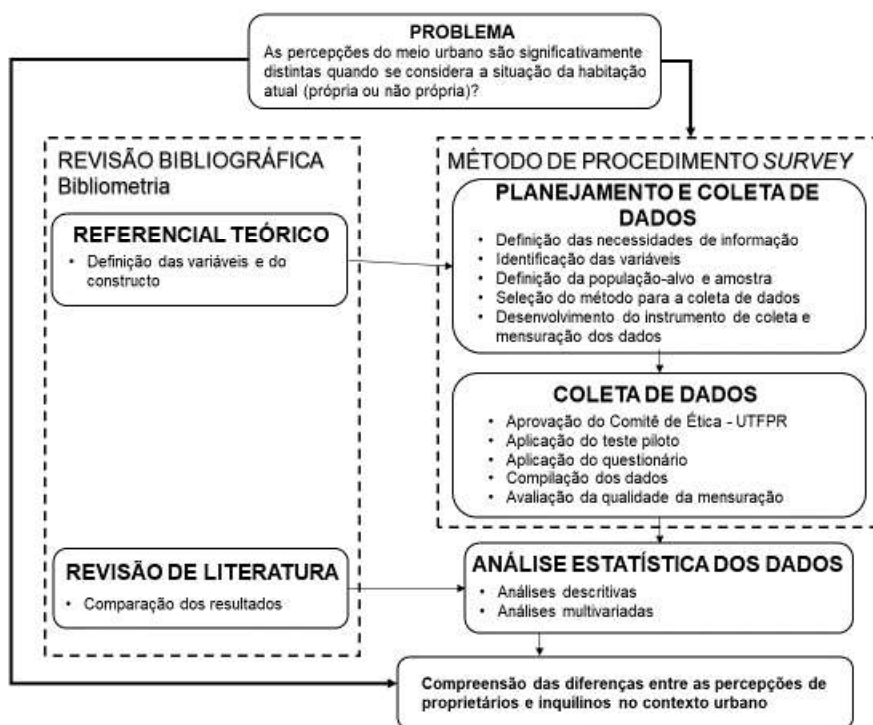
## Estratégia de pesquisa

O objetivo desta investigação foi identificar se existem diferenças entre proprietários, incluindo financiamento, e indivíduos que moram em habitações alugadas, emprestadas ou de parentes, em relação à satisfação com o contexto urbano. O projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR). Foi adotado o método de procedimento *survey*, que, por meio de um instrumento de pesquisa, busca descrever e analisar as variáveis com tratamento estatístico. Foi adotado um questionário, desenvolvido a partir de questões abordadas em estudos anteriores sobre o tema. A coleta de dados foi dividida em aplicação do teste piloto e aplicação do teste final, e, na sequência, os dados foram compilados e analisados. A Figura 1 apresenta as etapas da pesquisa.

O questionário contemplou questões objetivas e subjetivas, e estas últimas foram medidas pela escala Likert de 5 pontos.

Para atingir o objetivo deste estudo, foram elencadas 53 variáveis, apresentadas no Quadro 1.

Figura 1 – Estratégia da pesquisa



Fonte: elaboração própria.

Quadro 1 – Variáveis selecionadas para a pesquisa

Constructo	Variáveis
Perfil do entrevistado	Gênero Nível de escolaridade Renda familiar média Idade Número de filhos Estado civil
Características e recursos do meio urbano	Escolas boas no contexto urbano Posto de saúde adequado no contexto urbano Contexto urbano equipado com quadras esportivas Bom comércio no contexto urbano Existência de atividades culturais no contexto urbano Proximidade das habitações no contexto urbano Volume das habitações no contexto urbano Variedade das habitações no contexto urbano (estilos, idade, tamanhos, etc.) Utilização das edificações (residencial, comercial, industrial) Existência de áreas verdes para relaxar no contexto urbano Existência de parques apenas em outras partes da cidade Existência de árvores no contexto urbano Poluição do ar no contexto urbano Risco de desastres naturais no contexto urbano
Serviços públicos e manutenção	Existência de manutenção dos espaços públicos Existência de lixo nas ruas do contexto urbano Existência de terrenos baldios no contexto urbano Existência de coleta de materiais recicláveis no contexto urbano Existência de sinais de vandalismo no contexto urbano Existência de ciclovias no contexto urbano Existência de sinalização nas ruas do contexto urbano Existência de buracos nas ruas do contexto urbano Existência de pavimentação nas ruas do entorno da habitação Existência de drenagem nas ruas do entorno da habitação Boa limpeza das ruas e calçadas do contexto urbano Existência de acessibilidade nas calçadas do contexto urbano Disponibilidade de redes de água e esgoto no contexto urbano Disponibilidade de redes de internet e telefone no contexto urbano Existência de iluminação do contexto urbano Fácil conexão do transporte público com o resto da cidade Frequência do transporte público adequada Boa distribuição dos pontos de ônibus no contexto urbano
Desempenho do entorno	Contexto urbano silencioso Contexto urbano habitável comparado a outras áreas Contexto urbano adequado para pessoas com deficiência Contexto urbano seguro Preocupação com sustentabilidade no contexto urbano Contexto urbano isolado do centro da cidade Facilidade de chegar a outros locais a partir do contexto urbano Facilidade de circulação no contexto urbano Existência de vagas de estacionamento no entorno Tráfego calmo no contexto urbano (velocidade máxima de 40 km/h) Facilidade de se localizar no contexto urbano pela sinalização Privacidade no entorno da habitação Aparência do entorno da habitação Coleta de lixo urbano e reciclável Transporte público (horários suficientes e pontos próximos) Distância entre a habitação e o trabalho Distância entre a habitação e a escola/faculdade Distância entre a habitação e os serviços de saúde Distância entre a habitação e o comércio Distância entre a habitação e locais de lazer Distância entre habitação e transporte público

Fonte: elaboração própria.

As variáveis selecionadas foram divididas em três grupos: “Características e recursos do meio urbano” – características do planejamento urbano que podem ser observadas e avaliadas de maneira objetiva (Fornara, Bonaiuto e Bonnes, 2010); “Serviços públicos e manutenção” – características funcionais associadas à disponibilidade e qualidade dos serviços oferecidos na vizinhança (Faganello, 2019); e “Desempenho do entorno” – percepção cognitiva em relação às características do contexto urbano do ponto de vista dos indivíduos (Bonaiuto e Fornara, 2017). Para definição das variáveis, o critério utilizado foram os aspectos mais relevantes das pesquisas sobre satisfação e meio urbano.

Observa-se que as “características e recursos do meio urbano” referem-se a aspectos objetivos, ofertados ou não pelo meio urbano. O grupo “serviços públicos e manutenção” reúne as variáveis objetivas, que, em tese, são de responsabilidade do poder público. Já o constructo “desempenho do entorno” apresenta as características subjetivas, ou seja, busca-se observar a percepção do indivíduo em relação aos itens propostos.

As recomendações do Comitê de Ética em Pesquisa foram seguidas em todas as etapas, sendo adotado um protocolo de aplicação, constituído pela apresentação da pesquisa ao participante e pelo preenchimento do questionário. O primeiro passo foi a aceitação (ou não) do indivíduo em participar da pesquisa, e o segundo consistiu no preenchimento do próprio questionário. Utilizou-se a ferramenta *on-line* Google Forms para a aplicação, e os participantes receberam um *link*, enviado por *e-mail* ou pelas redes sociais, o qual continha a apresentação da pesquisa e informava que a participação seria de forma livre e voluntária.

A coleta de dados foi realizada entre maio e setembro de 2020, e o tipo de amostragem por conveniência foi adotado, pois a pesquisa utilizou indivíduos que estavam disponíveis (redes sociais dos pesquisadores, e-mail para conhecidos, estudantes e colaboradores do programa de pós-graduação) e não selecionados por algum critério estatístico. Os critérios definidos para a inclusão no estudo foram: ser maior de 18 anos, ser brasileiro e residir no interior do País, e considerou-se que uma variedade de respostas de diferentes perfis seria fundamental para atingir o objetivo.

Apesar de a ferramenta *on-line* poder atingir um maior público, observou-se que a maioria dos participantes possuía uma renda mais alta, e o acesso às pessoas de baixa renda de forma presencial foi prejudicado pela pandemia de Covid-19. No entanto, a amostra foi formada por 426 diferentes perfis de três regiões brasileiras: Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Finalizada a coleta, os dados foram organizados em tabelas com o auxílio do Microsoft Excel, resultando em uma matriz numérica. As variáveis foram organizadas no eixo X, e os participantes foram associados a um número sequencial no eixo Y, para preservar o anonimato.

Na sequência, foram desenvolvidas as análises estatísticas, por meio do *software* SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), versão 24. Inicialmente, foram realizadas as análises descritivas dos dados, com o objetivo de compreender e caracterizar a amostra.

Foram aplicadas as análises discriminantes, a fim de identificar as características que se diferiam entre os dois grupos, considerando a situação da habitação atual como variável dependente. Na sequência, testes não paramétricos de Mann-Whitney foram desenvolvidos, de modo a confirmar os resultados das

análises discriminantes. Nos testes, a hipótese nula é que as duas amostras tenham a mesma distribuição; então, quando a hipótese nula é rejeitada, ou seja, a significância é menor que 0,05, é um indicativo de que as variáveis selecionadas diferem entre os dois grupos.

Para compreender os resultados obtidos na análise discriminante, foram analisadas também as correlações das variáveis mais discriminantes e a satisfação com o contexto urbano em ambos os grupos, utilizando o coeficiente de Spearman. Tal coeficiente é o mais indicado para medir a intensidade de relação entre variáveis ordinais, variando entre  $-1,000$  e  $+1,000$ , sendo que:

- $-1$  indica a perfeita correlação negativa ou inversa, ou seja, quando o aumento em uma variável implica a diminuição da outra ou vice-versa;
- $+1$  indica a perfeita correlação positiva ou direta, ou seja, quando ambas as variáveis aumentam ou diminuem concomitantemente;
- $0$  indica a inexistência de relação entre as variáveis (Pontes, 2010).

Quanto mais o coeficiente estiver próximo dos extremos, maior será a correlação entre as variáveis, e o sinal negativo indica uma correlação inversa. As análises foram desenvolvidas com base em um intervalo de valores e cores, no qual as cores quentes indicaram as correlações positivas e as cores frias, as correlações inversas. Assim, quanto mais escuras são as cores, maiores são as correlações, e valores absolutos acima de  $0,300$

foram considerados significativos para o estudo (Field, 2009; Cohen, 2013). Por fim, para confirmar a confiabilidade dos resultados, as correlações com significância de 5% e 1% foram identificadas por um ou dois asteriscos, respectivamente, após o coeficiente.

## Análise dos resultados

Primeiramente, foram realizadas as análises exploratórias dos dados, a fim de compreender o perfil dos respondentes e o comportamento geral da amostra.

A amostra foi caracterizada por ter a maioria do gênero feminino (51,9%), com nível de escolaridade especialização/mestrado (45,3%), renda familiar média bruta entre R\$4.180,00 e R\$10.450,00 (35,4%), idade entre 20 e 29 anos (46%), sem filhos (66,9%) e solteiros (52,8%). No Quadro 2 observam-se os resultados estratificados entre os dois grupos de modo a compreender seu comportamento. A coleta de dados resultou em uma amostra com 426 respondentes das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, sendo a região Sul a mais abrangida.

No Quadro 3 pode ser observada a estatística descritiva da amostra (N=426), com valores de média e desvio padrão de cada variável utilizada. As médias variam entre 1 e 5, sendo o 1 igual a “discordo totalmente” e o 5 igual a “concordo totalmente”, para a amostra total.



Quadro 2 – Perfil da amostra

	Tipo	n	%	Região	n	%	Renda (R\$)		
								n	%
Própria	Apto.	102	23,94	Sul	199	46,71	Até 1.045,00	7	1,64
							1.045,00 a 2.090,00	22	5,16
				Sudeste	40	9,39	2.090,00 a 4.180,00	64	15,02
	Casa	185	43,43	Centro-Oeste	48	11,27	4.180,00 a 10.450,00	110	25,82
							10.450,00 a 20.900,00	66	15,49
				Acima de 20.900,00	18	4,23			
Alugada	Apto	90	21,13	Sul	91	21,36	Até 1.045,00	3	0,70
							1.045,00 a 2.090,00	32	7,51
				Sudeste	27	6,34	2.090,00 a 4.180,00	41	9,62
	Casa	49	11,50	Centro-Oeste	21	4,93	4.180,00 a 10.450,00	41	9,62
							10.450,00 a 20.900,00	19	4,46
				Acima de 20.900,00	3	0,70			

Fonte: elaboração própria.

Por meio do Quadro 3, é possível observar variáveis com maior média e menor desvio padrão, denotando uma tendência geral de percepção positiva, como internet e telefone, água e esgoto sendo as maiores para ambos os grupos. As variáveis distância do transporte público, riscos de desastres naturais e distância do comércio foram as menores para ambos os grupos.

Para identificar as diferenças entre os indivíduos que são proprietários e os que não têm casa própria, foram realizadas análises discriminantes e testes não paramétricos de Mann-Whitney. A amostra foi dividida em dois grupos: o primeiro foi formado por 139 indivíduos (32,6% da amostra) que não possuem casa própria, ou seja, moram em uma habitação

emprestada, de parentes ou alugada; o segundo grupo foi formado por 287 respondentes (67,4% da amostra) que moram em casa própria ou financiada.

Inicialmente, foi aplicada a análise discriminante nas variáveis do constructo características e recursos do meio urbano (CRMU), conforme Quadro 4, que apresenta os coeficientes da função discriminante. As variáveis com maior poder de distinção entre os dois grupos possuem valores absolutos acima de 0,30. Os coeficientes absolutos menores de 0,10 indicam variáveis que não discriminam os dois grupos, e, entre 0,10 e 0,30, as variáveis não distinguem os grupos, mas também não podem ser consideradas iguais para a amostra em estudo.

Quadro 3 – Análises estatísticas descritivas da amostra por região

Constructo	Variáveis	Média		Desvio padrão	
		Casa própria	Alugada	Casa própria	Alugada
CRMU	Escolas boas	3,418	3,353	1,106	0,992
	Posto de saúde adequado	3,296	3,259	1,017	0,966
	Quadras esportivas	2,958	3,036	1,225	1,157
	Bom comércio	3,700	3,806	1,116	1,116
	Atividades culturais	2,47	2,885	1,173	1,286
	Habitações próximas	2,937	3,252	1,130	1,084
	Edificações volumosas	2,634	2,957	1,042	1,109
	Edificações variadas	3,791	3,712	1,027	1,009
	Edificações de diversos usos	3,348	3,46	1,145	1,085
	Áreas verdes	3,655	3,612	1,108	1,053
	Parques em outras partes da cidade	3,073	3,151	1,353	1,274
	Poucas árvores	2,474	2,604	1,211	1,214
	Ar muito poluído	1,997	2,403	0,914	1,075
Riscos de desastres naturais	1,882	2,029	0,989	0,992	
SPM	Manutenção dos espaços públicos	3,066	3,165	1,080	1,026
	Lixo nas ruas	2,554	2,54	1,105	1,065
	Terrenos baldios	2,812	2,755	1,093	1,041
	Coleta de recicláveis	3,78	3,741	1,219	1,212
	Vandalismo	2,446	2,712	0,995	0,995
	Ciclovias	2,359	2,561	1,335	1,246
	Sinalização das ruas	3,188	3,115	1,191	1,161
	Buracos nas ruas	3,118	2,863	1,180	1,098
	Pavimentação	4,143	4,266	0,988	0,897
	Drenagem	3,631	3,748	1,172	1,050
	Limpeza das ruas e calçadas	3,578	3,64	1,007	1,063
	Calçadas acessíveis	2,882	2,813	1,174	1,213
	Água e esgoto	4,202	4,288	0,905	0,801
	Internet e telefone	4,258	4,331	0,834	0,756
	Iluminação	3,418	3,259	1,077	1,024
	Conexão de transporte público	3,666	3,842	1,061	1,187
Frequência de transporte público	3,425	3,626	1,116	1,163	
Pontos de ônibus	3,544	3,626	1,076	1,118	
DE	Contexto urbano silencioso	3,195	2,777	1,136	1,161
	Contexto urbano habitável	4,153	4,036	0,732	0,756
	Contexto urbano adequado PCD	3,007	2,842	1,134	1,175
	Contexto urbano seguro	3,488	3,417	0,923	1,083
	Preocupação com sustentabilidade	2,648	2,561	1,099	1,057
	Contexto urbano isolado	2,066	2,036	1,083	1,151
	Fácil chegar a outros pontos	3,951	4,101	1,073	0,837
	Fácil circular	4,049	4,036	0,903	0,775
	Vagas de estacionamento	3,753	3,612	1,130	1,073
	Tráfego calmo	3,46	3,065	1,142	1,211
	Boa sinalização	3,463	3,446	1,030	0,994
	Privacidade	3,530	3,273	0,956	0,915
	Aparência	3,606	3,432	0,886	0,956
	Coleta de lixo e reciclável	3,958	3,935	0,999	0,827
	Transporte público	3,519	3,691	1,057	1,020
	Distância local de trabalho	2,516	2,295	1,070	1,039
	Distância escola	2,805	2,432	1,076	1,161
	Distância serviços de saúde	2,237	2,180	0,793	0,828
Distância comércio	1,875	1,770	0,801	0,774	
Distância locais de lazer	2,436	2,324	0,965	0,911	
Distância transporte público	1,909	1,755	0,919	0,824	

Fonte: elaboração própria.

Quadro 4 – Resultados da análise discriminante e teste não paramétrico do constructo CRMU

Coeficientes da função discriminante		Significância teste Mann-Whitney
<b>Ar muito poluído</b>	0,635	0,000
<b>Atividades culturais</b>	0,519	0,002
<b>Edificações volumosas</b>	0,459	0,006
<b>Habitações próximas</b>	0,427	0,009
Riscos de desastres naturais	0,225	0,089
Poucas árvores	0,163	0,267
Edificações de diversos usos	0,151	0,348
Bom comércio	0,143	0,328
Edificações variadas	-0,117	0,366
Quadras esportivas	0,098	0,629
Escolas boas	-0,093	0,288
Parques em outras partes da cidade	0,089	0,658
Áreas verdes	-0,061	0,504
Posto de saúde adequado	-0,056	0,493

Fonte: elaboração própria.

Nesse primeiro constructo, foram encontradas quatro variáveis discriminantes: ar muito poluído, existência de atividades culturais, edificações volumosas e habitações próximas. Esses resultados foram confirmados pelos testes não paramétricos de Mann-Whitney, pois tais variáveis apresentaram significância menor que 0,05, indicando que a hipótese nula deve ser rejeitada. Entre as características que são semelhantes para os dois grupos, podem ser citadas a existência de quadras esportivas, escolas boas, parques, áreas verdes e posto de saúde adequado.

Da mesma forma, as análises discriminantes foram aplicadas nas 18 variáveis relacionados aos serviços públicos e manutenção (SPM), conforme Quadro 5. Nesse caso, somente duas variáveis tiveram coeficientes acima

de 0,30, indicando que apenas a existência de buracos nas ruas e vandalismo diferem entre os dois grupos. Tais resultados também foram confirmados pelos testes não paramétricos de Mann-Whitney, apresentando significância menor que 0,05. No outro extremo, foram encontradas as seguintes características que podem ser consideradas iguais para ambos os grupos: sinalização e limpeza das ruas e calçadas, calçadas acessíveis, terrenos baldios, coleta de recicláveis e lixo nas ruas.

Por fim, as análises discriminantes foram realizadas com o constructo desempenho do entorno (DE), conforme Quadro 6. As variáveis identificadas como discriminantes foram: contexto urbano silencioso, tráfego calmo, distância até escola e local de trabalho e privacidade. Da mesma forma, os testes não

Quadro 5 – Resultados da análise discriminante e teste não paramétrico do constructo SPM

Coeficientes da função discriminante		Significância teste Mann-Whitney
<b>Vandalismo</b>	-0,425	0,009
<b>Buracos nas ruas</b>	0,351	0,036
Frequência de transporte público	-0,282	0,058
Conexão de transporte público	-0,254	0,028
Ciclovias	-0,246	0,070
Iluminação	0,238	0,063
Pavimentação	-0,204	0,201
Drenagem	-0,165	0,507
Água e esgoto	-0,156	0,510
Manutenção de espaços públicos	-0,148	0,419
Internet e telefone	-0,143	0,484
Pontos de ônibus	-0,120	0,509
Sinalização das ruas	0,098	0,459
Limpeza das ruas e calçadas	-0,096	0,403
Calçadas acessíveis	0,092	0,547
Terrenos baldios	0,083	0,575
Coleta recicláveis	0,052	0,656
Lixo nas ruas	0,021	0,973

Fonte: elaboração própria.

Quadro 6 – Resultados da análise discriminante e teste não paramétrico do constructo DE

Coeficientes da função discriminante		Significância teste Mann-Whitney
<b>Contexto urbano silencioso</b>	0,541	0,001
<b>Tráfego calmo</b>	0,502	0,001
<b>Distância até escola</b>	0,500	0,000
<b>Privacidade</b>	0,402	0,005
<b>Distância até local de trabalho</b>	0,308	0,049
Aparência	0,284	0,076
Distância transporte público	0,256	0,125
Transporte público	-0,243	0,084
Contexto urbano habitável	0,235	0,097
Fácil chegar a outros pontos	-0,221	0,512
Contexto urbano adequado PCD	0,213	0,127
Distância comércio	0,196	0,190
Vagas estacionamento	0,188	0,086
Distância locais de lazer	0,175	0,346
Preocupação com sustentabilidade	0,119	0,432
Contexto urbano seguro	0,107	0,768
Distância serviços de saúde	0,105	0,532
Contexto urbano isolado	0,040	0,467
Coleta de lixo e reciclável	0,036	0,304
Boa sinalização	0,025	0,613
Fácil circular	0,022	0,382

Fonte: elaboração própria.

paramétricos de Mann-Whitney apresentaram significância menor que 0,05 para essas variáveis, indicando a rejeição da hipótese nula. Como variáveis não discriminantes entre os dois grupos, foram encontradas contexto urbano isolado, coleta de lixo e reciclável, boa sinalização e facilidade em circular.

Foram identificadas, além das variáveis discriminantes, algumas variáveis que são iguais para os dois grupos, ou seja, independentemente de ser casa própria ou não, são aspectos que podem ser considerados relevantes para ambos. Por isso, para auxiliar nesse entendimento, foram selecionadas as variáveis que se distinguem entre os grupos e foram analisadas as correlações entre elas e os grupos, em relação à satisfação com o contexto urbano, conforme Quadro 7.

Foi adotado o coeficiente de Spearman, e valores absolutos acima de 0,300 são considerados moderados a fortes. A confiabilidade dos resultados foi expressa pela significância de 5% e 1%, as quais são identificadas por um asterisco (\*) ou por dois (\*\*), respectivamente após cada coeficiente de correlação. Ainda, o sinal negativo indica que a variável é inversamente relacionada à outra analisada.

A maior correlação encontrada foi entre atividades culturais e a satisfação daqueles que não moram em casa própria: 0,545\*\*. Ainda, estão mais relacionadas com esse grupo: edificações volumosas, ar muito poluído e privacidade. Para o grupo dos proprietários, foi observado que apenas o contexto urbano ser silencioso apresentou uma correlação maior em relação ao outro grupo.

Quadro 7 – Correlação entre satisfação com o contexto urbano (SCU1) e variáveis discriminantes

Variáveis	SCU1 – Satisfação contexto urbano (própria ou financiada)	SCU1 – Satisfação contexto urbano (não própria)
Atividades culturais	.234**	.545**
Habitações próximas	.051	-.119
Edificações volumosas	.229**	.304**
Ar muito poluído	-.077	-.302**
Vandalismo	-.150*	-.283**
Buracos nas ruas	-.220**	-.325**
Contexto urbano silencioso	.215**	.167*
Tráfego calmo	.099	.171*
Privacidade	.340**	.420**
Distância local de trabalho	-.159**	-.191*
Distância escola	-.186**	-.179*

Fonte: elaboração própria.

Quadro 8 – Resumo das análises discriminatórias entre os grupos

Variáveis discriminatórias	Variáveis não discriminatórias
Ar muito poluído	Quadras esportivas
Atividades culturais	Escolas boas
Edificações volumosas	Parques em outras partes da cidade
Habitações próximas	Áreas verdes
Vandalismo	Posto de saúde adequado
Buracos nas ruas	Sinalização das ruas
Contexto urbano silencioso	Limpeza das ruas e calçadas
Tráfego calmo	Calçadas acessíveis
Distância escola	Terrenos baldios
Privacidade	Coleta recicláveis
Distância local de trabalho	Lixo nas ruas
	Contexto urbano isolado
	Coleta de lixo e reciclável
	Boa sinalização
	Fácil circular

Fonte: elaboração própria.

O Quadro 8 apresenta um resumo com as variáveis discriminantes e não discriminantes entre os dois grupos. Foram identificadas 11 variáveis discriminatórias e 15 variáveis semelhantes.

## Discussão dos resultados

Os resultados encontrados sugerem que aqueles que moram em casa própria (ou financiada) possuem algumas percepções diferentes daqueles que vivem em habitações emprestadas, de parentes ou alugadas. Além disso, os resultados indicaram, também, várias semelhanças entre ambos os grupos.

Inicialmente, observou-se que a maioria das variáveis não discriminantes entre os grupos refere-se à manutenção ou infraestrutura do contexto urbano, como sinalização e limpeza das ruas, coleta de lixo e de recicláveis e terrenos baldios. Diversos estudos, como Fornara, Bonaiuto e Bonnes (2010) e Mohit, Ibrahim e Rashid (2010) já haviam demonstrado a influência da manutenção do contexto urbano no aumento da satisfação dos indivíduos.

Também se destacaram os serviços, como existência de boas escolas, quadras esportivas, áreas verdes e posto de saúde adequado. De forma geral, a disponibilidade e a funcionalidade dos serviços são capazes de melhorar a satisfação do indivíduo, conforme demonstrado por Emami e Sadeghlou (2021).

Em relação à circulação, observou-se que o contexto urbano ser isolado e a facilidade em circular também não diferem entre os grupos.

Ao contrário do que era esperado, apenas uma variável se destacou pela maior relação de satisfação com o contexto urbano entre os proprietários. Observou-se que o contexto urbano ser silencioso tem maior influência na satisfação desse grupo. Isso sugere que os indivíduos, quando possuem condições financeiras para ter seu próprio imóvel, buscam adquirir sua casa própria em áreas mais tranquilas e quietas, fugindo dos centros das cidades, que geralmente são regiões agitadas, como observado por Fang (2006). Já os inquilinos podem entender esta como uma situação temporária e, por isso, não expressaram tanta relação de satisfação com o contexto urbano ser silencioso, dando prioridade a outros aspectos.

Com relação às características que se relacionaram mais com aqueles que não moram em casa própria, observaram-se a privacidade e as edificações volumosas. É possível inferir que edificações volumosas diminuem a privacidade se forem muito próximas, e isso pode refletir que tal grupo de indivíduos, quando puder adquirir a casa própria, prezarão pela privacidade. Isso indica que aqueles que moram em casa de parentes, emprestada ou alugada, têm a privacidade prejudicada, justamente pela situação da moradia atual. Nesse sentido, Aiello, Ardone e Scopelliti (2010) observaram que edificações volumosas nos contextos urbanos estavam relacionadas com uma sensação de opressão para os indivíduos, influenciando negativamente na satisfação.

A existência de atividades culturais também é mais influente na satisfação daqueles que não vivem em casa própria. Isso pode

ser explicado pela amostra caracterizada por moradores entre 20 e 29 anos, ou seja, predominantemente formada por jovens. Ainda, isso pode indicar que esse grupo de pessoas pode estar vivendo de forma temporária em outra cidade, a trabalho ou estudos, e busca atividades culturais como forma de lazer.

Tal grupo também atribuiu maior satisfação quando o ar não é poluído. Essa pode ser uma característica dos centros das cidades, geralmente mais movimentados que os bairros e com congestionamento, que contribuem para a aumentar a poluição do ar. Outra característica dos centros das cidades é a oferta de habitações para locação, geralmente pela facilidade de acessos aos serviços, reforçando o entendimento de que moradores de habitações alugadas geralmente vivem no centro e poderiam estar mais satisfeitos, caso a qualidade do ar fosse melhor.

Observou-se que, na comparação entre os dois grupos, as demais variáveis não apresentaram diferenças consideráveis nas correlações. Mas ressalta-se que os resultados são significativamente relevantes, pois existe apenas uma probabilidade de 5% ou de 1% de que eles não refletem toda a população, expressa pela significância. Isso indica que os resultados provavelmente são verdadeiros para a amostra caracterizada, ou seja, não são resultantes de uma situação aleatória.

De forma geral, todos estão mais satisfeitos quando há boas opções de serviços e boas condições de manutenção nos contextos urbanos. Esse conhecimento pode ser útil para que as políticas públicas fomentem a implantação de mais serviços, espaços públicos e de lazer nos contextos urbanos, não priorizando apenas as regiões centrais.

Ainda, a importância da manutenção do contexto urbano destaca-se, pois isso é capaz de encorajar os moradores a cada vez mais utilizarem o contexto urbano como espaço de convívio e socialização.

Este estudo pode ser útil para ajudar a formular novas políticas habitacionais orientadas com foco no cidadão no contexto brasileiro, que não tem atendido sua demanda e seu principal objetivo. Influenciados pela especulação imobiliária e não levando em consideração o bem-estar do indivíduo, os programas habitacionais brasileiros precisam ser melhorados, e esta pesquisa destaca a importância de entender os aspectos que tornam as cidades mais satisfatórias para os moradores.

A satisfação residencial é um tema complexo, por isso resultados contraditórios são frequentemente observados em outras pesquisas. No entanto, essa complexidade sugere a necessidade de mais estudos sobre o tema. Os resultados indicaram que não existe uma regra padronizada que possa ser aplicada a todas as regiões. Entre as limitações do estudo, destaca-se que o acesso às pessoas de baixa renda foi prejudicado pela pandemia de Covid-19. Para estudos futuros, podem ser estudados contextos urbanos específicos de uma cidade ou comparações entre cidades e, ainda, podem ser estudados grupos específicos, levando em consideração a situação atual da moradia, a renda e a idade.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-5354-6918>**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Construção Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Curitiba, PR/Brasil.  
aresperidiao@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-1245-9009>**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Construção Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Curitiba, PR/Brasil.  
fontolanbeatrice@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-3160-5251>**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Construção Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Curitiba, PR/Brasil.  
iarozinski@professores.utfpr.edu.br



## Nota de agradecimento

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo apoio à pesquisa.

## Referências

- AIELLO, A.; ARDONE, R. G.; SCOPELLITI, M. (2010). Neighborhood planning improvement: Physical attributes, cognitive and affective evaluation and activities in two neighborhoods in Rome. *Evaluation and Program Planning*, v. 33, n. 3, pp. 264–275. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2009.10.004>.
- AIGBAVBOA, C.; THWALA, W. (2018). *Residential satisfaction and housing policy evolution*. Londres, Routledge.
- BONAIUTO, M.; FORNARA, F. (2017). Residential satisfaction and perceived urban quality. *Reference Module in Neuroscience and Biobehavioral Psychology*. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-809324-5.05698-4>
- BOSCHMAN, S. (2018). Individual differences in the neighborhood level determinants of residential satisfaction. *Housing studies*, v. 33, n. 7, pp. 1127-1143.
- BYUN, G; HA, M. (2016). The factors influencing residential satisfaction by public rental housing type. *Journal of Asian architecture and building engineering*, v. 15, n. 3, pp. 535-542.
- CHEN, L. et al. (2013). Disparities in residential environment and satisfaction among urban residents in Dalian, China. *Habitat International*, v. 40, pp. 100-108.
- CLARK, W. A. V. (2017). Residential mobility in context: Interpreting behavior in the housing market. *Papers: revista de sociologia*, v. 102, n. 4, pp. 575-605.
- COHEN, J. (2013). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Londres, Routledge.
- ELSINGA, M.; HOEKSTRA, J. (2005). Homeownership and housing satisfaction. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 20, n. 4, pp. 401-424. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10901-005-9023-4>.
- EMAMI, A.; SADEGHLOU, S. (2021). Residential satisfaction: a narrative literature review towards identification of core determinants and indicators. *Housing, Theory and Society*, v. 38, n. 4, pp. 512-540.
- FAGANELLO, A. M. P. (2019). *Estudo sistêmico das inter-relações dos construtos que influenciam a satisfação residencial visando à elaboração de um modelo a partir da percepção cognitiva do indivíduo*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
- FANG, Y. (2006). Residential satisfaction, moving intention and moving behaviors: a study of redeveloped neighborhoods in inner-city Beijing. *Housing Studies*, v. 21, n. 5, pp. 671-694. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673030600807217>.

- FIELD, A. (2009). *Descobrimo a estatística usando o SPSS-5*. Porto Alegre, Penso Editora.
- FORNARA, F.; BONAIUTO, M.; BONNES, M. (2010). Cross-validation of abbreviated perceived residential environment quality (preq) and neighborhood attachment (NA) indicators. *Environment and Behavior*, v. 42, n. 2, pp. 171–196. DOI: <https://doi.org/10.1177/0013916508330998>.
- GAN, X. et al. (2016). Are migrant workers satisfied with public rental housing? A study in Chongqing, China. *Habitat International*, v. 56, pp. 96-102.
- GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; MARÍN-TORO, A. (2022). *Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia*. Cadernos MetrÓpole, v. 24, n. 54, pp. 451-476. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5401>.
- HUANG, Z.; DU, X. (2015). Assessment and determinants of residential satisfaction with public housing in Hangzhou, China. *Habitat International*, v. 47, pp. 218-230. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.01.025>.
- HUR, M.; MORROW-JONES, H. (2008). Factors that influence residents' satisfaction with neighborhoods. *Environment and Behavior*, v. 40, n. 5, pp. 619-635. DOI: [10.1177/0013916507307483](https://doi.org/10.1177/0013916507307483).
- IBEM, E. O.; ADUWO, E. B. (2013). Assessment of residential satisfaction in public housing in Ogun State, Nigeria. *Habitat International*, v. 40, pp. 163-175. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.04.001>.
- JIANG, W. et al. (2016). Mixed logit model of intended residential mobility in renovated historical blocks in China. In: 13th INTERNATIONAL CONFERENCE ON DESIGN AND DECISION SUPPORT SYSTEMS IN ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING. *Anais*. Eindhoven, Technische Universiteit, pp. 1-15.
- LI, J. et al. (2019). Residential satisfaction among resettled tenants in public rental housing in Wuhan, China. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 34, n. 4, pp. 1125-1148.
- LI, Z.; WU, F. (2013). Residential satisfaction in China's informal settlements: A case study of Beijing, Shanghai, and Guangzhou. *Urban geography*, v. 34, n. 7, pp. 923-949.
- LIN, S.; LI, Z. (2017). Residential satisfaction of migrants in Wenzhou, an 'ordinary city' of China. *Habitat International*, v. 66, pp. 76-85.
- LOTFI, S.; DESPRES, C.; LORD, S. (2019). Are sustainable residential choice also desirable? A study of household satisfaction and aspirations with regard to current and future residential location. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 34, n. 1, pp. 283-311.
- MILIĆ, J.; ZHOU, J. (2018). Residential satisfaction among young people in post-socialist countries: the case of Serbia. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 33, n. 4, pp. 715-730.
- MOHIT, M. A.; IBRAHIM, M.; RASHID, Y. R. (2010). Assessment of residential satisfaction in newly designed public low-cost housing in Kuala Lumpur, Malaysia. *Habitat International*, v. 34, n. 1, pp. 18-27. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.04.002>.
- MOHIT, M. A. I.; AZIM, M. (2018). Residents' Satisfaction with Public Housing in Hulhumale'Area of Male', Maldives. *Asian Journal of Environment-Behavior Studies*, v. 3, n. 9, pp. 125-135.
- MOHIT, M. A.; RAJA, A. M. M. A. (2014). Residential satisfaction-concept, theories and empirical studies. *Planning Malaysia*, v. 12, n. 3, pp. 47-66. DOI: [10.21837/pmjournal.v12.i3.131](https://doi.org/10.21837/pmjournal.v12.i3.131).

- NASCIMENTO NETO, P.; ULTRAMARI, C. (2022). Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202206>.
- PARKES, A.; KEARNS, A.; ATKINSON, R. (2002). What makes people dissatisfied with their neighborhoods? *Urban Studies*, v. 39, n. 13, pp. 2413-2438. DOI: <https://doi.org/10.1080/0042098022000027031>.
- PLOUIN, M. (2019). "Affordable Housing and Homelessness. Challenges Across the OECD". In: *Un expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness*. Nairobi, UN-Habitat.
- PONTES, A. C. F. (2010). Ensino da correlação de postos no ensino médio. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE PROBABILIDADE E ESTATÍSTICA. 19., 2010, São Pedro. *Anais...* São Pedro, ABE, pp. 26-30.
- RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. (2016). A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. *Desenvolvimento em Questão*, v. 14, n. 33, pp. 65-105.
- TAO, L. et al. (2015). Housing choices of migrant workers in China: beyond the Hukou perspective. *Habitat International*, v. 49, pp. 474-483.
- UN-HABITAT (2015). *Housing at the centre of the new urban agenda*. Nairobi.

Texto recebido em 9/ago/2022

Texto aprovado em 8/set/2022



# Are owners more satisfied than tenants? Discriminant analysis in the urban context

Proprietários estão mais satisfeitos que inquilinos?  
Uma análise discriminante no contexto urbano

Aline Ramos Esperidião [I]  
Beatrice Lorenz Fontolan [II]  
Alfredo Iarozinski Neto [III]

## Abstract

This study investigates whether there are differences between the perceptions of owners and tenants in the urban context. Understanding this matter can influence decisions on housing policies, as it helps to comprehend the general satisfaction of subjects. Based on the questionnaire that was administered and on statistical analyses, we observed the importance of the maintenance and infrastructure of the urban context for both groups. The neighborhood's location, services, and resources discriminated between the groups, and highlighted the relevant characteristics for each target audience.

**Keywords:** residential satisfaction; housing policies; urban environment; homeownership; tenants.

## Resumo

*Este trabalho traz reflexões a fim de compreender se existem diferenças entre as percepções de proprietários e inquilinos no contexto urbano. Tal entendimento pode influenciar na definição de políticas habitacionais e busca uma melhor compreensão sobre a satisfação dos indivíduos. A partir do questionário aplicado e de análises estatísticas, observou-se a importância da manutenção e infraestrutura do contexto urbano para ambos os grupos. Localização, serviços e recursos do bairro também se apresentaram como discriminantes entre os grupos, ressaltando as características relevantes para cada público-alvo.*

**Palavras-chave:** *satisfação residencial; políticas habitacionais; meio urbano; casa própria; inquilinos.*



## Introduction

Residential satisfaction has motivated several studies that seek to obtain a better understanding of the quality of life of individuals (Aigbavboa and Thwala, 2018). Likewise, the urban context also plays an important role in the lives of citizens, being one of the topics of greatest interest in studies on the urban environment (Hur and Morrow-Jones, 2008). In addition, the importance of aspects related to the residential environment is highlighted by the sense of home ownership, which, for many, is the most consumed item in their lives (Aigbavboa and Thwala, 2018).

Because many people dream of owning their own home, housing policy makers are challenged to create programs that are able to meet the needs and expectations of individuals, especially those with low incomes. Byun and Ha (2016) observed that public housing policies focus on the quantity of housing, without taking into account the quality of life of residents, which is associated with individual satisfaction. For Aigbavboa and Thwala (2018), carrying out housing programs would not only consist of the number of units delivered, but also to understand the factors that influence the needs and eventual satisfaction of the individual with the product delivered, thus, residential satisfaction could support future policies and intervention plans.

It is observed that several studies on residential satisfaction have analyzed property ownership, investigating only owners or tenants. Some studies have examined satisfaction in urban low-income housing contexts (Mohit, Ibrahim and Rashid, 2010; Ibem and Aduwo, 2013; Byun and Ha, 2016);

other studies have focused on specific urban contexts, such as urban villages, reconstructed or renovated historic urban contexts (Fang, 2006; Li and Wu, 2013; Jiang et al., 2016); others examined specific groups, such as immigrants (Tao et al., 2015; Gan et al., 2016; Lin and Li, 2017); and, also, some studies inquired about the satisfaction in public housing for rent (Huang and Du, 2015; Li et al., 2019).

For Mohit and Raja (2014), housing ownership is an indicator of residential satisfaction, as owners tend to be more satisfied than tenants, because they have a sense of gratification and that makes them psychologically more proud and satisfied with their housing. Huang and Du (2015) observed that public policies in several countries around the world focus on home ownership, associated with social inclusion and seen as personal success. According to Elsinga and Hoekstra (2005), owners have the right to decide what happens to their property, defining its use, maintenance, decoration and negotiation, therefore, ownership is often seen as security, freedom, independence and financial advantages.

Despite these findings, Huang and Du (ibid.) observed, in their study carried out in China, that residents of rental housing would have greater satisfaction than those who live in their own homes and attributed these results to the housing policy adopted in the country. Lotfi, Despres and Lord (2019) observed that dissatisfaction is not necessarily associated with the intention to change, as observed by previous studies (Jiang et al., 2016), but, among the main reasons for change, would be the desire of owning their own home (Clark, 2017). Furthermore, Elsinga and Hoekstra (2005)

argued that it is likely that the benefits of home ownership are restricted to residents of more developed urban contexts. In the context of Latin America, Guerreiro, Rolnik and Marín-Toro (2022) observed an expansion of the property rental market.

The fact that results on the subject are conflicting when considering different groups and geographic contexts indicates that there is a need for more in-depth research to clarify the factors that make urban contexts more satisfactory for owners and tenants. Thus, this study seeks to fill this gap, having as a research question: are perceptions of the urban environment significantly different when considering the current housing situation (owned or not owned)?

Given the importance of home ownership for people's lives, this study contributes to understanding how the profile of owners and tenants can influence the definition of housing policies and urban planning, incorporating new possibilities.

## Theoretical framework

### Public housing policies

According to UN-Habitat (2015), the urbanization process and rapid population growth have caused several challenges for cities, which need to meet the housing needs of citizens.

Accessibility to housing is a global problem characterized by social inequality (*ibid.*) and manifests itself, in Brazil, physically in the segregated spaces of cities (Ramos and

Noia, 2016). Guerreiro, Rolnik and Marín-Toro (2022) highlighted that the idle property rental market is expanding in Latin America, but the focus has not been on the quality of housing or the well-being of individuals. This has generated situations of informality and outsources the State's responsibility to promote housing policies that meet the needs of citizens.

Although there are considerable differences between countries, it is observed that house prices have increased, in all of them, three times faster in recent years than in the last two decades, among all income groups (Plouin, 2019). In Brazil, housing costs absorb a high portion of individuals' income, representing three to four times the individual's annual income (Ramos and Noia, 2016). Furthermore, the aggressively financed home ownership models seen in recent decades emphasize speculation rather than social welfare (UN-Habitat, 2015). Technical Assistance in Social Interest Housing Programs (ATHIS) and housing improvement programs also came up with a way to promote housing in Brazil.

Clark (2017) observes that the intention to move or acquire a home is conditioned to financial institutions and government policies, since the housing sector is a central aspect of several world economies. In Brazil it is no different, as the real estate market is a strategic sector of the economy, due to the generation of jobs and income, in addition to the social importance of the housing product (Ramos and Noia, 2016). In addition, access to housing is complex, as it involves the private sector and government institutions, representing high costs, processes and risks,

being a regulated industry, which indicates where and how developments should be implemented (Clark, 2017).

The increase in costs to acquire a property, associated with the increase in basic expenses, such as health and education, is reflected in several countries, where it is already observed that young people are less likely to acquire a property than their parents (Plouin, 2019). For Clark (2017), it is not possible to know whether home ownership will be sustainable for urban populations in the future, but it can be seen that the growth in home ownership observed in the 20th century will not be repeated in the 21st century.

At the same time, while a significant portion has difficulties paying for their housing, whether it be leasing or financing costs, lower-income families are the most impacted by high disbursements, finding it difficult to finance (Plouin, 2019), which contributes to the growing social inequality. Furthermore, the real estate market is shaped by consumer preferences such as size, location, and style, and by the builder's perceptions of what will be consumed; thus, those who depend on housing policies generally do not have the opportunity to participate in the selection process (Clark, 2017).

For Guerreiro, Rolnik and Marín-Toro (2022), the rise of rent as a form of housing has currently been observed in Latin America, in a context characterized by the valuation of land and informality, since central areas are increasingly scarce and "drawer contracts" are common. In this sense, leasing is an outsourcing

of the legal responsibility and the quality of housing to tenants, through housing policies of monthly assistance, being operated without management and control by the State (ibid.).

Clark (2017) points out that, in social welfare nations, such as some European countries, the trend has been to provide subsidies for access to housing and encourage the availability of rented social housing. In liberal economies, such as the United States, the tendency has been to favor the market, encouraging housing financing. In Brazil, the housing policy adopted in recent years has focused on accelerating the economy and generating jobs, disconnected from its objectives of being an inclusive policy, with the following central problems: peripheral developments without infrastructure, rising costs of urbanized land, lack of social management instruments, infeasibility to implement enterprises in central areas and the excessive transfer of public resources to the market (Nascimento Neto and Ultramari, 2022). Thus, it is observed that the main objective, which would be to reduce the housing deficit concentrated in the lowest income range, is not being met, since hiring is greater among the public with higher income range, setting up an ease to finance home ownership (Ramos and Noia, 2016).

Therefore, the sustainability of the cities of the future will depend on facing housing issues, which should be at the center of attention in urban planning practices, putting people and human rights first (UN-Habitat, 2015).



## Residential satisfaction

Aigbavboa and Thwala (2018) described residential satisfaction as an individual perception that the housing condition is in accordance with their needs and expectations, so it is not a constant, but a complex result, influenced by several characteristics. For Elsinga and Hoekstra (2005), home ownership is encouraged by public policies in several countries, being preferred over renting, as it has a positive effect on the individual and society as a whole. Despite this, countries with a well-developed leasing sector can provide security for individuals who may consider leasing as a viable alternative to home ownership.

Some studies have shown that owners were more satisfied than tenants in relation to the characteristics of the urban context (Parkes, Kearns and Atkinson, 2002; Boschman, 2018). Mohit and Azim (2018) observed that owners had lower levels of satisfaction than tenants, and Chen et al. (2013) found that housing ownership was not able to improve residential satisfaction of low-income residents.

In this sense, several studies have observed that the characteristics of the urban context are more related to satisfaction than the characteristics of housing, including studies that analyzed the perceptions of owners and/or tenants (Huang and Du, 2015; Byun and Ha, 2016; Li et al., 2019). It is in the urban context that living takes place, including social interactions and accessibility to services; so it becomes a basic unit that affects the quality of life of individuals (Hur and Morrow-Jones, 2008).

Elsinga and Hoekstra (2005) analyzed satisfaction among owners and tenants in eight European countries. The authors concluded that the owners were more satisfied due to the innate desire to own their own house or because of the incentive of public policies for the acquisition of housing.

Hur and Morrow-Jones (2008) studied the satisfaction of residents with their own homes in their urban contexts, based on the assumption that there are neighborhood factors that influence the satisfaction of individuals in the USA. The authors identified 14 variables significantly related to satisfaction with the urban context, such as appearance, social problems, security, social interactions, local government services and access to recreational activities.

Huang and Du (2015) examined the determinants of satisfaction, comparing four types of existing housing programs in China, including public rental housing and home ownership subsidy. The results indicated that residents of their own homes were more satisfied with green areas, tranquility and security in the urban context and were more concerned with public facilities. With regard to public facilities, proximity to downtown was a major satisfaction factor for residents in owned and rented housing, in addition to everyone being concerned with the characteristics of the urban context. The results showed that residents of rental housing would have greater residential satisfaction than those living in their own homes. The authors concluded that this is due to the housing policy adopted in China, as

those who purchase their own homes would have greater restrictions in choosing housing, unlike the types of rented housing.

In their study, Byun and Ha (2016) aimed to analyze the level of satisfaction of tenants in public housing in the city of Seoul, South Korea, in relation to the type of housing. The results indicated that tenants' satisfaction is influenced by aspects of the surroundings, such as privacy, cleanliness and garbage, security and education services; physical factors of housing; accessibility to health services, markets, commerce, public transport, cultural activities and parks; and comfort features of housing.

Milić and Zhou (2017) examined the factors that influence young people's residential satisfaction in order to support Serbia's housing policies. The study addressed the issue of changes in the labor market, long periods of study and economic instability as aspects that hinder access to housing among the studied population. The results indicated that residential satisfaction among young people is influenced by privacy, housing ownership, housing size and attachment to the urban context.

Li et al. (2019) investigated satisfaction in public rental housing in China, one of the widespread housing policies in the country for the low-income population. The results indicated that satisfaction with housing and the characteristics of the urban context is influenced by space and housing design, as well as by accessibility to services in the urban context, by public services and by the management of rent contracts. Still, the quality of housing did not influence satisfaction, especially among younger people.

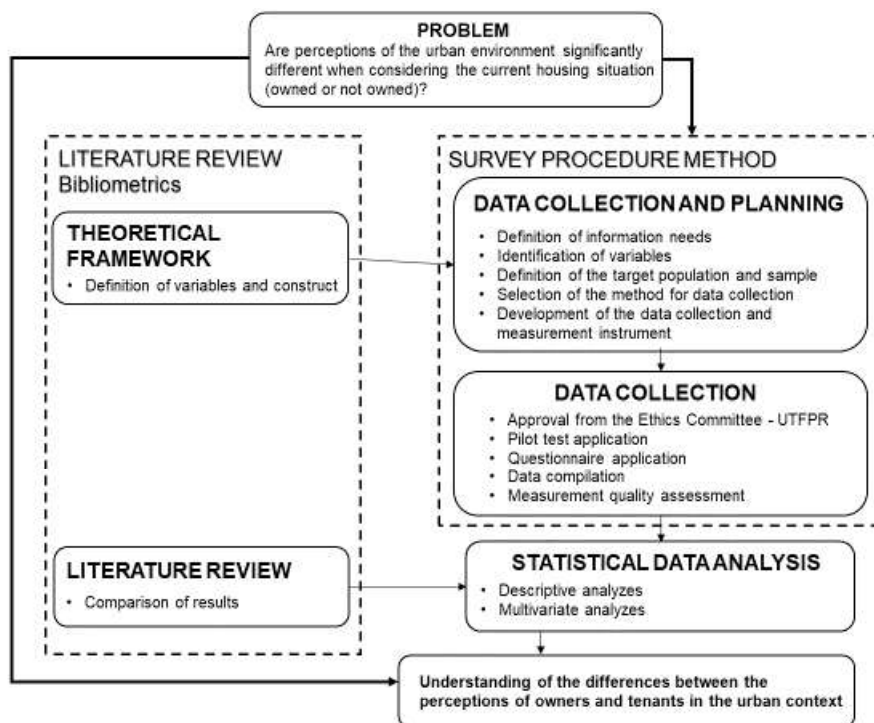
It is observed that housing policies need to be deepened in order to meet the demand and needs of individuals. Thus, understanding the influence of the urban environment on satisfaction may be able to promote improvements in the quality of life of owners and tenants, in addition to supporting successful public policies, associating urban planning and housing.

## Research strategy

The objective of this investigation was to identify whether there are differences between owners, including financing, and individuals who live in rented, borrowed or relatives' housing, regarding satisfaction with the urban context. The project was submitted to and approved by the Ethics Committee in Research involving Human Beings of the Federal University of Technology – Paraná (CEP/UTFPR). The method adopted was the survey procedure, which, through a research instrument, seeks to describe and analyze the variables with statistical treatment. A questionnaire was adopted, developed from questions addressed in previous studies on the subject. Data collection was divided into application of the pilot test and application of the final test, and then the data were compiled and analyzed. Figure 1 presents the research stages.

The questionnaire included objective and subjective questions, and the latter were measured using a 5-point Likert scale. To achieve the objective of this study, 53 variables were listed, presented in Chart 1.

Figure 1 – Research strategy



Source: authors.

Chart 1 – Variables selected for the research

Construct	Variables
Interviewee's profile	Gender Education level Average family income Age Number of children Marital status
Characteristics and resources of the urban environment	Good schools in the urban context Adequate health center in the urban context Urban context equipped with sports courts Good commerce and business in the urban context Existence of cultural activities in the urban context Proximity of the houses in the urban context Volume of housing in the urban context Variety of housing in the urban context (styles, age, sizes, etc.) Use of buildings (residential, commercial, industrial) Existence of green areas to relax in the urban context Existence of parks only in other parts of the city Existence of trees in the urban context Air pollution in the urban context Risk of natural disasters in the urban context
Public services and maintenance	Existence of maintenance of public spaces Existence of garbage in the streets of the urban context Existence of vacant lots in the urban context Existence of collection of recyclable materials in the urban context Existence of signs of vandalism in the urban context Existence of bike lanes in the urban context Existence of signage on the streets of the urban context Existence of holes in the streets of the urban context Existence of paving in the streets surrounding the housing Existence of drainage in the streets surrounding the housing Good cleaning of streets and sidewalks in the urban context Existence of accessibility on sidewalks in the urban context Availability of water and sewage networks in the urban context Availability of internet and telephone networks in the urban context Existence of lighting in the urban context Easy public transport connection to the rest of the city Adequate public transport frequency Good distribution of bus stops in the urban context
Surrounding performance	Silent urban context Liveable urban context compared to other areas Urban context suitable for people with disabilities Safe urban context Concern with sustainability in the urban context Urban context isolated from the city center Ease of reaching other locations from the urban context Ease of movement in the urban context Existence of parking lots in the surroundings Calm traffic in the urban context (maximum speed of 40 km/h) Ease of locating in the urban context by signage Privacy around the housing Appearance of the housing surroundings Urban and recyclable garbage collection Public transportation (sufficient timetables and nearby stops) Distance between housing and work Distance between housing and school/college Distance between housing and health services Distance between housing and commerce Distance between housing and leisure facilities Distance between housing and public transportation

Source: authors.

The selected variables were divided into three groups: “Characteristics and resources of the urban environment” – characteristics of urban planning that can be objectively observed and evaluated (Fornara, Bonaiuto and Bonnes, 2010); “Public services and maintenance” – functional characteristics associated with the availability and quality of services offered in the neighborhood (Faganello, 2019); and “Surrounding performance” – cognitive perception regarding the characteristics of the urban context from the point of view of individuals (Bonaiuto and Fornara, 2017). To define the variables, the criteria used were the most relevant aspects of surveys on satisfaction and the urban environment.

It is observed that the “characteristics and resources of the urban environment” refer to objective aspects, offered or not by the urban environment. The group “public services and maintenance” brings together the objective variables, which, in theory, are the responsibility of the public authorities. The construct “environment performance” presents the subjective characteristics, that is, it seeks to observe the individual's perception of the proposed items.

The recommendations of the Research Ethics Committee were followed at all stages, and an application protocol was adopted, consisting of presenting the research to the participant and filling out the questionnaire. The first step was the acceptance (or not) of the individual to participate in the research, and the second consisted of filling out the questionnaire itself. The online tool Google Forms was used for the application, and the participants received a link, sent by email or through social networks, which contained the

presentation of the research and informed them that participation would be free and voluntary.

Data collection was carried out between May and September 2020, and the convenience sampling type was adopted, as the research used individuals who were available (researchers' social networks, e-mails to acquaintances, students and employees of the postgraduate program) and not selected by some statistical criterion. The criteria defined for inclusion in the study were: being over 18 years old, being Brazilian and residing in the country, and it was considered that a variety of responses from different profiles would be essential to achieve the objective.

Although the online tool was able to reach a larger audience, it was observed that most participants had a higher income, and face-to-face access to low-income people was hampered by the Covid-19 pandemic. However, the sample consisted of 426 different profiles from three Brazilian regions: South, Southeast and Midwest.

Once the collection was complete, the data were organized into charts with the help of Microsoft Excel, resulting in a numeric matrix. Variables were organized on the X axis, and participants were associated with a sequential number on the Y axis, to preserve anonymity.

Then, statistical analyzes were carried out using the SPSS software (Statistical Package for the Social Sciences), version 24. Initially, descriptive analyzes of the data were carried out, with the aim of understanding and characterizing the sample.

Discriminant analyzes were applied in order to identify the characteristics that differed between the two groups, considering

the current housing situation as a dependent variable. Next, non-parametric Mann-Whitney tests were developed in order to confirm the results of the discriminant analyses. In testing, the null hypothesis is that the two samples have the same distribution; then, when the null hypothesis is rejected, that is, the significance is less than 0.05, which is an indication that the selected variables differ between the two groups.

To understand the results obtained in the discriminant analysis, the correlations of the most discriminating variables and satisfaction with the urban context in both groups were also analyzed, using Spearman's coefficient. This coefficient is the most suitable for measuring the intensity of the relationship between ordinal variables, ranging between  $-1.000$  and  $+1.000$ , in which:

- $-1$  indicates a perfect negative or inverse correlation, that is, when an increase in one variable implies a decrease in the other or vice versa;
- $+1$  indicates the perfect positive or direct correlation, that is, when both variables increase or decrease concomitantly;
- $0$  indicates the inexistence of a relationship between the variables (Pontes, 2010).

The closer the coefficient is to the extremes, the greater the correlation between the variables, and the negative sign indicates an inverse correlation. The analyzes were developed based on an interval of values and colors, in which warm colors indicated positive correlations and cold colors, inverse

correlations. Thus, the darker the colors, the greater the correlations, and absolute values above  $0.300$  were considered significant for the study (Field, 2009; Cohen, 2013). Finally, to confirm the reliability of the results, correlations with the significance of 5% and 1% were identified by one or two asterisks, respectively, after the coefficient.

## Results analysis

First, exploratory data analyzes were carried out in order to understand the profile of respondents and the general behavior of the sample.

The sample was characterized by being mostly female (51.9%), with a specialization/master's education level (45.3%), average gross family income between R\$4,180.00 and R\$10,450.00 (35.4%), aged between 20 and 29 years (46%), without children (66.9%) and single (52.8%). Chart 2 shows the results stratified between the two groups to understand their behavior. Data collection resulted in a sample of 426 respondents from the South, Southeast and Midwest regions of Brazil, with the South region being the most covered.

Chart 3 shows the descriptive statistics of the sample (N=426), with mean values and standard deviation of each variable used. Means vary between 1 and 5, with 1 equaling "totally disagree" and 5 equal to "totally agree", for the total sample.

Chart 2 – Sample profile

	Type	n	%	Region	n	%	Income (R\$)	n	%
Owned	Apartment	102	23,94	South	199	46.71	Up to BRL 1,045.00	7	1.64
							1,045.00 a 2,090.00	22	5.16
				Southeast	40	9.39	2,090.00 a 4,180.00	64	15.02
	House	185	43,43	Midwest	48	11.27	4,180.00 a 10,450.00	110	25.82
							10,450.00 a 20,900.00	66	15.49
				Above BRL 20,900.00	18	4.23			
Rented	Apartment	90	21,13	South	91	21.36	Up to BRL 1,045.00	3	0.70
							1,045.00 a 2,090.00	32	7.51
				Southeast	27	6.34	2,090.00 a 4,180.00	41	9.62
	House	49	11,50	Midwest	21	4.93	4,180.00 a 10,450.00	41	9.62
							10,450.00 a 20,900.00	19	4.46
				Above BRL 20,900.00	3	0.70			

Source: authors.

Through Chart 3, it is possible to observe variables with the highest mean and lowest standard deviation, denoting a general trend of positive perception, with internet and telephone, water and sewage being the highest for both groups. The variables distance from public transport, risks of natural disasters and distance from commerce were the lowest for both groups.

To identify the differences between individuals who are homeowners and those who do not own a home, discriminant analyzes and non-parametric Mann-Whitney tests were performed. The sample was divided into two groups: the first was made up of 139 individuals (32.6% of the sample) who did not own their own home, that is, they lived in a

house borrowed, from relatives or rented; the second group was made up of 287 respondents (67.4% of the sample) who live in their own or financed homes.

Initially, discriminant analysis was applied to the variables of the construct characteristics and resources of the urban environment (CRUE), as shown in Chart 4, which presents the coefficients of the discriminant function. The variables with greater power of distinction between the two groups have absolute values above 0.30. Absolute coefficients smaller than 0.10 indicate variables that do not discriminate between the two groups, and between 0.10 and 0.30, the variables do not distinguish the groups, but they cannot be considered equal for the sample under study either.

Chart 3 – Descriptive statistical analyzes of the sample by region

Constructo	Variables	Means		Standard deviation	
		Own house	Rented	Own house	Rented
CRUE	Good Schools	3.418	3.353	1.106	0.992
	Adequate health center	3.296	3.259	1.017	0.966
	Sports courts	2.958	3.036	1.225	1.157
	Good commerce	3.700	3.806	1.116	1.116
	Cultural activities	2.47	2.885	1.173	1.286
	Housing proximity	2.937	3.252	1.130	1.084
	Voluminous buildings	2.634	2.957	1.042	1.109
	Miscellaneous buildings	3.791	3.712	1.027	1.009
	Buildings of various uses	3.348	3.46	1.145	1.085
	Green areas	3.655	3.612	1.108	1.053
	Parks in other parts of the city	3.073	3.151	1.353	1.274
	Few trees	2.474	2.604	1.211	1.214
	Very polluted air	1.997	2.403	0.914	1.075
	Risks of natural disasters	1.882	2.029	0.989	0.992
PSM	Maintenance of public spaces	3.066	3.165	1.080	1.026
	Garbage in the streets	2.554	2.54	1.105	1.065
	Vacant lots	2.812	2.755	1.093	1.041
	Recyclables collection	3.78	3.741	1.219	1.212
	Vandalism	2.446	2.712	0.995	0.995
	Bike lanes	2.359	2.561	1.335	1.246
	Street signage	3.188	3.115	1.191	1.161
	Holes in the streets	3.118	2.863	1.180	1.098
	Paving	4.143	4.266	0.988	0.897
	Drainage	3.631	3.748	1.172	1.050
	Cleanliness of streets and sidewalks	3.578	3.64	1.007	1.063
	Accessible sidewalks	2.882	2.813	1.174	1.213
	Water and sewage	4.202	4.288	0.905	0.801
	Internet and phone	4.258	4.331	0.834	0.756
	Lighting	3.418	3.259	1.077	1.024
	Public transportation connection	3.666	3.842	1.061	1.187
Frequency of public transportation	3.425	3.626	1.116	1.163	
Bus stops	3.544	3.626	1.076	1.118	
SP	Silent urban context	3.195	2.777	1.136	1.161
	Habitable urban context	4.153	4.036	0.732	0.756
	Urban context appropriate for PwD	3.007	2.842	1.134	1.175
	Safe urban context	3.488	3.417	0.923	1.083
	Concern with sustainability	2.648	2.561	1.099	1.057
	Isolated urban context	2.066	2.036	1.083	1.151
	Easy to reach other points	3.951	4.101	1.073	0.837
	Easy to circulate	4.049	4.036	0.903	0.775
	Parking lots	3.753	3.612	1.130	1.073
	Calm traffic	3.46	3.065	1.142	1.211
	Good signage	3.463	3.446	1.030	0.994
	Privacy	3.530	3.273	0.956	0.915
	Appearance	3.606	3.432	0.886	0.956
	Garbage and recyclables collection	3.958	3.935	0.999	0.827
	Public transportation	3.519	3.691	1.057	1.020
	Distance to work place	2.516	2.295	1.070	1.039
	Distance to school	2.805	2.432	1.076	1.161
	Distance to health services	2.237	2.180	0.793	0.828
	Distance to commerce	1.875	1.770	0.801	0.774
	Distance to leisure places	2.436	2.324	0.965	0.911
Distance to public transport	1.909	1.755	0.919	0.824	

Source: authors.



Chart 4 – Results of the discriminant analysis and non-parametric test of the CRUE construct

Coefficients of the discriminant function		Significance Mann-Whitney test
<b>Very polluted air</b>	0.635	0.000
<b>Cultural activities</b>	0.519	0.002
<b>Voluminous buildings</b>	0.459	0.006
<b>Housing proximity</b>	0.427	0.009
Risks of natural disasters	0.225	0.089
Few trees	0.163	0.267
Buildings of various uses	0.151	0.348
Good commerce	0.143	0.328
Miscellaneous buildings	-0.117	0.366
Sports courts	0.098	0.629
Good schools	-0.093	0.288
Parks in other parts of the city	0.089	0.658
Green areas	-0.061	0.504
Adequate health center	-0.056	0.493

Source: authors.

In this first construct, four discriminating variables were found: very polluted air, the existence of cultural activities, voluminous buildings and nearby housing proximity. These results were confirmed by the non-parametric Mann-Whitney tests, as these variables had a significance lower than 0.05, indicating that the null hypothesis should be rejected. Among the characteristics that are similar for both groups, the existence of sports courts, good schools, parks, green areas and an adequate health center can be mentioned.

Similarly, discriminant analyzes were applied to the 18 variables related to public services and maintenance (PSM), as shown in Chart 5. In this case, only two variables had

coefficients above 0.30, indicating that only the existence of holes in the streets and vandalism differ between the two groups. Such results were also confirmed by the non-parametric Mann-Whitney tests, with a significance lower than 0.05. At the other extreme, the following characteristics were found that can be considered the same for both groups: signaling and cleaning of streets and sidewalks, accessible sidewalks, vacant lots, collection of recyclables and garbage on the streets.

Finally, the discriminant analyzes were carried out with the surroundings performance (SP) construct, as shown in Chart 6. The variables identified as discriminating were: silent urban context, calm traffic, distance to

Chart 5 – Results of the discriminant analysis and non-parametric test of the PSM construct

Coefficients of the discriminant function		Significance Mann-Whitney test
<b>Vandalism</b>	-0.425	0.009
<b>Holes in the streets</b>	0.351	0.036
Frequency of public transportation	-0.282	0.058
Public transportation connection	-0.254	0.028
Bike lanes	-0.246	0.070
Lighting	0.238	0.063
Paving	-0.204	0.201
Drainage	-0.165	0.507
Water and sewage	-0.156	0.510
Maintenance of public spaces	-0.148	0.419
Internet and phone	-0.143	0.484
Bus stops	-0.120	0.509
Street signage	0.098	0.459
Cleanliness of streets and sidewalks	-0.096	0.403
Accessible sidewalks	0.092	0.547
Vacant lots	0.083	0.575
Recyclables collection	0.052	0.656
Garbage in the streets	0.021	0.973

Source: authors.

Chart 6 – Results of the discriminant analysis and non-parametric test of the SP construct

Coefficients of the discriminant function		Significance Mann-Whitney test
<b>Silent urban context</b>	0.541	0.001
<b>Calm traffic</b>	0.502	0.001
<b>Distance to school</b>	0.500	0.000
<b>Privacy</b>	0.402	0.005
<b>Distance to workplace</b>	0.308	0.049
Appearance	0.284	0.076
Distance to public transport	0.256	0.125
Public transportation	-0.243	0.084
Habitable urban context	0.235	0.097
Easy to reach other points	-0.221	0.512
Urban context appropriate to PwD	0.213	0.127
Distance to commerce	0.196	0.190
Parking lots	0.188	0.086
Distance to leisure places	0.175	0.346
Concern with sustainability	0.119	0.432
Safe urban context	0.107	0.768
Distance to health services	0.105	0.532
Isolated urban context	0.040	0.467
Garbage and recyclables collection	0.036	0.304
Good signage	0.025	0.613
Easy to circulate	0.022	0.382

Source: authors.

school and workplace, and privacy. Likewise, the non-parametric Mann-Whitney tests showed significance lower than 0.05 for these variables, indicating the rejection of the null hypothesis. As non-discriminating variables between the two groups, isolated urban context, garbage and recyclables collection, good signage and ease of movement were found.

In addition to the discriminating variables, some variables that are the same for both groups were identified, that is, regardless of whether they own a home or not, they are aspects that can be considered relevant for both. Therefore, to help in this understanding, the variables that differ between the groups were selected and the correlations between them and the groups were analyzed, concerning satisfaction with the urban context, as shown in Chart 7.

The Spearman coefficient was adopted, and absolute values above 0.300 are considered moderate to strong. The reliability of the results was expressed by the significance of 5% and 1%, which are identified by an asterisk (\*) or by two (\*\*), respectively after each correlation coefficient. Also, the negative sign indicates that the variable is inversely related to the other analyzed.

The highest correlation found was between cultural activities and the satisfaction of those who do not live in their own home: 0.545\*\*. Still, they are more related to this group: voluminous buildings, very polluted air and privacy. For the group of owners, it was observed that only the urban context being silent presented a greater correlation than the other group.

Chart 7 – Correlation between satisfaction with the urban context (UCS1) and discriminating variables

Variables	UCS1 – Urban context satisfaction (own or financed)	UCS1 – Urban context satisfaction (not own)
Cultural activities	.234**	.545**
Housing proximity	.051	-.119
Voluminous buildings	.229**	.304**
Very polluted air	-.077	-.302**
Vandalism	-.150*	-.283**
Holes in the streets	-.220**	-.325**
Silent urban context	.215**	.167*
Calm traffic	.099	.171*
Privacy	.340**	.420**
Distance to workplace	-.159**	-.191*
Distance to school	-.186**	-.179*

Source: authors.

Chart 8 – Summary of discriminatory analyzes between groups

Discriminatory variables	Non-discriminatory variables
Very polluted air Cultural activities Voluminous buildings Housing proximity Vandalism Holes in the streets Silent urban context Calm traffic Distance to school Privacy Distance to workplace	Sports courts Good schools Parks in other parts of the city Green areas Adequate health center Street signage Cleanliness of streets and sidewalks Accessible sidewalks Vacant lots Recyclables collection Garbage in the streets Isolated urban context Garbage and recyclables collection Good signage Easy to circulate

Source: authors.

Chart 8 presents a summary of the discriminating and non-discriminating variables between the two groups. Eleven discriminatory variables and 15 similar variables were identified.

## Discussion of results

The results found suggest that those who live in their own (or financed) homes have some different perceptions from those who live in borrowed, relatives or rented housing. In addition, the results also indicated several similarities between both groups.

Initially, it was observed that most of the non-discriminating variables between the groups refer to the maintenance or infrastructure of the urban context, such as signage and street cleaning, garbage and recyclables collection and vacant lots. Several studies, such as Fornara, Bonaiuto and Bonnes (2010) and Mohit, Ibrahim and Rashid (2010) had already demonstrated the influence of maintaining the urban context in increasing the satisfaction of individuals.

Services also stood out, such as the existence of good schools, sports courts, green areas and an adequate health center. In general, the availability and functionality of services are capable of improving individual

satisfaction, as demonstrated by Emami and Sadeghlou (2021). Regarding circulation, it was observed that the isolation of the urban context and the ease of movement does not differ between groups either.

Contrary to what was expected, only one variable stood out for the greater satisfaction with the urban context among landowners. It was observed that the urban context being silent has a greater influence on the satisfaction of this group. This suggests that individuals, when they have the financial conditions to own their property, seek to acquire their own home in quieter and calmer areas, fleeing the city centers, which are generally agitated regions, as observed by Fang (2006). Tenants, on the other hand, may understand this as a temporary situation and, therefore, did not express many relations of satisfaction with the urban context being silent, giving priority to other aspects.

Regarding the characteristics that were more related to those who do not live in their own home, privacy and large buildings were observed. It is possible to infer that voluminous buildings reduce privacy if they are too close together, and this may reflect that such a group of individuals, when able to acquire their own home, will value privacy. This indicates that those who live in a borrowed, rented or relative's house have their privacy impaired, precisely because of their current housing situation. In this sense, Aiello, Ardone and Scopelliti (2010) observed that voluminous buildings in urban contexts were related to a feeling of oppression for individuals, negatively influencing satisfaction.

The existence of cultural activities is also more influential in the satisfaction of those who do not live in their own house. This can

be explained by the sample characterized by residents between 20 and 29 years old, that is, predominantly formed by young people. Also, this may indicate that this group of people may be living temporarily in another city, for work or studies, and seek cultural activities as a form of leisure.

This group also attributed greater satisfaction when the air is not polluted. This may be a characteristic of city centers, which are generally busier than neighborhoods and with congestion, which contributes to increased air pollution. Another characteristic of city centers is the supply of rental housing, generally due to the ease of access to services, reinforcing the understanding that residents of rented housing generally live in the center and could be more satisfied if the air quality were better.

It was observed that, when comparing the two groups, the other variables did not show considerable differences in correlations. But it is emphasized that the results are significantly relevant, as there is only a 5% or 1% probability that they do not reflect the entire population, expressed by significance. This indicates that the results are probably true for the characterized sample, that is, they are not the result of a random situation.

In general, everyone is more satisfied when there are good service options and good maintenance conditions in urban contexts. This knowledge can be useful for public policies to encourage the implementation of more services, public spaces and leisure in urban contexts, not just prioritizing central regions. Still, the importance of maintaining the urban context stands out, as this is capable of encouraging residents to increasingly use the urban context as a space for conviviality and socialization.

This study can be useful to help formulate new citizen-oriented housing policies in the Brazilian context, which has not met its demand and its main objective. Influenced by real estate speculation and not taking into account the well-being of the individual, Brazilian housing programs need to be improved, and this research highlights the importance of understanding the aspects that make cities more satisfactory for residents.

Residential satisfaction is a complex topic, which is why contradictory results are often observed in other surveys. However,

this complexity suggests the need for further studies on the subject. The results indicated that there is no standardized rule that can be applied to all regions. Among the limitations of the study, it should be noted that access for low-income people was hampered by the Covid-19 pandemic. For future studies, specific urban contexts of a city or comparisons between cities can be studied, and also specific groups can be studied, taking into account the current housing situation, income and age.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-5354-6918>**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Construção Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Curitiba, PR/Brasil.  
aresperidiao@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-1245-9009>**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Construção Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Curitiba, PR/Brasil.  
fontolanbeatrice@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-3160-5251>**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Departamento de Construção Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Curitiba, PR/Brasil.  
iarozinski@professores.utfpr.edu.br

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Karina Vanelli Koguta, email: karinavanelli@gmail.com

## Acknowledgements

The authors would like to thank the Coordination of Superior Level Staff Improvement - CAPES, for supporting the research

## Referências

- AIELLO, A.; ARDONE, R. G.; SCOPELLITI, M. (2010). Neighborhood planning improvement: Physical attributes, cognitive and affective evaluation and activities in two neighborhoods in Rome. *Evaluation and Program Planning*, v. 33, n. 3, pp. 264–275. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2009.10.004>.
- AIGBAVBOA, C.; THWALA, W. (2018). *Residential satisfaction and housing policy evolution*. Londres, Routledge.
- BONAIUTO, M.; FORNARA, F. (2017). Residential satisfaction and perceived urban quality. *Reference Module in Neuroscience and Biobehavioral Psychology*. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-809324-5.05698-4>
- BOSCHMAN, S. (2018). Individual differences in the neighborhood level determinants of residential satisfaction. *Housing studies*, v. 33, n. 7, pp. 1127-1143.
- BYUN, G; HA, M. (2016). The factors influencing residential satisfaction by public rental housing type. *Journal of Asian architecture and building engineering*, v. 15, n. 3, pp. 535-542.
- CHEN, L. et al. (2013). Disparities in residential environment and satisfaction among urban residents in Dalian, China. *Habitat International*, v. 40, pp. 100-108.
- CLARK, W. A. V. (2017). Residential mobility in context: Interpreting behavior in the housing market. *Papers: revista de sociologia*, v. 102, n. 4, pp. 575-605.
- COHEN, J. (2013). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Londres, Routledge.
- ELSINGA, M.; HOEKSTRA, J. (2005). Homeownership and housing satisfaction. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 20, n. 4, pp. 401-424. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10901-005-9023-4>.
- EMAMI, A.; SADEGHLOU, S. (2021). Residential satisfaction: a narrative literature review towards identification of core determinants and indicators. *Housing, Theory and Society*, v. 38, n. 4, pp. 512-540.
- FAGANELLO, A. M. P. (2019). *Estudo sistêmico das inter-relações dos construtos que influenciam a satisfação residencial visando à elaboração de um modelo a partir da percepção cognitiva do indivíduo*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
- FANG, Y. (2006). Residential satisfaction, moving intention and moving behaviors: a study of redeveloped neighborhoods in inner-city Beijing. *Housing Studies*, v. 21, n. 5, pp. 671-694. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673030600807217>.

- FIELD, A. (2009). *Descobrendo a estatística usando o SPSS-5*. Porto Alegre, Penso Editora.
- FORNARA, F.; BONAIUTO, M.; BONNES, M. (2010). Cross-validation of abbreviated perceived residential environment quality (preq) and neighborhood attachment (NA) indicators. *Environment and Behavior*, v. 42, n. 2, pp. 171–196. DOI: <https://doi.org/10.1177/0013916508330998>.
- GAN, X. et al. (2016). Are migrant workers satisfied with public rental housing? A study in Chongqing, China. *Habitat International*, v. 56, pp. 96-102.
- GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; MARÍN-TORO, A. (2022). *Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia*. Cadernos Metrópole, v. 24, n. 54, pp. 451-476. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5401>.
- HUANG, Z.; DU, X. (2015). Assessment and determinants of residential satisfaction with public housing in Hangzhou, China. *Habitat International*, v. 47, pp. 218-230. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.01.025>.
- HUR, M.; MORROW-JONES, H. (2008). Factors that influence residents' satisfaction with neighborhoods. *Environment and Behavior*, v. 40, n. 5, pp. 619-635. DOI: [10.1177/0013916507307483](https://doi.org/10.1177/0013916507307483).
- IBEM, E. O.; ADUWO, E. B. (2013). Assessment of residential satisfaction in public housing in Ogun State, Nigeria. *Habitat International*, v. 40, pp. 163-175. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.04.001>.
- JIANG, W. et al. (2016). Mixed logit model of intended residential mobility in renovated historical blocks in China. In: 13th INTERNATIONAL CONFERENCE ON DESIGN AND DECISION SUPPORT SYSTEMS IN ARCHITECTURE AND URBAN PLANNING. *Anais*. Eindhoven, Technische Universiteit, pp. 1-15.
- LI, J. et al. (2019). Residential satisfaction among resettled tenants in public rental housing in Wuhan, China. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 34, n. 4, pp. 1125-1148.
- LI, Z.; WU, F. (2013). Residential satisfaction in China's informal settlements: A case study of Beijing, Shanghai, and Guangzhou. *Urban geography*, v. 34, n. 7, pp. 923-949.
- LIN, S.; LI, Z. (2017). Residential satisfaction of migrants in Wenzhou, an 'ordinary city' of China. *Habitat International*, v. 66, pp. 76-85.
- LOTFI, S.; DESPRES, C.; LORD, S. (2019). Are sustainable residential choice also desirable? A study of household satisfaction and aspirations with regard to current and future residential location. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 34, n. 1, pp. 283-311.
- MILIĆ, J.; ZHOU, J. (2018). Residential satisfaction among young people in post-socialist countries: the case of Serbia. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 33, n. 4, pp. 715-730.
- MOHIT, M. A.; IBRAHIM, M.; RASHID, Y. R. (2010). Assessment of residential satisfaction in newly designed public low-cost housing in Kuala Lumpur, Malaysia. *Habitat International*, v. 34, n. 1, pp. 18-27. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.04.002>.
- MOHIT, M. A. I.; AZIM, M. (2018). Residents' Satisfaction with Public Housing in Hulhumale'Area of Male', Maldives. *Asian Journal of Environment-Behavior Studies*, v. 3, n. 9, pp. 125-135.
- MOHIT, M. A.; RAJA, A. M. M. A. (2014). Residential satisfaction-concept, theories and empirical studies. *Planning Malaysia*, v. 12, n. 3, pp. 47-66. DOI: [10.21837/pmjournal.v12.i3.131](https://doi.org/10.21837/pmjournal.v12.i3.131).



- NASCIMENTO NETO, P.; ULTRAMARI, C. (2022). Política habitacional no Brasil: manifestações territoriais de uma década de habitação social de mercado. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. 1. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202206>.
- PARKES, A.; KEARNS, A.; ATKINSON, R. (2002). What makes people dissatisfied with their neighborhoods? *Urban Studies*, v. 39, n. 13, pp. 2413-2438. DOI: <https://doi.org/10.1080/0042098022000027031>.
- PLOUIN, M. (2019). "Affordable Housing and Homelessness. Challenges Across the OECD". In: *Un expert group meeting on affordable housing and social protection systems for all to address homelessness*. Nairobi, UN-Habitat.
- PONTES, A. C. F. (2010). Ensino da correlação de postos no ensino médio. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE PROBABILIDADE E ESTATÍSTICA. 19., 2010, São Pedro. *Anais...* São Pedro, ABE, pp. 26-30.
- RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. (2016). A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. *Desenvolvimento em Questão*, v. 14, n. 33, pp. 65-105.
- TAO, L. et al. (2015). Housing choices of migrant workers in China: beyond the Hukou perspective. *Habitat International*, v. 49, pp. 474-483.
- UN-HABITAT (2015). *Housing at the centre of the new urban agenda*. Nairobi.

Received: August 9, 2022  
Approved: September 8, 2022



# Limites da locação social no Brasil: o caso de Belo Horizonte

The limits to subsidized rental housing in Brazil:  
the case of Belo Horizonte

Marina Sanders Paolinelli [I]  
André Tiné Gimenez [II]

## Resumo

Neste artigo, apresentamos a experiência do processo de regulamentação do recém-implementado programa de Locação Social de Belo Horizonte (decreto n. 17.150/2019). Iniciamos observando a inserção de políticas centradas na moradia por aluguel na agenda urbana internacional e nacional, diferenciando o surgimento histórico destas nos países centrais, no Welfare State, e a emergência recente nos países periféricos, em um cenário de neoliberalização. A fim de demonstrar o imbricamento de diversas referências, perspectivas e agentes, apresentamos o processo de revisão da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte e de regulamentação do programa de Locação Social, seguido de análise da implementação inicial desta. Concluímos apontando limites e desafios para a inserção da locação social na agenda urbana municipal e brasileira.

**Palavras-chave:** direito à moradia; política habitacional; locação social; aluguel; movimentos sociais.

## Abstract

*This paper approaches the regulatory process of the recently implemented Subsidized Rental Housing Program in Belo Horizonte (decree n. 17150/2019). First, we situate rental housing policies in the international and national urban agenda, and compare their historical emergence in central countries, in the welfare state, and their recent advent in peripheral countries, in a scene marked by neoliberalization. To demonstrate the interconnection of different references, perspectives and agents, we present the revision process of the Municipal Housing Policy of Belo Horizonte and the regulation process of the Subsidized Rental Housing Program, followed by an analysis of its initial implementation. We conclude by pointing out limits and challenges for the inclusion of subsidized rental housing in the municipal and in the Brazilian urban agendas.*

**Keywords:** right to housing; housing policies; subsidized rental housing; rental housing; social movements.

## Introdução<sup>1</sup>

Nos últimos anos, a redução dos recursos federais destinados à política habitacional intensificou a escassez orçamentária que aflige a Política Municipal de Habitação (PMH) de Belo Horizonte. Em 2019, o orçamento dessa área atingiu ínfimos 0,7% da receita municipal total (CMBH, 2020). Nesse contexto, o ente municipal tem sido motivado a buscar novas formas de reduzir o déficit habitacional, inclusive a partir de programas alternativos para além do tradicional financiamento da casa própria. Segundo o presidente da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), responsável pela execução da PMH, Claudius Pereira:

Apesar dos avanços acumulados nos últimos anos, o país enfrenta um momento de crise econômica que, além de reduzir ainda mais o poder aquisitivo da população, tende a restringir os recursos financeiros destinados aos municípios. É nessa hora que nós, gestores e demais representantes deste Conselho, devemos enfrentar esse desafio em busca de soluções e propostas inovadoras. (CMH, 2018)

Nessa conjuntura, surgiu, na agenda local, a possibilidade de implementação de um programa de locação social. Este havia sido discutido em instâncias, como a IV Conferência Municipal de Política Urbana (2014) e a VII Conferência Municipal de Habitação (2014), e no processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos – Pedro I/Leste-Oeste – OUC-Aclo (2014-2015) (Paolinelli e Costa, 2017), bem como mencionado na última

revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), de 2015. Apoiada por setores ligados aos movimentos sociais, à academia e ao legislativo, a locação social tornou-se uma pauta relevante, crescendo em importância nas propostas da Subsecretaria de Planejamento Urbano (Suplan) e nos debates internos do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e da Urbel.

Paralelamente a uma revisão estrutural da PMH, iniciou-se um processo de formulação de um programa de locação social para o município de Belo Horizonte. Dado o ineditismo do programa, foi criado um grupo de trabalho para pensar sua regulamentação, o GT-Locação Social, composto por funcionários da Urbel e por integrantes da sociedade civil, mobilizados a partir de demandas do Coletivo Habite a Política.<sup>2</sup> O GT operou entre dezembro de 2017 e julho de 2018 e teve sua proposta apresentada e legitimada no CMH e normatizada pelo decreto n. 17.150 de julho de 2019.

Os autores deste artigo participaram do GT-Locação Social durante todo seu período de operação, como integrantes do Coletivo Habite a Política. A atuação dos autores nesse espaço foi baseada pela imbricação de trabalho militante junto ao coletivo e por contribuições técnica/acadêmicas, diretamente ligadas às pesquisas individuais que realizavam em paralelo, ambas relacionadas com a investigação de alternativas de políticas habitacionais pautadas em programas de locação social.<sup>3</sup> O presente artigo busca, então, relatar essa rica experiência de formulação de política pública da qual fizeram parte, e que não ganhou o devido destaque nos trabalhos realizados pelos autores no período, ainda que eles tenham indiretamente se alimentado das discussões realizadas no GT.

Este artigo busca apresentar e analisar o processo de regulamentação do Programa de Locação Social de Belo Horizonte, apontando limites e desafios colocados a essa modalidade de política habitacional no Brasil. Apesar de não ganhar historicamente tanto destaque enquanto reivindicação dos movimentos sociais no contexto brasileiro, a intervenção pública no mercado privado de moradias de aluguel ou a provisão direta destas pelo Estado tem ganhado destaque na agenda urbana em diversos países, produzindo iniciativas que mobilizam desde a sociedade civil (inclusa a organizada), até agentes de mercado e entes estatais.

Historicamente associada à habitação no Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) na Europa e Estados Unidos, as políticas voltadas ao aluguel – como o aluguel público (*public housing*), o aluguel subsidiado (*subsidized rental housing*), o aluguel regulado (*rent control*), entre outras – têm passado por diversas transformações nas últimas décadas nos países centrais. Viradas neoliberais têm desmantelado os sistemas de locação subsidiada de inúmeros países da Europa desde os anos 1990 (Aalbers, 2016), e, com o crescimento dos *global landlords* na crise pós-2008, a habitação de aluguel tem se consolidado como uma das novas frentes de financeirização da moradia no cenário global (Rolnik, 2019). Isso nos permite dizer que uma política de locação social, por si só, não garante a desmercantilização do acesso à moradia (Paolinelli, 2018). Considerando o contexto de um país de capitalismo periférico como o Brasil, pautado pela informalidade habitacional e por forte presença de uma ideologia da casa própria (Milano, 2013), os desafios de uma política habitacional voltada ao

aluguel são ainda maiores, merecendo atenção dos gestores e de outros atores interessados na sua implementação.

Iniciaremos este artigo abordando a locação social no contexto internacional e nacional. Em seguida, contextualizaremos a Política Municipal de Habitação (PMH) de Belo Horizonte e seu processo recente de revisão. A seguir, trataremos sobre a construção da regulamentação do programa de Locação Social de Belo Horizonte no âmbito do GT-Locação Social e da avaliação realizada sobre o programa Bolsa Moradia, que trouxe apontamentos importantes para a elaboração desta regulamentação. Na sequência, trataremos das discussões desenvolvidas em torno das modalidades pública, privada e por organizações da sociedade civil (OSC), ligando-as a debates relevantes sobre políticas públicas voltadas à moradia de aluguel na literatura nacional e internacional. Concluiremos com os limites da inclusão da locação social na agenda urbana no contexto brasileiro, com uma breve análise da tentativa inicial de implementação do programa em Belo Horizonte e dos desafios recentes para sua concretização no contexto municipal.

## A locação social na agenda urbana

A pauta da moradia de aluguel tem aparecido de diversas formas na agenda urbana internacional, seja por reivindicações de movimentos sociais pela ampliação do parque público e de aluguel regulado, seja por documentos de organismos que buscam influenciar políticas

públicas (UN-Habitat, 2004; Blanco, Cibils e Muñoz, 2014). A Nova Agenda Urbana, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em 2016, encoraja:

o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, *incluindo aluguel e outras opções de posse*, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social e outras formas de posse coletiva [...] a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. (Nações Unidas, 2019, p. 27; grifos dos autores)

Apesar de reivindicações pela garantia do direito à moradia por meio do aluguel não serem incomuns no contexto internacional, ainda há pouca menção à essa modalidade na agenda dos movimentos sociais no contexto brasileiro. Enquanto cidades “de inquilinos”, como Nova York e Berlim (Madden e Marcuse, 2016), apresentam um longo histórico de luta em torno de melhores condições de aluguel – como regulação do aluguel de mercado, produção de moradias públicas ou por cooperativas –, a luta por moradia no Brasil é direcionada principalmente à permanência nas vilas e favelas, às ocupações e ao acesso casa própria (Paolinelli, 2018). Essa diferença se relaciona à característica do desenvolvimento urbano e das formas de política habitacional vistas nos países centrais, que se diferem substancialmente do contexto nacional.

Na Europa e na América do Norte, as primeiras iniciativas de políticas habitacionais datam do período entre o final do século XIX e o início do século XX, ganhando força principalmente no período entre guerras e no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a provisão de habitação se tornou um dos pilares do *Welfare State* (Rolnik, 2015). Por conta da destruição das cidades, os estados intensificaram sua atuação na provisão de moradias, principalmente para aluguel, que se tornaram elemento fundamental na garantia da reprodução da força de trabalho e na reestruturação econômica (Balbim, 2015).

O modelo francês é um dos mais conhecidos. A Habitação de Aluguel Moderado (*Habitation à Loyer Modéré – HLM*) é realizada por agências públicas (Les Offices Publics de l’Habitat – OPH), de regime jurídico próprio, gestão autônoma e orçamento independente; empresas sociais para habitação (*Les Entreprises sociales pour l’habitat – ESH*), organizações sem fins lucrativos regidas por regulamentação específica; e sociedades de economia mista (SEM), criadas geralmente pelos governos locais (ibid.). Essa complexidade organizacional permitiu que o país alcançasse um estoque de mais de 5 milhões de unidades de aluguel acessível, considerado o maior da Europa em números absolutos.

Há também o modelo britânico, baseado nas unidades de propriedade pública, geridas por autoridades locais (*council houses*, um tipo de *public housing*). Entre o período do pós-Segunda Guerra e a década de 1960, a produção dessas habitações cresceu consideravelmente, atingindo quase um terço do estoque nacional total, provendo moradia a baixos custos para grande parte da classe operária inglesa (Valença, 2014). Já o modelo holandês – que também

ganha proeminência nesse período – é baseado majoritariamente na provisão por associações de moradia (*woningcorporaties; housing associations*). Nos Países Baixos, enquanto 7% do estoque total de moradias são destinados à moradia de aluguel privado, 35% são geridos por essas associações que oferecem aluguéis a preços acessíveis (Ouweland; Daalen, 2002; Aedes, 2013).

No entanto, é preciso considerar que mesmo os casos bem-sucedidos de políticas de locação vêm sofrendo grandes alterações com a adesão de ideais neoliberais pelos países centrais. A produção das HLMs na França estagnou-se nas últimas décadas. Desde o governo de Margaret Thatcher (1979-1990), as *council houses* inglesas foram intensivamente privatizadas, vendidas aos inquilinos pela política do *right to buy*, e o estoque remanescente é gerenciado atualmente por associações do terceiro setor, com pouco suporte de recursos públicos.

É importante salientar que ao processo britânico de constituição de uma geração de proprietários correspondeu um desmonte político-ideológico do sistema de bem-estar, com ampla base de apoio social. Residualizada como política e marginalizada, a moradia social transformou-se no imaginário político-social – e na prática – em lugar dos fracos, dos dependentes de direitos sociais, dos incapazes de manejar ativos no mercado. Foi, portanto, estigmatizada. (Rolnik, 2015, p. 56)

Desde os anos 1990, as *housing associations* holandesas passam por uma progressiva mudança de caráter, de instituições comunitárias para grandes empresas corporativas, muitas, inclusive, com investimentos gerenciados no mercado financeiro<sup>4</sup> – um

processo caracterizado por Aalbers (2016) como financeirização secundária (*secondary financialization*) – com redução também da regulação sobre o estoque e os valores dos aluguéis. Houve ainda, nos EUA e na Alemanha, a privatização massiva de estoques públicos, semipúblicos ou de aluguel regulado, vendidos para investidores financeiros – que o autor denomina privatização financeirizada (*financialized privatization*).<sup>5</sup> No caso estadunidense, a produção pública de moradia para aluguel subsidiado foi altamente desestruturada desde os anos 1970, e a locação social torna-se pautada por princípios associados à visão neoliberal em cidades como Nova York: Parceria Público-Privadas (PPPs), negociações de potencial construtivo para a produção de moradias temporárias de aluguel social, *vouchers* destinados à iniciativa privada, entre outras práticas.

Todo esse contexto de constituição, consolidação, decadência, privatização e financeirização das políticas de locação social nos países centrais nos faz questionar qual a legitimidade da importação desses modelos no contexto do Sul Global atual e em um período de redução maciça de recursos públicos destinados à moradia. Embora a circulação de ideias, modelos e políticas seja fundamental na elaboração de programas habitacionais, é sempre preciso estar atento para a reprodução descontextualizada de modelos pertencentes a territórios e períodos distantes.

A circulação unilateral das ideias, dos países centrais para a periferia, contribuiu para consolidar as contradições na própria trajetória de desenvolvimento nos países emergentes. Travou também a articulação de um pensamento mais autêntico, alinhado com as especificidades do planejamento no Sul Global. (Klink, 2016, p. 205)

Ainda que não haja muitas experiências de políticas dessa natureza na América Latina, há uma tendência recente de incorporação de políticas ligadas à moradia de aluguel, principalmente envolvendo parcerias público-privadas. No Seminário Diálogos Internacionais – Outras propriedades: função social das cidades e modelos alternativos de propriedade imobiliária, realizado em São Paulo em setembro de 2017, a conselheira regional para América Latina pela Cities Alliance, Anacláudia Rossbach, afirmou:

Obviamente há uma cultura de propriedade na América Latina, mas mais recentemente [...] tem aumentado a proporção de domicílios alugados em relação à propriedade [...]. Em quase todos os países em que eu tenho estado recentemente participando de eventos, diálogos, o tema locação e aproveitamento de imóveis urbanos vêm aparecendo muito fortemente e de vários segmentos, de governo, do setor privado, da sociedade civil. Recentemente, numa convenção do setor privado imobiliário no México, um dos temas principais para debate foi a locação social, porque há também uma preocupação com o aproveitamento de imóveis e com a retração do emprego, com a retração da economia.<sup>6</sup>

No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) realizou o webinar “Diálogos sobre Locação Social” em março de 2021, convidando uma série de acadêmicos, gestores públicos e organizações para debater as possibilidades de a locação social ser implementada em nível federal. Na página web do ministério,<sup>7</sup> menciona-se que há uma iniciativa em fase de projeto-piloto sendo desenvolvida como parte do Programa Casa Verde e Amarela para o enfrentamento ao ônus excessivo com aluguel,<sup>8</sup> em que

A locação social está sendo pensada em três eixos: apoio à estruturação de parque público municipal ou estadual com unidades habitacionais voltadas à locação social; apoio à estruturação de uma parceria público-privada entre ente local e setor privado, com essa mesma finalidade; ou apoio ao ente local na estruturação e/ou subsidiando a operação de políticas de voucher voltadas ao pagamento do aluguel do público beneficiário.

Com pontos similares e divergentes à iniciativa federal, o programa de Locação Social de Belo Horizonte foi apresentado no webinar mencionado, e está sendo implementado em etapas desde 2019, anteriormente a essa movimentação do MDR. O programa foi uma das inovações incluídas na revisão recente da Política Municipal de Habitação (PMH), que merece ser contextualizada antes de um maior aprofundamento.

## O contexto da política habitacional municipal

O município de Belo Horizonte é recorrentemente mencionado na literatura pelas suas emblemáticas experiências de políticas urbanas e programas habitacionais, alguns considerados precursores no cenário nacional – como o Programa Municipal de Regularização das Favelas (Profavela), precursor das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Grande parte desse reconhecimento vem também dos avanços realizados nos anos 1990, quando a Política Municipal de Habitação (PMH) foi estruturada. Nesse período, em consonância com as mobilizações nacionais no cenário pós-Constituição de 1988, nasceu, na capital mineira, uma série



de movimentos ligados à pauta do direito à moradia, que exigiam do Estado uma providência quanto à provisão de habitação popular.<sup>9</sup> Como resultado da efervescência dessas e de outras lutas urbanas populares do período, foi articulada a Frente BH Popular para disputar as eleições municipais, que elegeu Patrus Ananias (PT, 1993-1996) como prefeito (Bedê, 2005).

Durante a gestão de Patrus, foram criadas as primeiras políticas urbanas e habitacionais municipais de maior abrangência, de maneira sistemática e integrada. Foi instituído o Sistema Municipal de Habitação, constituído pela Urbel (órgão gestor, proponente e executor da política), pelo Fundo Municipal de Habitação – FMH e pelo Conselho Municipal de Habitação – CMH (órgão deliberativo da política com cadeiras reservadas para representantes do movimento popular). A política foi regulamentada pela resolução n. II do CMH, formando os arranjos institucionais e fundos necessários para a viabilização de uma série de programas de produção habitacional e urbanização de favelas, que contou com ampla participação popular. Um dos destaques foi o Orçamento Participativo (OP) e sua variante voltada para o atendimento do movimento dos sem casa, organizado em núcleos – o Orçamento Participativo da Habitação (OPH). Segundo Bedê (ibid.):

Os núcleos do movimento dos sem casa mobilizam famílias no âmbito de uma determinada base territorial constituída por um ou mais bairros, uma região ou mesmo um assentamento favelado. Existe sempre a figura de um coordenador que representa o núcleo diante do poder público e das instâncias mais gerais do movimento popular e promove as atividades coletivas.

Depois do fim da gestão de Patrus, o número de moradias construídas pelo OPH reduziu significativamente, e a continuidade da política municipal foi dificultada com a introdução do programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV). Apesar dos recursos vultuosos que passaram a chegar ao FMH pelo programa, os critérios para seu acesso eram estabelecidos no âmbito federal, desconsiderando a organização local da “fila de espera” dos núcleos, que, até então, tinha prioridade de atendimento no município. O MCMV passou a absorver parte da demanda do OPH e, desde 2012, não houve mais produção pelo programa municipal. Entretanto, grande parte das moradias conquistadas no OPH entre 2009 e 2010 não foi produzida, e, segundo a Urbel, ainda havia um passivo de 1.640 unidades a serem entregues (CMBH, 2020).

O descontentamento e a descrença na gestão municipal, catalisados pelo esvaziamento político das instâncias participativas da política habitacional e urbana, principalmente durante a gestão de Fernando Pimentel (PT, 2001-2008)<sup>10</sup> e Márcio Lacerda (PSB, 2009-2016), motivou diversas famílias organizadas e apoiadas por novos movimentos sociais<sup>11</sup> a abandonarem a disputa pelos recursos públicos e a ocuparem terrenos e autoconstruírem suas próprias casas (Bittencourt, 2016). A partir do final dos anos 2000, as ocupações organizadas em edificações vazias e terrenos abandonados cresceram expressivamente: foram mais de 30 experiências, envolvendo mais de 15 mil famílias na RMBH. Para comparação, a PMH produziu, somando os programas municipais e federais, apenas 7.928 moradias para atender ao déficit habitacional no mesmo período (CMBH, 2020).

A PMH idealizada nos anos 1990 tornou-se insuficiente para as novas demandas, explicitando-se a necessidade de revisá-la. Nesse sentido, cabe destacar o esforço promovido pelo Coletivo Habite a Política, que tinha sua atuação respaldada por integrantes que ocupavam cadeiras na gestão 2017/2019 do CMH e estavam em diálogo tanto com os movimentos tradicionais ligados aos núcleos quanto com os movimentos ligados às ocupações urbanas (Paolinelli, 2019). O coletivo pressionou a Urbel a instaurar um processo de revisão da política habitacional municipal por meio do CMH, realizando também, fora dessa instância, uma série de eventos, seminários e debates – já que não houve esforço oficial da prefeitura em realizar um processo aberto, para além do CMH, com essa finalidade.<sup>12</sup>

Depois de mais de um ano de discussão, a resolução n. LII foi aprovada pelo CMH em dezembro de 2018, substituindo a resolução II que regulava a PMH desde 1994. Três linhas

programáticas foram definidas: a provisão habitacional (substituindo a ideia de “produção” habitacional); a intervenção em assentamentos de interesse social; e a assessoria e assistência técnica. Foram também incluídas ações transversais para integrar e articular as linhas programáticas (como captação de imóveis e recursos, manutenção, informação, etc.). Os programas da linha Provisão Habitacional são detalhados no quadro a seguir, com destaque para o programa de Locação Social.

Entre os principais avanços, merece destaque o reconhecimento das ocupações organizadas como territórios com direito à atendimento pela política. No programa de Produção Habitacional, para além da construção de novas unidades, passou-se a ser considerada a requalificação de unidades existentes. Foi introduzida a ideia de *atendimento contínuo*, a partir do programa de Locação Social, para além dos já utilizados *atendimento emergencial e temporário* (Bolsa Moradia) e atendimento definitivo

Quadro 1 – Provisão Habitacional segundo a resolução n. LII do CMH

Linha programática – Provisão Habitacional	
Programa de Produção Habitacional	Construção de novas unidades Requalificação de unidades existentes Produção de lotes urbanizados
Programa de Aquisição de Imóveis	Aquisição monitorada Financiamento ou aporte para aquisição de unidades habitacionais
Programa de Locação Social	Locação social pública Locação social privada Locação social por Organizações da Sociedade Civil Subsídio ao Locatário
Programa Bolsa Moradia	Bolsa Moradia Abono pecuniário

Fonte: elaborado pelo autor com base na resolução n. LII/2018 do Conselho Municipal de Habitação.

(produção e aquisição de imóveis). Foi explicitada a possibilidade de implantação de formas de domínio do imóvel para além da propriedade privada (incluindo arranjos, utilizando-se de cessão do direito real de uso, por exemplo) e de combinação da provisão habitacional aos mecanismos de indução da função social da propriedade. Diversificaram-se as formas de gestão em todos os programas da política, incluindo a autogestão e gestão por OSCs.

A Resolução LII tornou-se um leque bastante rico de alternativas para a população de baixa renda de Belo Horizonte, ainda que nem todas tenham entrado em vigor. A locação social tornou-se um dos carros-chefe da proposta, aparecendo quase como uma evidência da abertura da gestão municipal à inovação e de seu caráter histórico de vanguarda. Como não havia uma legislação para o programa, houve um processo paralelo à reestruturação da PMH para a regulamentação do programa de Locação Social, sobre o qual trataremos a seguir.

## Regulamentação do programa de Locação Social

Um dos primeiros passos para viabilizar a criação do programa de Locação Social foi a elaboração de um projeto de lei de autoria do Executivo que autorizasse a utilização de recursos do Fundo Municipal de Habitação para o programa (PL n. 426/2017). Esse projeto incorporou, para além da locação social, “subsídio temporário para auxílio habitacional”, que fundamentou a criação do abono pecuniário, que será tratado mais adiante.

O PL chegou à Câmara Municipal, em outubro de 2017, e teve parecer emitido pela Comissão de Direitos Humanos, Igualdade Racial e Defesa do Consumidor, com relatoria da vereadora Áurea Carolina (Psol). A parlamentar sustentou sua análise em um debate promovido no início de 2018, em que convidou movimentos sociais interessados para debater a peça em seu gabinete. Já nesse encontro, ficou evidente a preocupação com a utilização da locação social e dos auxílios-aluguel como forma de precarização da política habitacional, bem como uma preferência explícita das lideranças (tanto dos núcleos organizados, quanto das ocupações) pelo acesso à moradia pelo financiamento da casa própria e pela regularização fundiária.

Apesar da campanha à vereança de Bella Gonçalves (Psol), das Brigadas Populares, que fazia parte do gabinete de Áurea,<sup>13</sup> ter sido vinculada à luta pela ocupação de vazios urbanos e pela locação social pública nas centralidades, muitas lideranças desse movimento, atrelado às ocupações organizadas recentes, não reconheciam a locação social como alternativa legítima de acesso à moradia. Talvez por desconhecimento de experiências concretas no Brasil ou em outros contextos do Sul Global, mas também por uma desconfiança quanto à modalidade de locação privada, associada, no imaginário popular, ao Bolsa Moradia (subsídio mensal emergencial para fins de aluguel), a qual era entendida como uma forma de transferência irresponsável de recursos públicos ao setor privado. Ainda assim, foi acordada a importância do programa e aprovado o PL. Segundo o parecer de Áurea Carolina:

A locação social como alternativa para diminuir o déficit habitacional e garantir o direito à moradia tem sido discutida, no Brasil, na última década, sendo tal debate intensificado com a fragilização do Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2016. É uma tentativa de atuar sobre os imóveis vazios existentes, em número expressivo, nas cidades brasileiras (CMBH, 2018, p. 35)

A vereadora ainda protocolou emenda, adicionando ao PL, aprovado como a lei n. 11.148, de 8 janeiro de 2019, que a utilização de recursos do fundo municipal para a locação deveria acontecer “desde que garantida a aplicação de recursos nas modalidades de provisão habitacional e mediante previsão de mecanismos de regulação do mercado para atender ao interesse público”. A discussão na Câmara foi acompanhada pelos integrantes da sociedade civil do grupo de trabalho (GT-Locação Social), que, de forma paralela à aprovação do PL, discutia a regulamentação e a operacionalização do programa junto à Urbel no âmbito do Executivo.

O GT-Locação Social foi composto por três funcionários da Urbel e três integrantes da sociedade civil, integrantes do coletivo Habite a Política; entre eles um conselheiro do CMH pelo segmento sindical e dois pesquisadores. Acompanharam o grupo também uma liderança do MNLM e uma arquiteta do IAB, além de outros técnicos da Urbel, conforme a demanda dos trabalhos realizados. As reuniões semanais do GT-Locação Social estenderam-se por 8 meses e foram acompanhadas por reuniões de câmara técnica do CMH sobre o programa e por atividades paralelas, promovidas pelo coletivo.

Foi acordado, logo no início da formulação, que, diferentemente dos auxílios-aluguel, geralmente utilizados apenas para atender a

demandas emergenciais e temporárias (como o Bolsa Moradia), a locação social compreenderia uma política contínua, que trataria de forma integrada oferta e demanda de moradias, acessadas por meio de um aluguel acessível. Os objetivos principais do programa seriam: possibilitar o acesso e a permanência de famílias de baixa renda em áreas valorizadas da cidade; evitar que recursos públicos investidos em habitação fossem transferidos indiretamente para o mercado imobiliário; incidir sobre os valores de aluguel praticados no mercado privado; e aproveitar a oferta de imóveis vagos.

Uma contribuição relevante dos representantes da sociedade civil para esse debate foi apontar as limitações dos programas de auxílio-aluguel e apresentar elementos positivos e negativos presentes em experiências internacionais. Diversas políticas possíveis envolvendo a moradia de aluguel, com diferentes arranjos institucionais, formas de operacionalização, de propriedade e de gestão dos imóveis, e atendimento a diferentes faixas de renda foram debatidas pelos agentes envolvidos nesse processo, favorecendo o desenvolvimento de um modelo que correspondesse à realidade nacional e local.

O GT-Locação Social pautou-se por um constante esforço de situar suas propostas na realidade institucional, econômica e territorial local, buscando, inclusive, esquivar-se das propostas que se baseavam na iniciativa privada como indutor. Nesse sentido, foi pensado para o programa não apenas a utilização de imóveis vazios nas áreas centrais e formais da cidade, como previsto no PlanHab (Ministério das Cidades, 2009), mas também foi considerada a inclusão de imóveis em áreas populares, não limitados às áreas formais.

A informalidade habitacional é uma realidade nas cidades brasileiras, e o mercado informal tem se consolidado como uma variante da produção da cidade popular que articula *lógica da necessidade e lógica do mercado* (Abramo, 2009). No caso da RMBH, com a redução da produção de loteamentos populares periféricos, a partir dos anos 1980, a dinâmica dos mercados informais promoveu o adensamento dos territórios populares. Desde então, “o aluguel de cômodos ou de segundas habitações passa a ter um peso cada vez maior, para proprietários e inquilinos, como estratégia de sobrevivência na metrópole periférica” (Costa, 1994, p. 75), problema que persiste até os dias atuais.

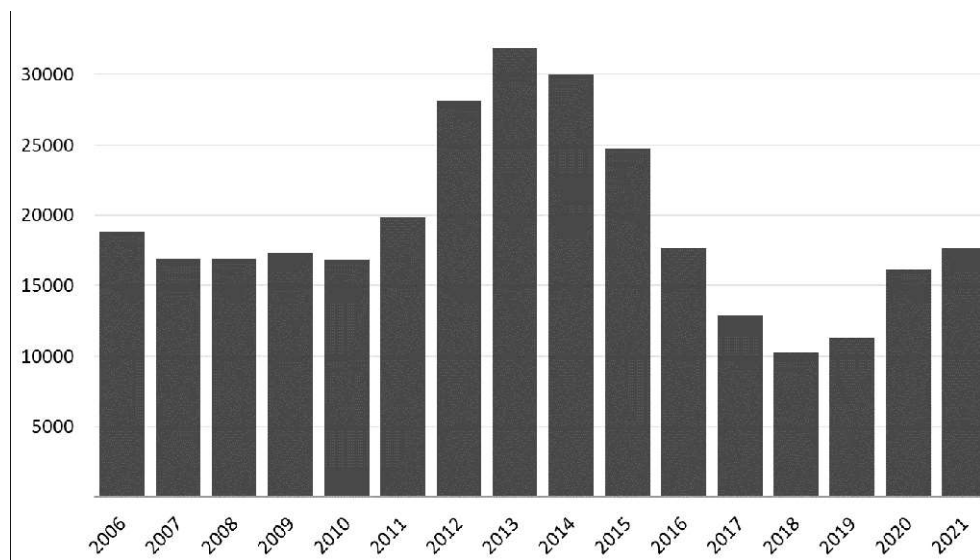
Como indicado na estimativa de déficit habitacional (FJP, 2019), 81.734 famílias estão em situação de ônus excessivo com aluguel, o que representa mais de 76% do déficit habitacional total da região metropolitana. Quando se observa a localização das famílias que enfrentam esse tipo de problema no território municipal, fica explícito que muitas moram em territórios populares, inclusive aqueles caracterizados como Zeis, ou seja, vilas e favelas (Silva, 2021). Como a Urbel tem ampla atuação em áreas informais e toca, há mais de duas décadas, um programa de auxílio-aluguel (Bolsa Moradia) que é recorrentemente utilizado para o acesso à moradia nessas áreas, a experiência da instituição foi acionada para apoiar as investigações possíveis de ampliação da Locação Social para esse universo.

## Avaliação do programa Bolsa Moradia

Uma das primeiras ações do GT-Locação Social, logo no final de 2017, foi realizar uma avaliação do programa Bolsa Moradia (BM). No imaginário de lideranças, a locação social sempre esteve associada a esse programa, por mais que não fosse possível considerá-lo uma política estruturada de locação social (Milano, 2013). O programa Bolsa Moradia foi criado em 2003 como uma frente de atendimento do Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas (Proas), para atender famílias removidas até seu reassentamento (Lei n. 8.566/2003). No entanto, com o impacto de fortes chuvas no início desse mesmo ano, passou também a atender famílias vítimas de calamidade, removidas de áreas sem condições de retorno, de áreas de risco irregulares, e pessoas em situação de rua indicadas pela Secretaria de Assistência Social (SMAAS) (decreto n. 11.375/2003).

Para acessar o Bolsa Moradia, os imóveis são objeto de vistoria por técnicos da Urbel, e são requisitados comprovantes mensais do pagamento do aluguel às famílias atendidas. Inicialmente o valor da bolsa era de R\$200,00, mas, após quatro alterações via decretos, passou a ser de R\$500,00. Em 2013, ano de pico de atendimentos, foram 2.653 auxílios concedidos. Em 2018, foram empenhados mais de 6,5 milhões na modalidade (CMBH, 2020).

Gráfico 1 – Bolsa Moradia – Número de benefícios concedidos (2006-2021)



Fonte: resposta da Urbel a requerimento de informações, em 2021.

Sempre houve uma grande preocupação de lideranças locais em relação a uma possível inflação nos preços dos mercados populares, promovida por esses auxílios, já que não havia nenhum controle ou tabelamento de preços dos imóveis utilizados. Há também uma preocupação recorrente de que não é possível alugar uma moradia digna na capital com o valor atual do auxílio. Esse também é um debate que aparece no âmbito nacional e internacional. Em Nova York, os *vouchers*, subsídios diretos a inquilinos do mercado privado, têm beneficiado mais os proprietários das moradias do que, de fato, as famílias atendidas, que ficam vulneráveis às dinâmicas imobiliárias especulativas (Madden e Marcuse, 2016). Em São Paulo, o auxílio-aluguel tem precarizado a política

municipal e funcionado como uma forma de gestão neoliberal da insegurança habitacional, resultado da desestruturação da lógica dos direitos sociais (Guerreiro, 2020; Guerreiro, Rolnik e Marín-Toro, 2022).

Para entender o impacto do Bolsa Moradia nos mercados populares de habitação e, conseqüentemente, o seu potencial de assegurar o direito à moradia, foi realizado um estudo por técnicos da Urbel<sup>14</sup> sobre amostra de 138 contratos vigentes entre janeiro e outubro de 2017. Foram analisadas características físicas dos imóveis alugados (área construída) em relação ao valor do Bolsa Moradia concedido<sup>15</sup> e em relação aos valores dos aluguéis. Os imóveis foram mapeados na cidade, permitindo a identificação da localização de cada público.

No caso dos auxílios concedidos em casos de remoções decorrentes de obras, as famílias que aguardam o reassentamento tendem a buscar moradias nas proximidades dos territórios populares onde moravam antes de serem removidas. Algumas acabam também se deslocando para áreas distantes ou fora da capital, o que pode indicar uma periferação pela dificuldade de encontrar moradias nos valores oferecidos. No caso da população com trajetória de rua indicada pela SMAAS, a maioria dos benefícios é utilizada nas proximidades da região central, em bairros que contam com equipamentos ligados à assistência social ou com dinâmicas de trabalho ligadas a esse grupo.

Foi possível identificar que cerca de 70% das famílias analisadas tem optado por pagar valores de aluguel correspondentes ao Bolsa Moradia, e, em cerca de 25% dos casos, é investido até R\$150,00 acima do benefício no valor do aluguel. Quase metade das famílias conseguiu acessar um imóvel com área construída superior a 60 m<sup>2</sup> – o que foi considerado positivo do ponto de vista de uma Habitação de Interesse Social (HIS).

O estudo concluiu que o Bolsa Moradia tem funcionado como um “suporte” aos valores de aluguel, que tendem a flutuar em até 20% para baixo ou para cima do benefício. Comparando os casos analisados, embora o BM possa induzir a inflação dos aluguéis, ele também tem o direcionamento para baixo, no caso de imóveis de maior área construída.<sup>16</sup> Se isso ocorre, a segurança ao locador oferecida pelo subsídio mensal da prefeitura pode ser de fato considerada um fator relevante na composição de preços do aluguel. Essa conclusão possui respaldo em estudos que observam a dinâmica de mercados de aluguéis latino-americanos, compostos majoritariamente por

indivíduos com poucas propriedades e que, pelos aluguéis compõem parte expressiva de sua renda, tendem a priorizar a estabilidade de recebimento dos valores em detrimento da maximização do retorno financeiro (Blanco, Cibils e Muñoz, 2014).

As avaliações do programa Bolsa Moradia no âmbito do GT-Locação permitiram entender melhor a interface entre a ação do poder público e o mercado de aluguéis, ainda que com as limitações intrínsecas de uma atuação baseada no atendimento temporário. Muitas reflexões relacionadas ao BM foram essenciais na elaboração da modalidade privada do Programa de Locação Social de Belo Horizonte (que será explicada a seguir), que foi pensada sem prejuízo à manutenção do Bolsa Moradia na PMH.<sup>17</sup>

## Modalidades de locação social

O programa foi desenhado contendo dois componentes estruturantes: o Subsídio ao Locatário, auxílio personalizado, responsável por compatibilizar os valores de aluguel com a renda das famílias atendidas; e o Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (Biplos), constituído por imóveis de propriedade ou direito de uso de entes públicos, privados ou de organizações da sociedade civil (OSC), o que foi detalhado em cada uma das modalidades.

No programa desenhado, as famílias teriam suas necessidades habitacionais (composição familiar, número de cômodos, localização) e condição de pagamento (renda *per capita*) avaliadas, e o subsídio ao locatário compatibilizaria sua contribuição mensal com o valor da locação do imóvel, limitado por um sistema de pontos, baseado em critérios definidos



pelo programa. Seriam realizadas atualizações periódicas, ou sob demanda do atendido, sobre as condições socioeconômicas dos beneficiários, de forma a adaptar o subsídio ou direcioná-los a outros programas quando necessário. Tendo como referência o *housing allowance* (dos Países Baixos) e o *housing benefit* (da Inglaterra), exemplos internacionais consolidados de locação social, o sistema proposto é estruturalmente diferente das experiências anteriores de auxílios diretos e padronizados, como o Bolsa Moradia ou análogos de outros municípios brasileiros. A seguir trataremos de cada uma das modalidades e das questões levantadas durante o GT-Locação Social.

### Locação social privada

A proposta pensada para a locação social privada foi a que mais tomou tempo e atenção do GT-Locação Social, seja pelos riscos envolvidos de impactos indesejáveis nos mercados populares, seja pela *expertise* da equipe em relação ao programa Bolsa Moradia. Ficou acordado que ela não seria composta apenas pelo benefício à demanda, como é o caso do Bolsa Moradia, mas também por um controle de valores e pela estruturação da oferta das moradias envolvidas. Por meio dessa modalidade, o poder público assumiria a mediação da relação entre inquilinos sociais e proprietários, desenho sintetizado na ideia de uma “imobiliária pública”.

Para elaboração dessa modalidade, foi priorizada a “oferta em pequena escala”, em detrimento à “oferta comercial em larga escala”, ligada a grandes empreendimentos (Blanco, Cibils e Muñoz). Propriedades espalhadas pelo território formal e informal da cidade<sup>18</sup>

poderiam ser indicadas pelos potenciais inquilinos e/ou serem indicadas pelos proprietários em chamadas públicas, para serem avaliadas pela prefeitura, em especial as condições de habitabilidade e os aspectos da edificação que permitiriam o cálculo do valor máximo de locação baseado em um sistema de pontos. Como intermediário responsável por regular o valor dos aluguéis e, ao mesmo tempo, capacitar o pagamento das famílias, a “imobiliária pública” atuaria como um instrumento importante de acesso à moradia e de controle territorial pelo município.

Um dos pontos de destaque dessa modalidade é o fato de ela possibilitar a interlocução com instrumentos de política urbana e a garantia da função social da propriedade – os proprietários poderiam ser pressionados pelo IPTU progressivo a inserir seus imóveis no programa, por exemplo. Além disso, poderia representar uma aproximação inicial de incidência no mercado de locação como um todo, ao criar um sistema de referência para os valores dos aluguéis e possibilitar a construção de uma base de dados espaciais para futuras políticas.

Para analisar a viabilidade da proposta, foi realizada uma simulação com dados de famílias atendidas pela Urbel e valores de aluguéis em bairros populares levantados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead/UFGM). Mesmo com grandes variações, a média calculada do Subsídio ao Locatário não ultrapassou os R\$500,00 até então utilizados pelo Bolsa Moradia, provando a viabilidade orçamentária da proposta.<sup>19</sup> Pensando em incluir moradias bem-localizadas em áreas centrais no programa, foi ainda discutida a possibilidade de complementação extra dos valores do subsídio nessas áreas.



Muitas questões operativas, no entanto, precisaram ser debatidas e evidenciaram os desafios de se pensar um programa de longo prazo, com o acompanhamento do poder público se dando de forma contínua, envolvendo muitos recursos e capacidade de gestão. Estas se mostraram ainda mais complexas nas outras modalidades debatidas – locação social pública e por OSCs.

### Locação social pública

A locação social pública teve destaque como uma alternativa de efetivação do direito à moradia em áreas centrais, bem providas de infraestrutura, nas quais o preço da terra tende a ser muito elevado e as políticas de acesso à casa própria têm sido praticamente inviabilizadas. No desenho dessa modalidade, destaca-se a preocupação quanto à dificuldade de gestão e manutenção dos imóveis pela prefeitura e às limitações legais para a reintegração de posse de famílias irregulares e/ou em situação de inadimplência crônica.

Além disso, por envolver um investimento inicial consideravelmente superior para construção ou aquisição de unidades públicas, essa modalidade acaba criando concorrência com outros programas de produção de moradias destinadas ao acesso à casa própria, provocando indisposição dos gestores em debater sua implementação. Em audiência pública realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte, o então presidente da Urbel, Claudius Pereira, afirmou que não havia planos de a prefeitura construir unidades para alugar. Segundo ele:

*Nós vamos repassar recursos para a família, nós não vamos produzir habitação. A unidade produzida é para atender o passivo do OPH [propriedade privada]. Para a Locação Social nós vamos passar recurso na forma que o Bolsa Moradia passa hoje [...]. Nesse primeiro momento nós não temos intenção nenhuma de construir unidade habitacional para alugar. Os recursos são poucos e nós vamos usar dessa forma.<sup>20</sup>*

Restou ao GT garantir, na letra da regulamentação, a abertura da modalidade para implementação futura. Uma experiência considerada referência foi a do município de São Paulo, que conta com 932 unidades de propriedade pública em 7 empreendimentos voltadas ao programa de Locação Social, implementado progressivamente desde 2001 como parte do Programa Morar no Centro. Há edificações do programa reconhecidas como casos de sucesso, como o Vila dos Idosos e o Palacete dos Artistas, edifícios de menor porte onde moram idosos organizados pelo movimento de luta pela moradia, com renda mínima de aposentadoria. Há também, no entanto, casos considerados bastante problemáticos, como o Parque do Gato e Residencial Olarias, de centenas de unidades, onde foram alocadas famílias em situações muito vulneráveis, muitas vezes sem renda mínima, em que a inadimplência e a ocupação irregular atingem níveis que comprometem a continuidade do programa (Gatti, 2015).

Segundo debatido pelos técnicos do programa paulistano, acadêmicos e lideranças, a experiência paulista aponta para a necessidade de se direcionar a locação pública para o atendimento de públicos coesos, organizados

por movimentos populares, e pela utilização de edificações menores, para facilitar a gestão, incluindo também formas de autogestão condominial (Diálogo Internacional Outras Propriedades, 2017). Esse debate ainda engatinha lentamente em Belo Horizonte, uma vez que há, sim, uma simpatia pela pauta da locação pública por algumas lideranças de movimentos sociais, principalmente pelo seu caráter de incisão nos vazios urbanos, mas ainda não houve um esforço coletivo substancial para contrapor à inércia da gestão municipal.

Há uma contradição evidente que surge nos debates sobre a modalidade: pelos altos investimentos destinados à sua viabilização, lideranças de movimentos reivindicam que as unidades sejam destinadas aos que “mais precisam”, ou seja, o público de mais alta vulnerabilidade (entre eles, a população em situação de rua); este, ao mesmo tempo, é o que tem menor capacidade de pagamento. Explicita-se uma linha tênue entre o que seria uma moradia pública, de acesso gratuito, e um programa de locação.

A análise das experiências internacionais ajudou a pensar a modalidade pelo contraste: grande parte do parque público europeu e estadunidense foi constituída décadas atrás, em outro contexto político e econômico, a partir de um aporte de recursos que há tempos não é mais disponibilizado para programas desse tipo. Do *Welfare State* ao Estado neoliberal, muitas mudanças nas políticas públicas ocorreram, e é evidente que cada vez menos os governos e as autoridades locais têm se empenhado em gerir iniciativas a partir dos próprios esforços e recursos, sendo a tendência recorrente a

privatização e a gestão por outros agentes, sejam eles de mercado ou de organizações sem fins lucrativos (Rolnik, 2015).

## Locação social por OSCs

Uma possibilidade que foi recebida com mais abertura pela gestão municipal do que a da locação pública foi a locação social por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), sejam estas como proprietárias ou como gestoras de imóveis. Estas poderiam ampliar a capacidade operativa local, como ocorre, por exemplo, nos modelos de cogestão de equipamentos da política de assistência social. Essa proposta foi trazida pelos integrantes do coletivo Habite a Política, que realizaram evento em maio de 2018 com o convidado Renato Cymbalista, para tratar do então recém-criado Fundo Imobiliário Comunitário para Aluguel (Fica), associação sediada em São Paulo que traz, ao Brasil, a figura do “proprietário social” (Fica, 2019), agente responsável por alugar residências a baixos custos, de forma não lucrativa e não especulativa, semelhante ao modelo da Fundação Y (Y-Säätiö), na Finlândia. O Fica tornou-se um exemplo importante para pensar a locação por OSCs, enquanto não há um terceiro setor atuante na provisão habitacional em Belo Horizonte, como ocorre também na Inglaterra e nos Países Baixos (Ouweland e Daalen, 2002).

A expectativa de implantação da modalidade ainda depende do apoio e indução por parte do poder público e, é claro, do engajamento das organizações municipais. Pela falta de experiência e tempo, essa modalidade

não teve grandes avanços no desenho, mas foi mantida no texto como um todo, para sinalizar a possibilidade de sua implementação e induzir a capacitação de agentes para essa modalidade.

## Limites do programa em Belo Horizonte

Depois de finalizada a proposta do GT-Locação Social, o debate foi interrompido, e a minuta de regulamentação passou por aprimoramentos internos na Urbel e nas reuniões de Câmara Técnica do CMH, até sua promulgação por meio do decreto n. 17.150/2019 e da instrução normativa n. 2/2019, que detalha a operacionalização do programa, o sistema de pontos de avaliação dos imóveis privados, entre outras questões.

Alterações significativas foram realizadas nessa etapa final, como a definição de uma renda mínima para acesso ao programa. A proposta foi confrontada em reunião do CMH por lideranças ligadas à população em situação de rua, que acordaram a inclusão de um inciso apontando a excepcionalidade da exigência, em casos de famílias de vulnerabilidade ou risco social.

Foi também determinado o valor máximo do Subsídio ao Locatário em R\$500,00, colocando limites consideráveis à debatida personalização do subsídio às demandas das famílias. No quesito recursos investidos, o que era para ser um passo à frente do Bolsa Moradia acabou se tornando um passo atrás. Segundo a Urbel, o comprometimento de renda das famílias tem sido em média R\$270,00 reais, e o Subsídio ao Locatário em torno de R\$330,00 reais.

Ainda no seu início, o programa de Locação Social de Belo Horizonte tem operado apenas na sua modalidade privada, com a adesão dos proprietários a partir da indicação das próprias famílias atendidas. Foram realizados três comunicados de abertura para beneficiários interessados, limitados às famílias inscritas nos núcleos sem casa que conquistaram a moradia pelo OPH, entre elas aquelas compostas por casal de idosos, idosos sozinhos ou idosos chefes de família. Uma porcentagem pequena das famílias convocadas foi aprovada pela Urbel e desejou aderir ao programa, e há poucas dezenas de atendimentos sendo realizados atualmente. A baixa adesão desse público à locação social pode ser explicada pela sua expectativa de atendimento por meio de programas de acesso à casa própria. As famílias temem perder esse direito, caso passem a receber o benefício da locação social, por mais que isso não seja determinado pela PMH.

Restrita aos núcleos do OPH, a locação social não atinge públicos como a população em situação de rua, que tem crescido significativamente durante a pandemia da Covid-19, e tem se organizado em ocupações de casarões abandonados na região central. Organizações como a Pastoral de Rua e o Movimento de Libertação Popular (MLP) têm apoiado e politizado esses espaços, garantindo a negociação com a prefeitura e o Estado durante as ações de reintegração de posse (Pedro, Paolinelli e Nepomuceno, 2021). Esses grupos consideram a conquista de auxílios de Bolsa Moradia nos momentos de despejo uma grande vitória, mas ainda estão longe de serem contemplados de forma contínua e perene com a Locação Social. A Pastoral tem defendido a criação de um projeto-piloto de locação a partir do

modelo Moradia Primeiro (*Housing First*), que considera a moradia como primeiro passo para atender esse público.<sup>21</sup> No âmbito municipal, a discussão caminha lentamente, ainda que possa ser vista como oportunidade precursora para integrar políticas de habitação e assistência social.

Outro público que poderia ser contemplado com a locação social é o das ocupações organizadas. Por terem como pauta central luta contra os despejos e a regularização fundiária, entendem os auxílios-aluguel como grande derrota, principalmente porque têm funcionado como forma de desmobilização das ocupações com pouca garantia do reassentamento definitivo posterior. A casa unifamiliar própria, viabilizada a partir da ocupação do terreno e da autoconstrução, tem sido o modelo referência dessas lutas. A locação social é automaticamente rejeitada pela base do movimento, porque associada aos auxílios-aluguel temporários, ainda que algumas lideranças simpatizem com a modalidade pública, pelo seu potencial de combate aos vazios em áreas centrais.

Entretanto, é importante destacar que esses movimentos organizaram mais recentemente ocupações de edifícios verticais no centro de Belo Horizonte, que foram despejadas sem uma alternativa dada a longo prazo para a viabilização da permanência das famílias nas localidades. Pensando nesses casos, a locação social poderia ter um potencial para garantir a segurança de posse das famílias nos edifícios e, inclusive, para incorporar a participação dos movimentos sociais na sua gestão, aproveitando o conhecimento prático que adquiriram nessas experiências.

A ocupação Carolina Maria de Jesus, organizada pelo Movimento de Luta nos Bairros e Favelas – MLB em 2017, é um exemplo emblemático nesse sentido: com parte dos auxílios-aluguel conquistados depois de um acordo para a saída do imóvel que ocupavam na região da Savassi, em 2018, o movimento alugou de forma coletiva uma edificação privada, no hipercentro de Belo Horizonte, para parte considerável das famílias. Entretanto, com a mudança de governo para a gestão de Romeu Zema (Novo), houve um atraso nos pagamentos, o que dificultou a adimplência das famílias com o proprietário, que às ameaçou com uma ordem de reintegração de posse. Se a alternativa adotada fosse a locação social pública, por exemplo, e não os auxílios temporários, essa ocupação poderia ter se transformado em uma experiência de HIS em área central muito importante para o município.

Isso nos faz indagar qual é exatamente o imóvel vago que está sendo inserido no programa de Locação Social no momento. Parece-nos que a habitação localizada nas áreas centrais, inserida no mercado formal e vazia por falta de concretização dos instrumentos de política pública, ainda está longe de ser contemplada. Apesar disso, a inclusão de moradias vazias nas áreas populares e ligadas ao mercado informal traz possibilidades interessantes, ainda que com muitos desafios a serem enfrentados.<sup>22</sup>

Para que mais avanços ocorram de fato, é preciso investir recursos no programa, ampliá-lo para além da modalidade privada e estruturar o Banco de Imóveis do Programa de Locação Social (Biplos). É difícil saber onde está o maior gargalo: por um lado, sem um empenho real da

prefeitura em corpo técnico e investimentos financeiros, os movimentos sociais continuarão desconfiando da viabilidade da locação social na garantia da segurança de posse das famílias e continuarão associando-a ao Bolsa Moradia e a outros auxílios temporários; por outro lado, sem a adesão social e a mobilização necessária, a prefeitura nunca sairá da inércia e não viabilizará tão cedo as modalidades de locação pública e por OSCs.

## Considerações finais

A experiência de formulação do Programa de Locação Social de Belo Horizonte traz reflexões importantes sobre os desafios que cercam a tarefa de as gestões municipais promoverem o direito à moradia em um momento de neoliberalização das políticas públicas e da redução dos recursos destinados às demandas sociais. Ainda que a moradia de aluguel esteja presente da agenda urbana – nacional e internacional –, as especificidades que permeiam a implementação de tal política em um contexto local são determinantes para sua efetividade, o que fica evidente ao se analisar um caso como esse.

O processo de elaboração da regulamentação aqui apresentada se baseou no diálogo de um grupo dedicado, que se debruçou na análise de casos internacionais e nacionais, em pesquisas de aspectos estruturantes de políticas habitacionais, bem como utilizou de sua capacidade técnica instituída, planos e promessas de agentes políticos, experiências e imaginários de movimentos sociais e demandas habitacionais latentes. A reestruturação da política

habitacional como um todo, e o desenho do Programa de Locação Social em especial, permite identificar essa associação plural ocorrida.

A partir dessa experiência, ficam evidentes as contradições e os desafios das políticas habitacionais que vão além da casa própria, arraigada no imaginário popular como única forma possível de moradia, em um contexto econômico e social em que, de fato, o Estado tem historicamente sido pouco eficaz no atendimento às demandas de moradia das classes populares. Devemos destacar que, para além disso, um programa de locação social possui como limitações o arcabouço jurídico e a capacidade institucional no qual está inserido. Entretanto, a formulação de programas similares em outros municípios não deve se restringir a esses fatores, mas estar sujeita à avaliação da possibilidade de implementação que permita um desenvolvimento contínuo dessa política. A experiência do programa Bolsa Moradia, ainda que se tratando de um auxílio-aluguel temporário, permitiu a compreensão de aspectos relevantes sobre a dinâmica imobiliária do público-alvo desse programa e a estimativa de aspectos edílios e urbanos relevantes para essas famílias.

O programa de Locação Social de Belo Horizonte foi pensado para abrir possibilidades a longo prazo, mas sua implementação de forma estruturada depende muito do contexto político, econômico e social e das ações que ainda estão por vir. Cabe à sociedade civil organizada, bem como à academia, acompanhar os desdobramentos desse processo, apropriar-se dos espaços institucionais quando há abertura para o diálogo, confrontar e pressionar a prefeitura quando não há e mobilizar as incidências para garantir novos avanços na política habitacional municipal.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-1458-1611>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

marinasanderspaolinelli@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-2714-056X>**

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Departamento de Análise Crítica e Histórica da Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

andretgimenez@gmail.com

## Notas

- (1) O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.
- (2) Iniciativa autônoma, composta por técnicos da Urbel sindicalizados, representante do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-MG), pesquisadores e integrantes de movimentos de luta por moradia, que realizou reuniões periódicas, seminários e mobilizações coletivas com foco na discussão de políticas habitacionais para o município de Belo Horizonte. Para mais informações, ver Paolinelli (2019).
- (3) Dissertação de mestrado (Paolinelli, 2018) e monografia de conclusão de curso (Gimenez, 2018).
- (4) A corporação Vestia, a maior associação holandesa, com cerca de 90 mil unidades, perdeu em 2012 cerca de 20 bilhões de euros, ao investir em derivativos tóxicos em bancos estrangeiros, e foi obrigada a vender 32 mil unidades do seu estoque e maximizar os aluguéis nas renovações de contratos para se manter.
- (5) Recentemente, a partir uma grande mobilização social, foi aprovada, em referendo, a reestatização de 226 mil apartamentos na cidade de Berlim, que pertenciam a esses grandes grupos financeiros.
- (6) Transcrição da fala de Anaclaudia Rossbach na mesa “Locação Social”, no dia 14 de setembro de 2017. Reprodução autorizada.
- (7) Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/locacao-social>. Acesso em: 15 ago 2022.
- (8) Em 2019 (dado disponível mais recente), o déficit habitacional no Brasil chegou na casa dos 5,8 milhões de domicílios, o ônus excessivo com aluguel foi a causa em mais de 3 milhões desses lares (51,7% do total) (FJP, 2020).
- (9) Destacam-se a Federação das Associações de Bairros, Vilas/Favelas de Belo Horizonte (Famobh) e a Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte (Amabel) e movimentos de amplitude nacional, como a União Nacional por Moradia Popular – UNMP (1989) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM (1990).

- (10) Segundo Bittencourt (2016, p. 39), durante os anos de gestão de Fernando Pimentel, “somente aproximadamente 25% (2.266) das unidades produzidas pela política foram destinadas à demanda organizada (déficit habitacional), sendo as outras 75% (7.271) destinadas às famílias removidas por procedimentos relacionados à PBH”.
- (11) Destacam-se as Brigadas Populares, o Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT).
- (12) A dinâmica desse grupo se pautou na produção de uma minuta de resolução, e as discussões seguiram a estrutura dessa peça jurídica. Enquanto as reuniões iniciais foram centradas em partilhar os problemas identificados pelos participantes na execução da política habitacional, logo se seguiram discussões sobre os objetivos gerais da política e suas linhas programáticas, em que eram convidados especialistas de cada área (técnicos, acadêmicos ou representantes de organizações sociais).
- (13) Áurea Carolina e Bella Gonçalves tiveram as candidaturas lançadas junto ao movimento Cidade que Queremos, que organizou uma plataforma de discussão de propostas. Uma das mais votadas foi justamente a criação de um “estoque público de imóveis para habitação de interesse social”. Bella Gonçalves foi a terceira candidata mais bem votada do movimento, e passou a integrar o gabinete de Áurea a partir de uma prática chamada pelo movimento de “coverança”, assumindo protagonismo nas pautas ligadas à luta pela moradia. Quando Áurea Carolina foi eleita deputada federal em 2018, Bella Gonçalves assumiu a vaga do PSOL como vereadora na Câmara Municipal de Belo Horizonte.
- (14) Gustavo Saporì Avelar (supervisor do programa Bolsa Moradia), Adaiton Altoe e Kerley Antônio Cordeiro Oliveira (analistas Técnico Social da Urbel).
- (15) Dos contratos considerados no estudo, 36% eram referentes a famílias provenientes do empreendimento PAC Aeroporto, que recebem um valor diferenciado de R\$650,00 por conta de atrasos nas obras. A diferença dos valores permitiu comparações sobre a qualidade dos imóveis alugados que auxiliaram as conclusões do estudo.
- (16) Segundo o estudo, o Bolsa Moradia de R\$500,00 tem funcionado como suporte para o valor do aluguel de imóveis com área de até 80 m<sup>2</sup>, e o de R\$600,00, de imóveis com área de até 120 m<sup>2</sup>.
- (17) Na resolução n. LII, o programa foi inserido oficialmente na linha de Provisão Habitacional e subdividido em duas modalidades: o Bolsa Moradia tradicional (para os públicos que já vinham sendo atendidos) e o Abono Pecuniário (auxílio concedido de forma livre e desburocratizada, sem vistoria dos imóveis alugados). Em 2020, em razão da pandemia e do atendimento remoto, todas as bolsas passaram a ser concedidas neste último formato por alguns meses. Também tem sido utilizado para o atendimento de famílias com trajetória de rua que ocuparam imóveis e foram despejadas (Pedro, et al. 2021).
- (18) Excluídos aqueles em Áreas de Risco Ambiental e em Áreas Não Edificáveis.
- (19) Este estudo não considerou outros custos do poder público com o atendimento a essas famílias, em especial as mais vulneráveis.
- (20) Transcrição da fala do presidente da Urbel Claudius Pereira durante audiência pública sobre o PL 413/2018, realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte em 12 de dezembro de 2017. Reprodução autorizada.

- (21) Esse projeto foi iniciado na ocupação Irmã Fortunata, a partir de uma parceria com o Ministério Público e do governo do Estado. Esse é o único exemplo que temos no município, e não foi encabeçado pela gestão municipal.
- (22) Investir na qualificação desses imóveis, por meio da assistência técnica, pode ser, como a Urbel mencionou no evento virtual “Diálogos sobre Locação Social do Ministério do Desenvolvimento Regional”, em março de 2021, uma forma de atender o déficit quantitativo (demanda por unidades) e, indiretamente, o déficit qualitativo (demanda por melhorias habitacionais).

## Referências

- AALBERS, M. B. (2016). “The financialization of Subsidized Rental Housing”. In: AALBERS, M. B. *The financialization of housing: a political economy approach*. Nova York, Routledge.
- ABRAMO, P. (org.). (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, Antac.
- AEDES (2013). *Dutch social housing in a nutshell*. Amsterdam, Dutch association of social housing organization.
- BALBIM, R. (2015). *Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- BEDÊ, M. M. C. (2005). *Trajetória da formulação e implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- BITTENCOURT, R. R. (2016). *Cidadania autoconstruída: o ciclo de lutas sociais das ocupações urbanas na RMBH (2006-2015)*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- BLANCO, A. G.; CIBILS, V. F.; MUÑOZ, A. F. (2014). *Procura-se casa para alugar. Opções de política para América Latina e Caribe*. Nova York, Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- CMBH (2018). *Parecer em primeiro turno sobre o projeto de Lei n. 426/2017, Comissão de Direitos Humanos e Direitos do Consumidor*. Relatoria da vereadora Áurea Carolina. Belo Horizonte, CMBH.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direito à Moradia da Comissão de Direitos Humanos e Direitos do Consumidor*. Relatoria da vereadora Bella Gonçalves. Belo Horizonte, CMBH. Disponível em: < <https://www.mlabspages.com/bella-goncalves/relatorio-direito-a-moradia-cmbh-050322135620>> Acesso em: 12 dez 2022.
- CMH (2018). *Informativo do Conselho Municipal de Habitação*. Belo Horizonte, Urbel.
- COSTA, H. S. M. (1994). “Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte”. In: MONTE-MÓR, R. L. (org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte, Cedeplar.



- DIÁLOGO INTERNACIONAL OUTRAS PROPRIEDADES (2017). Relatório de registro. São Paulo, Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo.
- FICA (2019). *O que é um proprietário ético?* São Paulo, Pistache Editorial e Fundo Fica.
- FJP (2020). *Déficit habitacional no Brasil 2016-2019*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- GATTI, S. F. (2016). *Entre a permanência e o deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- GIMENEZ, A. T. (2018). *Gentrificação e planejamento*. Monografia de conclusão de curso. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- GUERREIRO, I. A. (2020). O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756.
- GUERREIRO, I. A.; ROLNIK, R.; MARÍN-TORO, A. (2022). Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 451-476.
- KLINK, J. (2016). "Trajetórias urbanas: circulação de ideias e construção de agendas no sul global - Limites e potencialidades da HABITAT III". In: BALBIM, R. (org.). *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- MADDEN, D.; MARCUSE, P. (2016). *In defense of housing*. Nova York, Verso.
- MILANO, J. Z. (2013). Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais*. Recife, Anpur.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2009). *Plano Nacional de Habitação*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/planhab-2040/referencias/>. Acesso em: 4 ago 2022.
- NAÇÕES UNIDAS (2019). *Nova agenda urbana*. Quito, Organização das Nações Unidas.
- Ouwehand, A.; DAALEN, G. V. (2002). *Dutch Housing Association: a model for social housing*. Delft, Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies.
- PAOLINELLI, M. S.; COSTA, R. G. (2017). Locação social em Belo Horizonte: possibilidades e desafios. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais*. São Paulo, Anpur.
- PAOLINELLI, M. S. (2018). *Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- \_\_\_\_\_ (2019). Em meio à crise na política habitacional, as lutas por transformação: o Coletivo Habite a Política e os desafios recentes na luta pelo direito à moradia em Belo Horizonte. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais*. Natal, Anpur.
- PEDRO, C. C.; PAOLINELLI, M. S.; NEPOMUCENO, C. (2021). Panorama dos conflitos fundiários urbanos em Minas Gerais. In: Fórum Nacional de Reforma Urbana (org.). *Panorama dos conflitos fundiários no Brasil: Relatório 2019- 2020*. Porto Alegre, CDES Direitos Humanos.

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

\_\_\_\_\_ (2019). *Urban Warfare: housing under the Empire of Finance*. Nova York, Verso.

SILVA, C. F. (2021). *O déficit habitacional em nível municipal: um estudo a partir do Cadastro Único em Belo Horizonte*. Trabalho de conclusão de curso. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

UN-HABITAT (2004). *A policy guide to rental housing in developing countries*. Nairobi, UN-Habitat.

VALENÇA, M. M. (2014). Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo. *Mercator – Revista de Geografia da UFC*, v. 13, n. 3, pp. 7-23.

Texto recebido em 15/ago/2022

Texto aprovado em 5/out/2022

# Reestruturação imobiliária: um conceito da urbanização capitalista

Real estate restructuring: a concept  
from capitalist urbanization

Carolina Alvim de Oliveira Freitas [1]

## Resumo

Este artigo busca sistematizar a bibliografia que trata da noção reestruturação para referir-se à produção imobiliária no capitalismo contemporâneo, vislumbrando a determinação singular dessa produção no conjunto mais amplo de características da acumulação capitalista desde a crise mundial do início da década de 1970. Para tanto, expõe as teses sobre a especificidade da produção imobiliária e o seu papel nas crises de sobreacumulação do capital. Depois, apresenta estudos urbanos que categorizaram o problema em suas variações terminológicas (reestruturação urbana, socioespacial ou imobiliária). Por fim, conclui sobre o deslocamento dos estudos sobre a reestruturação imobiliária centrada no problema do capital industrial àquelas que passaram a enfatizar a dominância do capital financeiro nas tendências mais recentes da urbanização, inclusive no contexto latino-americano.

**Palavras-chave:** reestruturação imobiliária; crítica da economia política; renda imobiliária; desenvolvimento desigual; financeirização.

## Abstract

*The article seeks to systematize the bibliography that deals with the notion of restructuring to refer to real estate production in contemporary capitalism, viewing the singular determination of this production in the broader set of characteristics of capitalist accumulation since the world crisis of the early 1970s. To accomplish this, it presents theses on the specificity of real estate production and its role in capital overaccumulation crises. Then, it addresses urban studies that have categorized the problem in its terminological variations (urban, socio-spatial or real estate restructuring). Finally, it shows that studies on real estate restructuring centered on the problem of industrial capital have been replaced by those that emphasize the dominance of financial capital in the most recent urbanization trends, including the Latin American context.*

**Keywords:** *real estate restructuring; critique of political economy; real estate rent; uneven development; financialization.*



## Introdução

O presente artigo busca apresentar, a partir da discussão bibliográfica, a noção *reestruturação imobiliária* enquanto mediação conceitual para o entendimento dos processos de valorização imobiliária no capitalismo contemporâneo, vislumbrando sua determinação singular no conjunto mais amplo de características da acumulação capitalista desde a crise mundial do início da década de 1970. Para tanto, expõe as teses sobre a especificidade da produção imobiliária e o seu papel nas crises de sobreacumulação do capital. Depois, apresenta estudos urbanos que categorizaram o problema da reestruturação em suas variações terminológicas (*reestruturação urbana, socioespacial ou imobiliária*). Por fim, reflete sobre a singularidade do espaço na mundialização do capital financeiro, concluindo a respeito do deslocamento dos estudos sobre a reestruturação imobiliária centrada no problema do capital industrial àquelas que passaram a enfatizar a dominância do capital financeiro nas tendências mais recentes da urbanização, inclusive no contexto latino-americano.

Como metaforiza Harvey (2013, p. 150), “As contradições internas do capitalismo expressam-se através da formação e reformação irrequietas das paisagens geográficas. É de acordo com essa música que a geografia histórica do capitalismo tem que dançar, ininterruptamente”. Com a formulação de uma linguagem propriamente musical, examina-se a cadência da dança e, do mesmo modo, permeando a questão da *reestruturação* do espaço, é que se firma o léxico fundamental da crítica da economia política da urbanização.

O fim do ciclo prolongado de crescimento econômico capitalista no pós-Segunda Guerra e a crise mundial subsequente, no início de

1970, tiveram consequências amplamente discutidas pelas ciências sociais: a reconfiguração da divisão internacional do trabalho; a redistribuição geográfica do poder político e econômico; a refuncionalização dos Estados-nação; a revisão das políticas keynesianas nas economias centrais; a descentralização industrial ao redor do globo; a modificação dos processos produtivos; a implosão e explosão das cidades; o reforço das cadeias, redes e fluxos de capital que circulam na economia global; a crescente subordinação da produção do valor à reprodução financeira do capital, entre outras apreensões e ênfases comuns desse processo totalizante.

O que se busca aqui é compreender a produção do espaço, não como consequência material desse certo momento de transformação da acumulação capitalista, mas identificando as dimensões (categorial e histórica) da singularidade ativa da produção imobiliária no pêndulo imanente do capital: entre a valorização e a desvalorização, entre a criação e a destruição, entre o real e o fictício, entre a eliminação do tempo e a criação do espaço.

## Considerações metodológicas sobre o conceito reestruturação

É largamente conhecida a nomenclatura de transformações sociais contemporâneas como *reestruturação*. Decerto tal verbete se mune de vantagens na atribuição de sentido e de significado para as sequências históricas do real, sugerindo semanticamente um refazer do social, um fazer de novo – mas não da mesma forma. A *reestruturação*, como síntese,

exprime o terceiro momento de um movimento, que começa por meio da *estruturação*, que em seguida é negada por uma *desestruturação*, a qual, por sua vez, passa novamente a ser estruturada, mas sem a identidade formal do primeiro termo. Ou seja, trata-se de um sentido que alberga tanto o que continua quanto o que rompe com a continuidade.

*Reestruturação* também é um termo que toma posição no debate metodológico sobre o materialismo histórico contra o historicismo formal e interpretações que enxergam as trajetórias sociais como sequências formais ou evoluções lineares, tendo o progresso como lei. Ao contrário dessas visões, reestruturar implica ir e voltar no tempo, acumular tempos contraditórios, condensá-los numa dada concreticidade que ultrapassa as aparências fenomênicas do real.

Vale lembrar aqui que, em Marx, no famoso item sobre o método da economia política nos manuscritos de 1857-1858 (os *Grundrisse*), o concreto é justamente concreto por ser uma síntese, uma unidade de múltiplas determinações (Marx, 2011, p. 54). A crítica da economia política vê o concreto não como premissa, mas como o resultado da abstração que reproduz o concreto como *concreto mental* (ibid., p. 55). O método dialético implica a mediação do imediato, ou seja, ele decupa a aparência caótica do real por meio das mediações categoriais fundamentais – e é aqui que ele se difere do “método da economia política” –, compreendendo os movimentos e os nexos entre elas, e consegue, fazendo o tal “caminho de volta”, reproduzir adequadamente no plano cerebral a essência e o movimento histórico do real.

Como Kosik assevera, é possível encarar o “todo concreto” não como uma regra metodológica banal, que degenera o conceito, afirmando que tudo é conectado a tudo, ou, ainda mais frequente, que “o todo é mais que a soma das partes”. Querer reunir “tudo” para chamá-lo de “todo” é um tipo de empreitada teórico-metodológica que torna incognoscível o real, ao proclamá-lo como “todos os fatos” (Kosik, 1969, p. 35). O método marxiano da totalidade concreta assume a realidade como *um todo em estruturação*, permanentemente tensionado. Partes em movimento significam a totalidade em reestruturação perene, que se afirma, se nega e supera a si mesma para se manter em curso, como no *Aufhebung* hegeliano, tomado emprestado por Marx: essa é a lógica dialética do movimento descritivo de *estruturação-desestruturação-reestruturação*.

Na toada da revisão bibliográfica que será feita em torno da palavra *reestruturação*, Mark Gottdiener (1990; 2016), ao se referir à *reestruturação socioespacial*, bem como Pereira (2006, p. 49), ao considerar a *reestruturação imobiliária*, por exemplo, sugerem que são noções de mediação. Entre essência e aparência, a mediação é um momento importante de passagem entre o que é e o que vem a ser.<sup>1</sup> A reestruturação é um “momento predominante” da transformação, um “ponto de partida efetivo do processo” (Marx, 2011, p. 49).<sup>2</sup> O que importa, para o desenvolvimento adiante neste texto, é o entendimento da produção imobiliária como uma concreticidade do universal: pretende-se captar como o ambiente construído deixa de ser mera particularidade de um ramo do capital para tornar-se singularidade na totalidade da reprodução capitalista.

## A produção do espaço como sobrevivência do capitalismo

É possível dizer que a principal proeza de Lefebvre em sua conhecida afirmativa sobre o espaço ser *sobrevivência do capitalismo* é supor o deslocamento espaço-temporal da economia política da *sociedade industrial* para a *sociedade urbana*, nas variadas dimensões que essa transferência impõe, das forças produtivas às relações sociais de produção e sua reprodução, do cotidiano às superestruturas sociais, como o Estado.<sup>3</sup> Para o que é relevante aqui, a noção do espaço como *força de produção*, como recorda Gottdiener sobre a inovação formula-tiva de Lefebvre (Gottdiener, 2016, p. 129), in-duz que se veja o espaço como categoria lógica central na crítica marxiana, tanto quanto o capital e o trabalho, ou seja, com a mesma *estatura ontológica* dos elementos fundamentais do modo de representação capitalista.

Essa afirmação deriva da leitura lefebvriana do capítulo 48 do terceiro volume de *O capital, a fórmula trinitária* (Marx, 2017). Nesse capítulo, está a apresentação do esque-ma dos três elementos do modo de produção capitalista, justamente, a terra, o capital e o trabalho – ou, *renda fundiária, juros e salário*. Marx acusa, nessa fórmula, a expressão mais acabada do modo de reificação das relações sociais sob o capitalismo, um “mundo encan-tado, distorcido e de ponta-cabeça, em que *monsieur* Le Capital e *madame* La Terre va-gueiam suas fantasmagorias como caracteres sociais e, ao mesmo tempo, como meras coi-sas” (ibid., p. 892). Essa crítica sobre a manei-ra pela qual a economia clássica se utiliza dos elementos terra, trabalho e capital de maneira

invertida, como se a terra pura ou o mero trabalho compusessem a distribuição dos ren-dimentos – e não a propriedade privada da ter-ra e o trabalho especificamente assalariado –, não afasta o fato de que essas representações irreais operam realmente, já que o trabalho criador de todo o valor global é efetivamente separado e distribuído entre essas três classes fundamentais (trabalhadores, capitalistas e proprietários fundiários).

É precisamente aí que a exposição d’*O capital* finda, sem conclusão, e é a partir da incompletude dessa obra que Lefebvre propõe interrogar a sua atualidade e continuidade, considerando a expansão do capitalismo para o espaço terrestre inteiro, seja por meio da agricultura; da extração de recursos do espa-ço subterrâneo, submarino e atmosférico; seja por meio das construções sobre o solo ori-un-das da urbanização mundializada. A questão da terra e da propriedade da terra não desapa-receu com o desenvolvimento do capitalismo industrial nos séculos XIX e XX; ao contrário, a integração da terra como meio de produ-ção, como fonte de extração ou como solo urbanizado, determinou singularmente essa expansão. O avanço das forças produtivas e a apropriação do espaço terrestre preexistente ocorrem como criação destruidora da natureza e do tempo da natureza.

Em *Espaço e política* (2008), Lefebvre expõe que a mundialização histórica do espa-ço imobiliário como mercadoria socorre o ca-pitalismo de suas próprias crises. Isto eviden-temente se inaugura a partir da conquista do espaço mundial para a assimilação desigual da relação social do capital: em suas palavras, “o capitalismo só se manteve estendendo-se ao espaço inteiro” (ibid., p. 117). Essa dinâmica

expansiva também se desdobra numa recriação mercantil permanente e intensiva nas sociedades urbanas ao longo do século XX, organizada pela forma da produção imobiliária.

A produção imobiliária, produzida por um setor que historicamente se especializa para recriar o espaço, o setor da construção, é, na tese de Lefebvre, sobrelevada dos demais ramos de capitais pela especificidade de sua composição orgânica, já que, nela, o capital variável empregado (força de trabalho) destaca-se em relação ao capital constante (meios de produção), o que permite a geração de taxas maiores de lucro e da massa de mais-valor, considerando que apenas o trabalho excedente é a sua fonte original. É nesse aspecto que Lefebvre parece encontrar a motivação do deslocamento dos diversos capitais para esse ramo específico em circunstâncias críticas de sobreacumulação.<sup>4</sup>

Além disso, a produção do espaço também redundava, à parte do lucro, na formação de renda imobiliária. Em poucas linhas, o autor tece uma síntese interessante sobre o que seria a particularidade da atividade de *especulação*, afirmando que “a construção proporcionou e ainda proporciona lucros superiores à média. A especulação não entra nesse cálculo, mas superpõe-se a ele; nela e por ela, através de uma *mediação* – o espaço – o dinheiro produz dinheiro” (ibid., p. 118). Ou seja, há uma apropriação, destacada do processo de produção do mais-valor (a construção), que advém tão somente da propriedade privada imobiliária e que pressupõe um título, um direito à renda. Essa renda é uma forma resultante de um processo de capitalização, qual seja, uma remuneração correspondente a um sobrelucro – e esse lucro extra advém da expectativa de um valor que ainda não foi produzido e que, portanto, não está cristalizado no produto imobiliário construído.

A *Fórmula trinitária* é imediatamente subsequente à seção em que Marx expõe sua teoria sobre a “transformação do sobrelucro em renda do solo”. Além dos capítulos em que discute a renda fundiária no cultivo agrícola, o capítulo 46 do Livro III alude à renda de terrenos para construção, a qual concerne, justamente, ao espaço imobiliário. Marx inicia a exposição considerando que, mediante o título da propriedade privada, o monopólio de um terreno para a construção que seja bem localizado é a condição primeira para a apropriação do lucro extra na forma de renda (Marx, 2017, p. 833).

Em seguida, na mesma passagem, refere-se a Londres, ao dizer que ali e nas cidades em crescimento rápido em geral, onde as construções são produzidas em escala industrial, não é o produto edificado que é especulado, mas a renda fundiária (ibid., pp. 834-835). O preço imobiliário assume uma forma monopólica, tornando-se “uma fonte mais lucrativa do que as minas de Potosi já foram para a Espanha”, e que, quando articulada com o capital industrial da construção, galga um poder descomunal que “praticamente habilita a excluir da Terra, enquanto sua moradia, os trabalhadores em luta pelo salário” (ibid., p. 833). A renda imobiliária não se revela apenas como tributo que os trabalhadores pagam pelo direito de habitar a Terra, mas também pela renda do capital fixo (empregado como capital constante na produção), inclusive sob a forma de condição geral da produção social.<sup>5</sup>

O momento em que Marx formula sua teoria da renda da terra é o mesmo em que elabora a crítica à teoria da renda em David Ricardo.<sup>6</sup> Esse momento fundamental viabilizou o exame marxiano mais acabado sobre a diferença entre valor e preço.<sup>7</sup> Marx refuta a clássica

tese do economista clássico inglês sobre a expansão da agricultura ir, unilateralmente, dos terrenos mais férteis para os menos férteis, o que significa, em outras palavras, refutar que a agricultura sempre vai requerer maior quantidade de trabalho e, portanto, valorizar-se continuamente, aumentando, assim, os preços agrícolas. Ricardo ignora a existência da renda absoluta, ou seja, aquela que remunera a mera propriedade da terra a despeito do seu grau de fertilidade, algo que Marx elevará à grande importância na exposição da dita seção VI, porque significa o reconhecimento de um preço que não corresponde ao valor do produto, mas que é correspondente à remuneração da propriedade. Similarmente ao capital portador de juros, a renda da terra corresponde a um título jurídico de propriedade que autoriza a cobrança de juros pelo direito de uso da propriedade e pelo capital incorporado à terra na forma de benfeitorias que são capital não monetário, fixo a ela.

Argumentando sobre a associação entre a produção do espaço imobiliário, a produção do valor e a circulação do capital portador de juros por meio da ideia de *ajuste espaço-temporal*, Harvey publica *Os limites do capital*, em 1982, obra clássica em que propõe uma tese sobre as crises cíclicas do capitalismo e como o espaço geográfico determina suas formações e superações.<sup>8</sup> Em Marx, a crise aparece no capítulo 15 do citado Livro III, na seção III, sobre a queda tendencial da taxa de lucro. Essa queda tendencial é, segundo esse capítulo, produtora da sobreacumulação, logo, das crises, e deriva do avanço das forças da produção, que incrementam a composição orgânica de capital e fazem aumentar o capital constante em relação ao capital variável. Essa lei de crescer a produtividade é uma lei própria, interna à lógica

da concorrência capitalista. A produtividade faz baratear o preço de produção de uma mercadoria em uma dada unidade produtiva do capital, e essa unidade se apropria de uma parte do mais-valor produzido pelos capitais concorrentes por conta da sua produtividade. Como tendência, a queda da taxa de lucro está implicada na diferença específica entre, de um lado, o preço de produção do capital com a composição orgânica mais alta e, de outro, o preço médio de mercado.

As crises partem da disfuncionalidade do movimento interno de autovalorização do capital, no interior da produção (preços de produção) e têm sua expressão no âmbito das trocas (preços de mercado).<sup>9</sup> Essa incongruência se desdobra, ao longo do percurso do mais-valor, em outras formas da disfuncionalidade de sua reprodução ampliada. Ou seja, a contradição interna à relação do capital tensiona a sua superação e a externaliza para outras dimensões do fluxo do valor. Assim, a crise de superacumulação pode encontrar o excesso irrealizável do capital em seus variados estados – dinheiro, meios de produção, força de trabalho ou mercadorias (Harvey, 2013, pp. 270-271).

Harvey expõe que o capitalismo se desenvolve produzindo, contraditoriamente, barreiras ao seu próprio desenvolvimento, já que a produção e a circulação do mais-valor constituem uma unidade em permanente tensão. Quando a barreira impossibilita a realização do mais-valor produzido, são exigidos ajustes para superá-la, procedendo à desvalorização do capital para calibrar a sua capacidade de realização. A desvalorização nas crises é útil aos compradores de ativos que, desvalorizados ou depreciados, podem reingressar na circulação e revalorizar-se em sequência.



A ideia original da obra na sua explicação da crise diz respeito ao ajuste espaço-temporal. O desenvolvimento das forças produtivas e do capital constante para o aumento da produtividade, ou seja, o incremento da composição orgânica do capital, que é constitutivo da dinâmica de concorrência entre capitais, realiza-se através da produção do espaço material. O objetivo dos capitalistas é aumentar a velocidade da produção e da circulação das mercadorias de modo a acelerar o retorno do capital inicialmente investido (“tempo de rotação do capital”). A aceleração das trocas, ou seja, a anulação do tempo depende de um rearranjo no espaço, que permite rebaixar os custos de produção e de circulação. Esse aniquilamento do tempo para a aceleração da rotação do capital também requer uma disponibilidade mais veloz do dinheiro para os investimentos na produção, o que reforça o papel do capital portador de juros no adiantamento de crédito, desempenhado por instituições que o fazem sob condição de uma remuneração prestamista. O dinheiro fica involucrado e, nessa vocação, para Marx, deixa de ser meio de circulação para se tornar meio de pagamento, ou seja, um atestado de dívida, uma expectativa de retorno futuro, o que pavimenta a necessidade do capital fictício na operação normal do capital e na lida dos seus desequilíbrios, mesmo que essa solução, pela circulação do capital-dinheiro, redunde no descompasso cada vez mais estrutural entre valores reais e fictícios.<sup>10</sup>

Harvey, no mesmo livro, passa à categoria *capital fixo* para esmiuçar os nexos entre a produção do mais-valor, o capital fictício e a propriedade da terra. Na esteira de Marx, refere-se com ela às mercadorias que são empregadas no processo de produção e fazem lentamente a transferência de seu valor ao produto,

não se consumindo ao final do ciclo de produção de cada mercadoria, como no caso das matérias-primas. O capital fixo das edificações, do ambiente construído, é constitutivo do processo de produção e, como recorda Harvey, não está sempre circunscrito a uma unidade de produção, podendo revestir-se, como dito, da função de *condição geral de produção*, atuando como um complexo de infraestruturas que organizam a produção, a circulação e o consumo coletivo (ibid., p. 307). Entre outros elementos, o que caracteriza o ambiente construído como capital fixo é a longa duração do consumo produtivo de todo o seu valor – em geral, tempo maior que o prazo de amortização de outras espécies de capital fixo, como as máquinas. A longa duração temporal para a produção e o consumo desse tipo específico de mercadoria implica altos preços, que são parcialmente resolvidos com o empréstimo pelas instituições de crédito, com grande concentração de capital-dinheiro. O Estado torna-se, então, central no seu papel de “capitalista coletivo”, na garantia de funcionamento do sistema de crédito e na produção das obras de infraestrutura urbana que fazem parte das “condições gerais de produção”.

A longa duração da rotação do capital fixo imobiliário e a vultosa soma de força de trabalho e meios de produção que exige sua produção – além da significativa disponibilidade de capital monetário que requer sua produção e seu consumo – justificam-no como saída para a sobreacumulação. Assim, o excesso de capital pode ser drenado pela produção e consumo de infraestrutura. Como essa operação só pode ser realizada mediante montantes significativos de crédito, é possível concluir que o capital portador de juros tem profunda determinação sobre o tempo de rotação do capital, por ser o

meio de saneamento do excesso acumulado, distorcendo de maneira singular os tempos cíclicos das crises.

Assim, em *Os limites do capital*, Harvey (2013) denota que o *ajuste temporal* (produção de um tipo específico de mercadoria com encurtado ou alongado ciclo de rotação) é, sinonimamente, um *ajuste espacial*. E a construção de ambientes imobiliários – seu investimento, sua produção, sua circulação e sua realização – pode protelar os efeitos imanentes da crise de reprodução ampliada do capital. Por isso, preconiza Harvey, “A criação de configurações espaciais e circulação do capital no ambiente construído é, podemos concluir com firmeza, um momento extremamente ativo nos processos gerais da formação e resolução da crise” (ibid., p. 506). A essa ideia de rearranjos espaço-temporais está subjacente o legado da obra de Lefebvre.

Como a citação acima indica, a formação do capital fixo imobiliário não é apenas resolvidora das crises, mas também estimula as suas formações. O excesso de crédito para o financiamento da produção e consumo da habitação, por exemplo, implica geralmente a incapacidade de retorno do capital emprestado e de liquidez dos títulos que o representam, como foi amplamente notabilizado durante a crise imobiliário-financeira das hipotecas subprime nos Estados Unidos (Aalbers, 2015).

Portanto, como se verá adiante, é possível que não apenas a obsolescência e a desvalorização oriundas do capital fixo pelo seu grande tempo de circulação originem barreiras novas à acumulação, como também sua inextricável articulação com o capital fictício intensifique a crise de acumulação. Com o avanço histórico do capitalismo, o capital monetário passa a penetrar generalizadamente os âmbitos da

vida social, inclusive por meio da urbanização. Essa capilarização das “soluções financeiras” leva a uma nova contradição elevada, que Harvey apresenta como “segundo corte” da sua teoria da crise, qual seja, a incompatibilidade entre a reprodução fictícia do dinheiro e a acumulação real, substanciada na valorização pelo trabalho abstrato. Quando esse descompasso assume níveis críticos, tanto títulos de crédito operados no mercado quanto mercadorias físicas (no caso, das mercadorias imobiliárias) precisam ser desvalorizados.

A diferença enfática entre a mercadoria imobiliária, que compreende a propriedade da terra e a instalação sobre ela, e as demais mercadorias, como já comentado antes neste texto, é a questão da renda do solo construído, ou seja, o tributo sobre o uso e sobre as melhorias de uma certa localização terrestre. O investimento nesse tipo de mercadoria sempre mira uma certa localização antes de ser realizado, o que é algo distinto certamente da renda do solo agrícola. Isto significa que a localização, ou seja, o meio geográfico específico onde está inserida certa mercadoria imobiliária qualifica-se como componente especial da formação da renda. A justaposição de edificações no solo cria uma paisagem perene, cristalizada, que, em função da dinâmica própria da sua materialidade e perecibilidade, prende no solo certa quantidade e qualidade de capital. Enquanto esse capital imobiliário sobrevive, exige que se paguem as rendas oriundas do seu uso para a produção ou consumo e também em função da sua mera existência. Esse fato se aproxima, como mencionado, da convicção marxiana de que o valor da terra opera como ficção, já que a medida do seu preço é dada pela expectativa da sua remuneração futura.

A mercadoria imobiliária compreende, então, um antagonismo interno particular, pois convivem tanto a mobilidade e recriação ao infinito da propriedade imobiliária enquanto capital fictício, quanto a fixidez material e sua lenta obsolescência física como capital na forma-mercadoria do produto imobiliário. A replicação dessa contradição se estende para toda a atual economia capitalista financeirizada – algo que será adiante tratado, sobre a virada histórica em que se tornam mais drásticos o esgarçamento da diferença entre os produtos do trabalho e a multiplicação do dinheiro. Contudo, no imobiliário, ela acontece por meio de um processo de reprodução fictícia, particular e intrínseco. Não se trata de uma aliança externa entre capitais produtivos, capitais fundiários e capitais portadores de juros, mas de um amálgama que congrega ambas as formas em uma só: a produção imobiliária.

Essa ideia-chave de *Os limites do capital* (Harvey, 2013) leva a concluir que a reestruturação imobiliária e a crise capitalista formam uma unidade.<sup>11</sup> Que não há, entre economia e produção do espaço, uma relação de causalidade, de ocasião reflexa, mas de uma forma necessária e intransponível da relação social do capital, que é a terra. Vale, nesse aspecto, destacar a inspiração hegeliano-marxista de Lefebvre, prosseguida por Harvey. A elaboração de uma teoria propriamente socioespacial do capitalismo leva à convicção de que o espaço é um devir da essência desequilibrada e destrutiva da reprodução capitalista e da sua necessidade permanente de reestruturações.

A lei da deterioração física, ou da “desvalorização natural”, no âmbito da concorrência capitalista, sempre está submetida às razões econômicas. A obsolescência é parte das

disputas por recursos localizacionais ou tecnológicos na cidade. Os custos de manutenção da edificação podem não compensar a sua rentabilidade para o capital fundiário ou seu consumo para o capital produtivo e, assim, a desvalorização das edificações é um meio pelo qual novas bases espaciais podem se assentar. Isto significa que a destruição do capital fixo edificado, tanto quanto sua criação, é constitutiva da superação da sobreacumulação.<sup>12</sup>

O setor imobiliário, seu mercado, seus suportes materiais e suas associações e frações de classe formam um setor específico entre os demais ramos de capitais. A mercadoria imobiliária se adona de um mercado próprio e particular.<sup>13</sup> A ideia do mercado imobiliário como “um elo mediador no processo de acumulação de capital” (Gottdiener, 2016, p. 180) faz justificar a especificidade do termo *imobiliário* como nervo histórico da tese da reestruturação do espaço, em sua identidade contraditória com a reestruturação capitalista. Serão revistos, agora, os usos do conceito *reestruturação* no pensamento teórico-crítico sobre a urbanização capitalista.

## Variações no estudo da reestruturação: urbana, socioespacial e imobiliária

O termo reestruturação, como comentado, serviu, conceitualmente, a variados propósitos críticos para designar as periodizações históricas da acumulação capitalista, entrevendo as dinâmicas processuais do desenvolvimento das forças produtivas, das relações de produção e de seu modo de regulação. A teoria marxista

que se dedicou às transformações das cidades a partir dos anos 1970 atrelou a crítica da produção do espaço urbano à periodização histórica da economia capitalista mundial.

Os autores que trabalharam conceitualmente a noção de reestruturação para tratar da produção e apropriação do espaço urbano enfatizaram distintas facetas da transformação capitalista nos últimos cinquenta anos. É possível afirmar que duas referências ocorrem com mais força entre as suas explicações. Uma delas é a obra de Ernest Mandel, *O capitalismo tardio*, publicada em 1972 (Mandel, 1985). Como explica esse autor, o período do capitalismo tardio – cuja melhor tradução talvez fosse “capitalismo maduro” – é inaugurado depois da II Guerra Mundial e não se trata de uma época nova do capitalismo, e sim da continuidade do capitalismo monopolista na sua fase de declínio, quando as leis fundamentais das contradições imanentes do capital encontram sua face mais extremada.

Do que autores aqui trazidos, como Gottdiener (2016) e Soja (1993), extraem de Mandel para pensar sobre a *reestruturação espacial do Capitalismo Tardio* é oportuno sublinhar a questão-chave da centralização e a concentração do capital por meio da formação conglomerada da empresa, modelo dominante que se expressa nas novas e variadas combinações empresariais entre indústrias, finanças, imóveis, informações, etc. Essas associações dão outra conotação às fusões do capital e se diferem, em função da flexibilidade, das conglomerações horizontais do imperialismo do fim do século XIX e da verticalidade do capital industrial fordista no século XX.

Consoante Mandel (1985), os autores tratados dissertam que o capital produtivo e financeiro internacional passa a incidir sobre

as economias locais com uma ingerência muito maior. No que se refere à urbanização, os investimentos do capital globalizado em diversas atividades econômicas, incluindo o setor tecnológico, produziram desconcentrações e reconcentrações geográficas. Essas reconfigurações corresponderam ao enfraquecimento da regulação dos Estados nacionais sobre a circulação interna do capital internacional e ao fortalecimento das cidades e metrópoles como unidades econômicas.

Gottdiener e Soja indicam que as mudanças na divisão internacional do trabalho, com o declínio da indústria nos países centrais e seu crescimento em regiões periféricas ou semiperiféricas – desarticulando o léxico clássico do “primeiro”, “segundo” e “terceiro” mundos –, expressaram-se no processo de fragmentação e segmentação dos mercados de trabalho nas cidades, por meio do qual os capitais ficam mais especializados e menos onerados com os custos com a força de trabalho. O declínio da indústria nas cidades europeias e norte-americanas representou, ao mesmo tempo, um aumento nos empregos do setor de serviços, âmbito no qual há menos sindicalização, por exemplo.

Os autores também convergem no reconhecimento de um acirramento da concorrência regional por novos investimentos (“guerras regionais por empregos e dólares”), o que se traduziu frequentemente num domínio sobre o planejamento urbano e regional, combinado com políticas crescentes de austeridade e dilapidação dos fundos públicos para a reprodução social. Ou seja, uma cooperação cada vez maior do capital que, paradoxalmente, implicou uma competitividade crescente entre as comunidades. Sobre esse aspecto contraditório entre as dimensões local e global, com rebaixamento de

custos e desorganização da força de trabalho nas diversas regiões para poderem disputar o mercado na concorrência de âmbito internacional, implica que também a tecnologia seguisse desigualmente combinada, com localidades onde há exploração extensiva e economias informais de um lado, e, do outro, polos altamente tecnológicos. A diferenciação produzida por meio do desenvolvimento das forças produtivas em certas regiões opera os superlucros correspondentes a essas “rendas tecnológicas”. Conforme Mandel desenvolve, embora em outros períodos da acumulação capitalista essas rendas já existissem, é apenas no nível elevado de centralização e concentração de capital no *capitalismo tardio* que elas reforçam a sua importância sistêmica.

A outra grande referência para o campo marxista de estudos urbanos é a chamada *teoria da regulação francesa* (Aglietta, 1979; Coriat, 1985; Lipietz, 1986), que teve ascendência nas leituras marxistas sobre a urbanização desde a década de 1970. A Escola da Regulação caracterizou-se, num primeiro momento, pela premissa de que as formas sociais do capitalismo são mutáveis e, variando no tempo e no espaço, exigem tipos institucionais distintos, produzidos pela luta de classes. Essas estruturas medeiam as relações entre o capital e o trabalho, entre capitais em sua relação concorrencial, e também regulam as políticas monetárias.

Aglietta (1979), bem como Mandel, buscou periodizar a história do capitalismo, classificando-a em duas fases, uma primeira de acumulação extensiva e a segunda de acumulação intensiva. Enquanto à primeira corresponderia um regime concorrencial, a segunda seria compatível com uma regulação monopolista (ou administrada). Como a Escola se forma no mesmo período da crise deflagrada no

início dos anos 1970, sua produção se dedicará a pensar, então, o desgaste do regime fordista e o fim do período que vigeu desde 1945, depois da II Guerra, que ficou conhecido como os “trintas anos gloriosos”.

Muito rapidamente, a referida crise é inaugurada pelo aumento dos preços do petróleo pelos países-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em razão da Guerra de Yom Kipur. Essa elevação dá consequência ao aumento dos custos de produção e dos preços de consumo. Para os autores regulacionistas, a crise se dá em razão da diminuição da produtividade do trabalho (que há décadas vinha em crescente) e de um descompasso entre o setor I (bens de produção) e o setor II em decréscimo (bens de consumo) na economia.<sup>14</sup> A crise dos anos 1970, nessa perspectiva, seria, então, uma crise de subconsumo, movida pela estagflação, ou seja, uma combinação entre a recessão e a inflação que inibiu drasticamente o consumo dos trabalhadores.

Essa escola econômica teve ascendência no exercício teórico-crítico inscrito no livro de artigos *Reestruturação urbana: tendências e desafios*, organizado por Lícia Valladares e Edmond Preteceille, publicado em 1990, resultante da primeira conferência sobre Reestruturação Urbana da Associação Internacional de Sociologia, no Rio de Janeiro, em 1988. O livro organiza sua argumentação em torno da teoria da regulação para refletir sobre o exercício de periodização do processo de reestruturação urbana, questionando em que medida exatamente as transformações urbanas acontecem por meio da condicionalidade econômica pura da *crise do regime fordista* e do *novo regime flexível*. As notas introdutórias dos organizadores questionam se as “dificuldades relativas à

periodização, tanto econômica quanto urbana, estão intimamente ligadas à questão da univocidade do conceito de regime de acumulação e da universalidade de suas características” (Valladares e Preteceille, 1990, p. 11). Ou seja, é possível atribuir à predominância e à decadência do fordismo um complexo de mudanças socioespaciais, quando este processo foi uma experiência histórica e geograficamente localizada e sempre combinada com o “não fordismo”? Essa pergunta será retomada no próximo item.

Reconhecido pelo debate sobre o tema em sua obra *A produção social do espaço*, Gottdiener refuta a explicação assentada na teoria da regulação para pensar a urbanização nos Estados Unidos, arrazoando que processos mais lentos e longos do que a crise do modelo fordista responderiam pelas mudanças socioespaciais.<sup>15</sup> Apoiado em Mandel, Gottdiener remonta às ondas longas da acumulação capitalista e ao desenvolvimento geográfico desigual a elas correspondente – em particular, à combinação geográfica desigual do *capitalismo tardio*, para considerar que a sua forma fenomênica espacial “reestruturante” é a *desconcentração da metrópole*.

Para o autor, a diferenciação horizontal e vertical do capitalismo tardio tem sua força motriz na empresa multinacional, que se espalha e se intensifica mediante unidades produtivas geograficamente diversificadas, gerando o espraiamento das metrópoles, nelas fazendo surgir uma multiplicidade de centralidades. Como dito, a categoria-chave na revisão que Gottdiener faz da *reestruturação socioespacial*, como ele chama em artigo no livro de Valladares e Preteceille (1990), e em sua obra clássica de 1985 (Gottdiener, 2016), é a *desconcentração espacial* (Gottdiener, 1990, p. 60).

Criticando o reducionismo da desconcentração como sinônimo do crescimento da alta tecnologia, como em Castells (1983), a desconcentração como teoria da *reestruturação socioespacial* significa a assimilação de outros fatores que Gottdiener sistematiza: o racismo; os gastos militares e a permanente economia de guerra; o setor imobiliário como um circuito secundário do capital (o que foi tratado no item anterior deste artigo); a intervenção ativa do Estado na transferência global do valor; o papel da tecnologia e do conhecimento informacional na transformação das forças de produção; e as decisões práticas de realocação baseadas no menor custo da força de trabalho em países ou regiões periféricos ou semiperiféricos (Gottdiener, 1990, p. 61).

Embora refute a univocidade da questão tecnológica para definir a estruturação das modificações espaciais urbanas, o autor recorda que os avanços das forças produtivas, sobretudo ligados à microinformática, resultaram numa sociedade processadora de informações, que modula as relações entre capital e trabalho por meio da flexibilização das formas de produção do regime fabril, com a automação e a subcontratação, por exemplo. A implicação espacial é a criação de novos polos de tecnologia associados à empresa multinacional, que se desintegrou verticalmente, propalando-se para localidades diversas e distribuindo, entre elas, suas funções produtivas, administrativas, corporativas, etc.

Do mesmo modo, a perseguição por diminuir o custo de produção e a busca por força de trabalho mais barata também recriaram formas laborativas mais exploratórias em novos mercados. A reestruturação socioespacial, portanto, seria uma espécie de dois eixos sobreplantados

de vias opostas: entre economia e espaço, entre a descentralização e a centralização, entre a desindustrialização e a reindustrialização. A base do regime fordista nos países de industrialização originária fez garantir alguma correspondência simbólica e material entre os ganhos do capital industrial e os ganhos do trabalho. Segundo Gottdiener, o fordismo constituía-se por meio de um circuito interno, um modo de regulação que não atravessava a internacionalização da circulação e que, quando esta ampliação mundial passa a ocorrer, entra em crise.

De modo similar a Gottdiener, o capítulo “A geografia histórica da reestruturação urbana e regional” de Edward Soja em seu livro *Geografias pós-modernas*, publicado logo depois, em 1989, utiliza o termo *reestruturação urbana e regional* para se referir aos choques e lutas para disputar as forças materiais da sociedade. Para Soja (1993, p. 193), a reestruturação é um “período contínuo” deflagrado por uma cadeia complexa de crises políticas e econômicas no período referido, de fim do crescimento capitalista do pós-guerra.

Soja também acorda com as teses que situam uma nova divisão internacional do trabalho, que, por sua vez, reestabeleceu a distribuição do poder político no mundo; refuncionalizou o Estado nacional e desgastou os sistemas de sustentação keynesiana; modificou os padrões de desenvolvimento urbano e regional desigual; transformou as formas e funções das metrópoles, com novos papéis especializados do capital industrial e do capital financeiro; além de ter produzido novos dilemas espoliativos para a reprodução da vida e do cotidiano urbano (ibid., pp. 194-195). Segundo ele, as regiões atravessam inversões com o declínio da indústria tradicional em algumas regiões centrais, na medida em que a industrialização

ocorre em regiões periféricas (ibid., p. 197). Porém, Soja não admite um determinismo funcional na análise sobre a disjuntiva regional entre industrialização ou desindustrialização, reiterando que não há determinações automáticas para como ocorre a reestruturação das regiões, já que são produtos permanentes das lutas, conflitos e competições pelo espaço.

Assim como Gottdiener, Soja arroga-se de teorização das ondas longas de Mandel para explicar a regionalização geográfico-histórica do capitalismo, considerando a explicação mandeliana de que o capitalismo se fratura em diversos níveis regionais de produtividade na busca de superlucros e se desenvolve, portanto, desigualando Estados, regiões, ramos da indústria e empresas. Os superlucros são expressão da desigualdade combinada, que se dará em torno da diferenciação geográfica sub-nacional, nacional ou internacional.

Enquanto Soja enfatiza o problema da região na reestruturação socioespacial, Neil Brenner defende a centralidade da noção de escala para pensar “as geografias cambiantes e polimórficas da reestruturação urbana” (Brenner, 2013, p. 202). Embora atribua também a outros termos esse câmbio espacial permanente, o autor debruça-se, sobretudo, sobre a questão escalar, ou seja, sobre o exercício de diferenciação das unidades geográficas da vida societal (escala local, regional, nacional, supranacional e global). Para Brenner, essas unidades devem ser pensadas como produtoras e produtos das relações da economia política; e, pelo menos desde a década de 1990, momento em que Soja e Gottdiener já dissertavam sobre a questão, o problema da reestruturação do espaço urbano vem sendo teoricamente deslocado da dimensão funcional para ser organizado em torno da dimensão escalar.



Brenner retoma as dimensões do urbano como sendo *funcional* e *escalar*. Como exemplo clássico da dimensão funcional, o autor recorda a conceituação de Castells em *A questão urbana* (1983), segundo a qual a cidade aparece como “meio de reprodução da força de trabalho”, ou seja, como um conteúdo social. Por dimensão escalar, Brenner (2013, p. 202) entende “as unidades espaciais diferenciadas das quais o capitalismo é constituído” e critica autores, como o próprio Castells, por não compreenderem a função social da escala geográfica, reduzindo especificamente a escala urbana ao consumo coletivo e restringindo a noção de escala, ao pensarem fragmentariamente a escala urbana e supraurbana, desconsiderando as determinações relacionais entre elas (ibid., p. 208).

Bem como visto em Soja, a escala urbana é uma geografia material das relações sociais capitalistas, ou seja, não é mera expressão espacial de funções sociais, mas a justaposição material de múltiplos processos políticos e econômicos. A tese de Brenner a respeito da *reestruturação urbana* então se define pelo processo de reescalamento, por uma crise das próprias escalas definidas historicamente, uma “situação de instabilidade escalar [*scalar flux*]” (ibid., p. 207), especialmente em função das mudanças dos arranjos nacionais e de uma série de estratégias para reorganizar as escalas que encontram nas cidades laboratórios de experimentação.

O autor define o desafio como a elaboração de “uma gramática conceitual apropriada para representar o caráter processual, dinâmico e politicamente contestado da escala geográfica e dos arranjos institucionais interescares” (ibid.). Não a escala, mas o escalonamento como processo é o desafio metodológico inscrito no objetivo de entender o

urbano nesse movimento. Para tanto, Brenner, numa toada mais recente dos intentos clássicos de Gottdiener e Soja, busca sistematizar os elementos de sua teoria sobre a diferenciação entre níveis escalares, a partir de processos sociais específicos do capitalismo tardio, ou seja, a partir da configuração do espaço como forma histórica de articulação hierárquica, socialmente produzida, das escalas.

O fato de as escalas não serem fixas implica, para Brenner, que a concepção que dualiza o local e o regional, por exemplo, deve ser refutada, justamente por entender que uma das tarefas intelectuais nesse campo de estudos deve ser a análise sobre os processos de escalonamento e reescalamento próprios da urbanização contemporânea, mediados por estratégias e conflitos de interesses permanentes entre forças sociais e articulações territoriais. Para Brenner, o projeto neoliberal, marcado pela intensificação e expansão geográfica da mobilidade do capital, é responsável por uma erosão nos sistemas escalares de regulação sociopolítica, em meio à qual a concorrência mundial de capitais elege as cidades como escalas estratégicas de implantação econômica e institucional.

Concernido pelos mesmos problemas do capitalismo contemporâneo, contudo baseado na análise sobre a periferia do sistema mediante a observação da metrópole de São Paulo, Pereira (2006) nomeia a reconfiguração do espaço urbano como *reestruturação imobiliária*. Para o autor, esse conceito funciona como uma síntese entre processos globais e locais da economia urbana, cuja aparência expressiva são os novos artefatos arquitetônicos. A particularidade destacada no texto é o esgotamento do sistema explicativo da divisão entre centro e periferia, em função da reestruturação da



metrópole pelo processo de desconcentração industrial. O *imobiliário em reestruturação*, em sua acepção, seria o elo singular de mediação entre a globalização como reconfiguração econômica (global) e a metropolização, que impinge uma forma nova de planejamento e políticas públicas (local). O particular passa a guardar o universal, precisamente a partir de um papel inovador que as metrópoles assumem nessa economia global. Diz Pereira sobre a especificidade do imobiliário como elemento composto da noção de reestruturação:

[...] esta palavra tem servido para os pesquisadores se referirem às diferentes transformações de São Paulo utilizando adjetivações diversas para reestruturação: metropolitana, industrial, produtiva, urbana, etc. Em textos recentes nos referimos a essa época de mudança e crise, a sua pluralidade, mas buscando algo essencial, uma ideia-síntese que permitisse compreender a multiplicidade dessas transformações socioespaciais numa totalidade, sem se perder numa visão de calidoscópico dos artefatos urbanos e arquitetônicos. Vimos que os estudos sobre São Paulo que muitas vezes se reduzem à visibilidade fragmentada da metrópole e indicam mudanças socioespaciais sem se dar conta de sua profundidade, algumas estruturais envolvendo a simultaneidade e o imbricamento de processos globais e de processos locais, daí nos parecer adequado, num esforço de síntese, denominar essas transformações como uma reestruturação imobiliária. (Ibid., pp. 47-48)

Ou seja, o imobiliário, o ambiente construído, necessariamente parte de uma localidade fixa, mas determinada por processos globais. A mudança do espaço urbano então guarda essa singularidade de atrelar o global ao local. Pereira confere especificidade ao “imobiliário”,

por ser a característica-chave nas mudanças da produção da cidade e da arquitetura, engendrada pela reorganização do próprio setor do capital correspondente aos negócios imobiliários, ou seja, à construção e à incorporação.

Para esse autor, a reestruturação contém a vantagem de transmitir a ideia de que persistem estruturas no urbano, mesmo que com funções, formas e predominâncias qualitativamente distintas. No caso da metrópole de São Paulo, o processo de desconcentração industrial deu lugar a uma economia mais profundamente associada às finanças internacionais e à centralidade das empresas corporativas, que demandaram, por sua vez, uma paisagem de novos artefatos arquitetônicos. Como explica o autor, as várias formas de valorização imobiliária que se sucederam à desconcentração industrial na metrópole de São Paulo só reforçaram as condições socioespaciais de dilapidação do trabalho, ao intensificarem a exploração e diversificarem a espoliação urbana.

Outros autores brasileiros que estudaram São Paulo, no mesmo momento ou pouco depois, como Carlos (2005), Botelho (2007), Simoni-Santos (2006), Volochko (2008), Alvarez (2015), também atentaram para a reestruturação imobiliária, nomeando esse mesmo processo de *transformação dos negócios na cidade em cidade como negócio*. Essa bibliografia se dedica a analisar o papel da produção das centralidades do espaço imobiliário em São Paulo em combinação com a segregação urbana como complexos de atividades cruciais na acumulação capitalista contemporânea. Os autores buscaram conhecer como essa crescente importância acirra as disputas de interesses lucrativos entre agentes econômicos diante da aceleração dos ciclos da crise capitalista neste século XXI.

## A financeirização no desenvolvimento desigual do imobiliário

Haja vista a forte atribuição, pelos autores trabalhados neste texto, à crise global de 1973 como determinação do processo de reorganização mundial da produção do capital e seus correspondentes movimentos de desconcentração/relocalização da indústria, pretende-se, neste item, discutir como se atualiza o problema da reestruturação imobiliária neste século, dado que se pode considerar a existência atual de uma nova crise (iniciada em 2008) e, desde então, de um novo período recessivo (no interior da fase já recessiva) do *capitalismo tardio*.

Impende dizer que várias referências teóricas mobilizadas no item anterior, em razão de terem sido escritas em um momento posterior à crise de 1973, mas anterior a esse novo período recessivo do capital marcado pelo ano de 2008, utilizam-se, como já comentado, da tese sobre o *capitalismo tardio* de Mandel e o *pós-fordismo* da Escola Francesa de Regulação. O termo *neoliberalismo* como conceituação da reorganização do capital passa a ser sublinhado na literatura mais recentemente, sobretudo a partir dos anos 1990,<sup>16</sup> e alarga o significado do domínio econômico das finanças na acumulação capitalista atual. Ou seja, enfatizam a subordinação da produção da riqueza social à representação autonomizada do dinheiro, pela geração de títulos que portam juros e, portanto, trabalho futuro, ainda não realizado. Como uma miragem, papéis financeiros multiplicam-se e, ao mesmo tempo, respondem pela ultraconcentração e centralização de capitais ao redor do globo. O crescente domínio das finanças significa a dissociação

mais radical entre a representação do dinheiro e os valores dos bens e serviços que reproduzem a vida e a sociedade.

A lógica das finanças foi gestada no seio do capital produtivo, na indústria, na função de crédito, mediação necessária para a produção, como já recordado aqui, para, sob uma tendência mais recente historicamente, subordinar o capital produtivo à sua própria forma e finalidade, como aponta Chesnais (2013). O domínio das finanças reconfigurou as empresas, os Estados, o trabalho (a sua organização e gestão), o consumo das famílias. Esse autor, vinculado à Escola Francesa da Regulação e conhecido por seu estudo sobre a mundialização financeira, dialoga com Aglietta, interrogando se o regime patrimonialista de reprodução financeirizada sobre o qual Chesnais disserta não é incompatível com as necessidades de compromissos sólidos da economia política expressos pelas estruturas de regulação, considerando justamente que não há condições de estabilidade no estado atual de acumulação, como havia quando Aglietta notabilizou a crise do fordismo nos anos de 1970. Nas quase quatro décadas que se prolongaram de uma crise mundial à outra, não é irrelevante lembrar que crises locais e regionais se irromperam nesse meio tempo, mas apenas as duas datações, 1973 e 2008, concernem efetivamente a crises em escala internacional.

Na posição de Aalbers (2015), inspirado por Harvey, a financeirização consiste na passagem do capital do circuito primário (produção industrial), secundário (imobiliário), terciário (ciência e tecnologia) para um *circuito quaternário* do capital; isto significa, em outras palavras, não apenas uma ligação crescentemente orgânica entre mercados produtores e consumidores, de um lado, e mercados financeiros,

de outro, e sim a ascendência do mercado financeiro para si, reinando imperioso sobre a economia real e reescrevendo a dinâmica de acumulação nessa fase histórica; um selamento histórico do fetichismo do dinheiro. A mundialização do capital financeiro para explicar a produção imobiliária evidentemente se relaciona com o fato de que a crise de 2008 foi de natureza imobiliária, de evidência cristalina: eclode a partir do mercado hipotecário, muito embora tenha afetado grande parte dos ramos econômicos em escala mundial, tornando-se o terceiro momento da história do capitalismo em que essa amplitude crítica se expressou, depois de 1929 e 1973.

Embora o mercado imobiliário seja essencialmente fixo, a propriedade imobiliária não é e pode ser desabsolutizada. O capital portador de juros das hipotecas, por exemplo, é um capital que deixou de ser local para tornar-se, no caso dos Estados Unidos, um mercado nacional e crescentemente global. Nesse aspecto, a crise imobiliária de 2008 demonstra como se associam, via capital portador de juros (empréstimo), o local e o global na formação da bolha especulativa. Como estopim de uma combinação explosiva entre o aumento do desemprego e dos empréstimos para financiamento habitacional, a execução em massa das hipotecas subprime assolou comunidades pobres e trabalhadoras inteiras ao redor do País. Embora a hipoteca não fosse uma instituição nova nos Estados Unidos, fortalecendo-se como mercado desde os anos 1990, as altíssimas taxas de inadimplência em 2008 abalaram as históricas promessas de altos retornos financeiros na securitização hipotecária tanto quanto a minimização dos riscos de investimento nesses papéis. Em nível local e regional, uma drástica combinação espoliativa (urbana, imobiliária e

financeira) realizou-se; em outra dimensão, em razão da mundialização do mercado de crédito, ramos financeiros e setores econômicos inteiros foram abalados em diversos países.

Considerando o legado vigoroso de *Os limites do capital*, Christophers (2011) também se propôs, mais recentemente, ao exercício de um exame crítico sobre a tese do ajuste espaço-temporal para as crises de sobreacumulação (pela troca de circuitos – *capital switching*), na sua empreitada de estudar o problema da ascendência da reprodução fictícia do capital no século XXI. Seu estudo aponta que a troca para o circuito secundário, ou o *capital switching*, ocorreu nas crises nos Estados Unidos e no Reino Unido, na década de 1970 e no ano de 2008. No entanto, o autor questiona a versão mais frequente do nexos de causalidade da troca de circuito, pela qual a sobreacumulação força o emprego de capital no circuito secundário. A direção contrária, ou seja, a produção do ambiente construído precipitando o momento de sobreacumulação também é verificável no *boom* da propriedade imobiliária que antecede as recessões históricas. Em outros termos, a passagem da alocação de capital para o espaço urbano contribui positivamente para absorver o excesso de capital ocioso, contudo, é igualmente verificável que esse tipo de investimento enfrenta limitações especiais de retorno que se tornam barreiras à acumulação, consoante as observações de Harvey.

Christophers propõe então analisar, por meio de dados financeiros, as ondas de investimento no ambiente construído como o movimento precedente da datação das crises globais, atestando a atualidade (ou atualização) da tese nerval de Harvey sobre a singularidade do investimento no ambiente construído na dinâmica da acumulação. É perceptível que a ênfase

contemporânea aprofunda o problema da autonomização da aposta imobiliária em relação às outras esferas da produção, tal como Harvey dissertou na obra de 1982, isto em razão do entrançamento crescente e complexificado entre o capital portador de juros e a renda capitalizada oriunda da propriedade imobiliária urbana.

Os anos antecedentes à crise de 2008 foram ilustrativos nesse sentido: a acelerada urbanização chinesa, o crescimento contundente do mercado imobiliário na Grã-Bretanha e na Espanha, além da crise das hipotecas subprime nos Estados Unidos (Harvey, 2018). A aceleração dos ciclos de crise e a sua profundidade estrutural (algo sobre o que o próprio Harvey dá pistas desde pelo menos a publicação de 1982) dirigem-se mais e mais para a especulação do preço de ativos patrimoniais. Daí as novas elaborações sobre a crise contemporânea ser urbana, não apenas financeira, ou ser uma crise financeira da urbanização.

Embora as finanças assolem o mundo e o redesenhem de múltiplas maneiras e dimensões, isto não autoriza a generalização formal do fenômeno. Os impactos daí decorrentes se expressam e se plasam nas diversas realidades locais. Como já refletido no item anterior, o fato de a Escola da Regulação ter seus fundamentos na leitura sobre a transição do fordismo e de ser essa experiência historicamente localizada na Europa e nos Estados Unidos implicam um zelo extraordinário para que não sejam feitas aplicações automáticas de fórmulas abstratas e explicações “tampões”, que não observam a realidade concreta como condição do exercício conceitual.

Já foi resgatada a sugestão de Pereira (2006) de que a reestruturação especificamente imobiliária cumpre um papel de mediação na explicação de escalonamentos processuais

entre as dimensões do local e do global, ao mesmo tempo que reúne o problema eminente da urbanização e a questão da industrialização, haja vista ser o setor imobiliário uma fusão entre os dois processos. Nas palavras do autor, “a noção de reestruturação imobiliária é uma unificação de processos que são entendidos como se eles pudessem existir em separado, tal como se supõe quando se observa a relação tempo e espaço” (ibid., p. 49).

No caso latino-americano, não é possível estabelecer os mesmos marcos periódicos que nos países de acumulação fordista para a abertura do neoliberalismo como nova diretriz hegemônica da política econômica, a não ser, sem dúvida, para o caso chileno, que é inaugural dessa orientação político-econômica com o golpe pinochetista no ano de 1973, ano da crise mundial. Enquanto a crise fez recair sobre os países centrais do imperialismo o estabelecimento de uma nova direção representada politicamente pelos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, a introdução mais robusta da política neoliberal no Brasil, por exemplo, deu-se apenas nos anos 1990.

Enquanto os autores da reestruturação urbana nos países centrais desenvolviam seus estudos a respeito dessa nova fase pós-1970, a literatura latino-americana elaborava contributos clássicos reconhecidos para a discussão da urbanização desigual no continente. É notável que o problema da industrialização tardia em alguns países do continente latino-americano foi chave para as teses sobre a urbanização, como a tese da espoliação urbana de Kowarick (1979) e tese sobre as formas de produção do espaço urbano de Jaramillo (1982). Como já considerado, a própria bibliografia apresentada no item anterior, em geral concentrada entre

os anos 1980 e 1990, registrava a ênfase do problema industrial para pensar na transição ao setor imobiliário como força nuclear de mudanças econômicas. É inegável que os estudos críticos sobre a reestruturação imobiliária mais recentes deslocaram seu interesse para a financeirização, sobretudo depois da recessão mundial que se seguiu a 2008.

Distintamente do sistema imobiliário nos Estados Unidos, no Brasil, a vultosa ampliação do crédito para operação imobiliária foi conduzida e garantida pelo Estado, seja em sua função de legislar uma regulação para o setor, seja para organizar os mecanismos e fontes de financiamento imobiliário, seja, ainda, para promover grandes projetos. A financeirização urbana ou a urbanização financeirizada no Brasil enredou uma nova engenharia do crédito imobiliário, gestada a partir dos anos de 1990, por meio de inovações na regulação da política imobiliária e nos mecanismos de financiamento, e teve, nos anos 2000, o seu auge, muito afeito ao crescimento econômico pelo qual o Brasil passava e aos fundos de pensão que ganharam centralidade econômica nesse período. Vultosos índices de valorização imobiliária nas cidades impuseram, no mesmo momento, um processo recobrado de expulsão e desposseção dos segmentos mais pobres entre os trabalhadores, além de acirrar níveis e qualidades de segregação urbana. O Estado, como administrador do fundo público, solidificou a organização do financiamento e emissão de crédito pelo endividamento interno e traduziu politicamente essa lógica financeira no planejamento urbano (Shimbo e Rufino, 2019).

O papel dúplice do fundo público, ao custear tanto a reprodução social como o capital privado, natureza problematizada por Oliveira (1988), foi objeto de amplo debate

durante o período de *boom* imobiliário no País entre os anos de 2000 e 2010. Nesse período, os governos chefiados pelo Partido dos Trabalhadores abriram uma janela na história do neoliberalismo brasileiro em razão de sua orientação social-liberal (Castelo, 2013). O Programa Minha Casa Minha Vida é o exemplo por excelência dessa orientação, porque consagrou a conciliação entre um protagonismo recauchutado do mercado da construção civil, com a mediação de instituições financeiras no desenho de um macroprojeto de política pública, e, ao mesmo tempo, mecanismos inéditos de subsídio e financiamento para a aquisição de habitação pelas famílias trabalhadoras de baixa renda. Isto corresponde à afirmativa de Marques (2016) de que a engrenagem da “coalizão urbana” no Brasil está associada sobretudo à contratação e realização de obras.

Mesmo que a expansão imobiliária por meio do crédito deva ser considerada desde o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) nos anos de 1960 no Brasil, foram os anos da década de 1990 que marcaram um avanço na lógica das finanças na política do mercado imobiliário, com a criação dos Fundos de Investimento Imobiliário, em 1993, das Carteiras Hipotecárias, em 1994, e, finalmente, do Sistema Financeiro Imobiliário, em 1997 (Carlos, 2005; Simoni-Santos, 2006; Volochko, 2008; Botelho, 2007; Fix, 2007; Royer, 2009, Alvarez, 2015). Nessa última criação, passaram a existir os instrumentos financeiros para produção imobiliária por meio de títulos negociáveis de dívidas, como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs).

Tanto a operação dos fundos de investimento como a dos créditos de recebíveis imobiliários foram articuladas com as grandes

empresas de construção e incorporação atuantes no País, mas também dependeram, para a sua circulação, dos investidores institucionais, como seguradoras e fundos de pensão – instituições não bancárias que foram intermediadoras do capital portador de juros, viabilizando a transformação de ativos fixos em ativos fictícios. Como concluem Shimbo e Rufino (2019), a forte e marcante presença do financiamento público e semipúblico na produção imobiliária brasileira não foi contraditória, mas coerente com uma entrada mais robusta das finanças internacionais no circuito imobiliário brasileiro nos anos 2000, haja vista constituir-se como elemento de segurança para investidores dos capitais localizados no centro ingressarem na periferia. O reforço combinatório entre o global e o local com o ingresso de capitais estrangeiros a juros renovou a realidade desigual do continente e a fragmentação das suas cidades.

## Algumas considerações sobre um conceito em processo

Este artigo buscou apresentar referências que se muniram do conceito de reestruturação para tratar do papel da produção do espaço urbano nos ciclos de crise do capital. O estudo reforça o projeto do campo marxista que intentou considerar a singularidade da produção do espaço na reprodução capitalista. Essa singularidade, embora já estivesse alertada na obra de Henri Lefebvre e David Harvey, nos anos de 1970 e 1980, e nos trabalhos dos autores que a nomearam sob a noção de *reestruturação*, foi adensando sua pertinência para a

compreensão da economia política até ser assimilada com mais contundência em razão da natureza da crise financeira de 2008, uma crise mundial, eminentemente imobiliária.

Buscou-se contribuir para uma sistematização bibliográfica desse meio século nos estudos marxistas, por meio de teses que mobilizaram o conceito de *reestruturação* para se referirem à produção do espaço urbano. Também tentou demonstrar a migração desse campo teórico do problema da *desconcentração industrial* (presente desde os anos 1970, sobretudo nas análises sobre as transformações na produção e na concorrência capitalista nos centros do capitalismo mundial) para o problema da *financeirização* desde os anos 1990. O estudo deu luz à produção do espaço e à sua singularidade. Ainda que não seja uma novidade histórica da acumulação capitalista, há um processo progressivo de desembaraçar a questão e conferir-lhe centralidade na interpretação crítica dos ciclos de crise, sobretudo pelo papel proeminente cumprido pelo capital portador de juros e sua livre circulação pelo mundo nessa fase da acumulação, que faz circular cada vez mais sem embaraços o valor produzido e inicialmente fixado no ambiente construído.

Uma questão que também emerge, mas fica aqui em aberto, é o caráter da crise atualmente, considerando que a expansão da relação social do capital para todo o globo exige uma intensificação do *ajuste espacial* atrelado às formas de reprodução do capital fictício, em fronteiras espaciais já previamente conquistadas, mas que vão sendo reabilitadas de maneira mais crítica e elevadamente destrutiva, saturando os ciclos sob a forma de uma crise permanente (ou estrutural).

Embora seja necessário o retorno às categorias marxianas da teoria da crise para compreender a aceleração dos ciclos críticos da sobreacumulação do capital nos dias de hoje, está lançada a tarefa contínua de pensar a emergência da reconfiguração do ambiente

construído, que não só efetivamente dissolve e remonta o espaço urbano, mas rebate (lembrando o *concreto mental* de Marx nos Grundrisse) o próprio repertório da crítica da economia política para pensar para onde rumam as contradições da acumulação capitalista.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-0961-911X>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.  
carolinaaof@gmail.com

## Notas

- (1) “[...] um tornar-se Outro; é uma mediação; mesmo que seja apenas passagem a outra proposição” (Hegel, 2005 [1807], p. 10).
- (2) Georg Lukács, em *Para uma ontologia do ser social* (2012), atribui o “momento predominante” à essência, na sua interação com a aparência. O momento predominante refere-se a uma duração na mudança, a uma continuidade na transformação, ou seja, uma primazia, algo que perdura como tendência.
- (3) A ideia de que o espaço é estratégico e instrumental ao capital está apregoada e desenvolvida em textos conhecidos do autor, com destaque e do mesmo período, *A revolução urbana* (1999), *Espaço e política* (2008) e *La producción del espacio* (2013).
- (4) “*En esas condiciones tiene lugar un proceso ‘económico’ que ya no responde a la economía política clásica y que altera las suposiciones de los economistas. Lo ‘inmobiliario’ (junto con la ‘construcción’) deja de ser un circuito secundario, una rama anexa y rezagada del capitalismo industrial y financiero para situarse en un primer plano, si bien desigualmente según los países, momentos y coyunturas. Lejos de marchitarse, la ley del crecimiento y desarrollo desigual se mundializa, o más bien preside la mundialización (el mercado mundial)*” (Lefebvre, 2013, p. 369). Em espaço e política, é feito o mesmo juízo: “É nessas condições que o processo já mencionado se desenrola: o ‘imobiliário’ e a ‘construção’ deixam de ser circuitos secundários e ramos anexos do capitalismo industrial e financeiro para passar ao primeiro plano. Ainda que desigualmente (o que se refere à grande lei, bastante conhecida, do desenvolvimento desigual)” (ibid., 2008, p. 126).

- (5) Essa discussão está presente no capítulo 8 do segundo volume de *O capital* ("Capital fixo e capital circulante").
- (6) Marx refere-se ao clássico texto de David Ricardo, *Ensaio sobre a influência do baixo preço do cereal nos lucros do capital*, de 1815 (Ricardo, 1978).
- (7) A contextualização dessa discussão está presente em Grespan (2019, p. 29).
- (8) A teoria de que a crise do capitalismo é, ao mesmo tempo, uma crise econômica e uma crise urbana ficou consagrada em outra obra de Harvey, *Paris, a capital da modernidade* (Harvey, 2015), na qual discute a reestruturação da cidade de Paris por meio dos planos do Barão de Haussman no governo de Napoleão III, depois da crise política e econômica entre 1847 e 1850. A experiência histórico-concreta de Paris já demonstrava a articulação entre o capital financeiro e o Estado para a reestruturação urbana, processo que foi crucial na dinâmica da luta entre as classes e nos desdobramentos, anos depois, da irrupção proletária que fez erigir a Comuna de 1871.
- (9) Ao que Harvey atribui o "primeiro corte" em sua teoria da crise.
- (10) Ao que Harvey atribui o "segundo corte" em sua teoria da crise.
- (11) Provém, então, dessa combinação lógica o "terceiro corte" na tese de Harvey, a conotação precisamente espacial das crises capitalistas.
- (12) Nesse contexto, o autor está também se remetendo à obra *Les promoteurs immobiliers*, de Topalov (1974), outro trabalho clássico que trata da mesma temática, mas não será abordado aqui.
- (13) Como recorda oportunamente Gottdiener (2016, p. 179): "[...] enfatizamos a natureza social do espaço, mais do que uma teoria de seu valor segundo o trabalho, quando focalizamos o mercado imobiliário como mecanismo mediador que traduz os valores de uso produzidos pela matriz espacial das atividades de acumulação do capital em valores de troca de mercadoria refletidos no preço do bem imóvel".
- (14) Aqui a referência é aos esquemas de reprodução delineados por Marx nos últimos capítulos do segundo volume de *O capital* (2014).
- (15) "Consequentemente, o que os teóricos da reestruturação têm apresentado como algo relativamente recente nas suas explicações é, na verdade, parte de um intrincado conjunto de causas que, no caso dos Estados Unidos, vem operando durante algum tempo. Como foi mencionado antes, as teorias da reestruturação compartilham o ponto de vista de que as mudanças que vêm são consequência de novas tendências da crise. Isto ocorre em abordagens tão distintas quanto as que enfatizam a flexibilização (Leborgne e Lipietz, 1987; Harvey, 1987), aquela que destaca a alta tecnologia (Castells, 1985) e a que ressalta a nova divisão internacional do trabalho (Feagin e Smith, 1987). Em contraposição a isso, eu sustento que, embora as mudanças provocadas pela crise cumpram um papel importante na produção do espaço, as novas formas espaciais são produto de fatores que vêm operando há mais tempo [...]" (Gottdiener, 1990, pp. 61-62).



- (16) Em explicação mais recente sobre o neoliberalismo, Harvey disserta que “Tudo isso se vinculava à forte expansão da atividade e do poder no mundo financeiro. Cada vez mais liberta das restrições e barreiras regulatórias que até então limitavam seu campo de ação, a atividade financeira pôde florescer como nunca antes, chegando a ocupar todos os espaços. Uma onda de inovações ocorreu nos serviços financeiros para produzir não apenas interligações globais bem mais sofisticadas, como também novos tipos de mercados financeiros baseados na securitização, nos derivativos e em todo tipo de negociação de futuros. Em suma, a neoliberalização significou a “financeirização” de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado e, como assinala Randy Martin, a vida cotidiana” (Harvey, 2005, p. 39; grifos nossos). Há um crescente emprego do termo “ultraliberalismo” (ou “ultraneoliberalismo”) para designar o estágio atual do neoliberalismo, marcado por uma radicalização de seus preceitos ideológicos e políticas, originalmente desempenhadas para combater a estrutura keynesiana do bem-estar social nos países centrais. O ultraliberalismo (ou “ultraneoliberalismo”) seria, portanto, uma atualização nominal relativa à agudização da expropriação do trabalho, para concentração e centralização do capital ao redor do globo, a partir da crise de 2008.

## Referências

- AALBERS, M. (2015). “Cities and the financial crisis”. In: WRIGHT, J. (ed.). *The encyclopedia of social and behavioral sciences*. Oxford, Elsevier.
- AGLIETTA, M. (1979). *Regulation y Crisis del Capitalismo*. Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- ALVAREZ, I. P. A. (2015). “A produção e reprodução da metrópole como negócio e como segregação”. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo, Contexto.
- BOTELHO, A. (2007). A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 18, pp. 15-38. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8727/6474>. Acesso em: 22 nov 2022.
- BRENNER, N. (2013). Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *Geosp – Espaço e Tempo* (Online). São Paulo, n. 33, pp. 198-220. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/74311/77954>. Acesso em: 22 nov 2022.
- CARLOS, A. F. A. (2005). “A reprodução da cidade como ‘negócio’”. In: CARLOS, A. F. A.; CARRERAS, C. (orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo, Contexto.
- CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1985). “High technology, economic restructuring and the urban-regional process in the United States”. In: CASTELLS, M. (ed.). *High technology, space and society*. Beverly Hills, Sage.
- CASTELO, R. (2013). *O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. São Paulo, Expressão Popular.

- CHESNAIS, F. (2013). As raízes da crise econômica mundial. *Revista Em Pauta*. Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, pp. 21-37.
- CHRISTOPHERS, B. (2011) Revisiting the urbanization of capital. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 6, pp. 1-18.
- CORIAT, B. (1985). “O taylorismo e a expropriação do saber operário”. In: PIMENTEL, D. et al. *Sociologia do trabalho – Antologia: a regra do jogo*. Lisboa, Edições.
- FEAGIN, J.; SMITH, M. (1987). Cities and the new international division of labor. In: SMITH, M.; FEAGIN, J. (eds.). *The capitalist city*. Oxford, Basil Blackwell.
- FIX, M. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- GOTTDIENER, M. (1990). “A teoria da crise e a reestruturação sócio-espacial: o caso dos Estados Unidos”. In: VALLADARES, L. do P.; PRETECEILLE, E. *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. Rio de Janeiro, Nobel.
- \_\_\_\_\_. (2016). *A produção social do espaço urbano*. São Paulo, EdUSP.
- GRESPLAN, J. L. da S. (2019). *Marx e a crítica do modo de representação capitalista*. São Paulo, Boitempo.
- HARVEY, D. (1987). Flexible accumulation through urbanization. *Antipode*, v. 19, n. 3, pp. 210-286.
- \_\_\_\_\_. (2005). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Paris: capital da modernidade*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2018). *A loucura da razão econômica*. São Paulo, Boitempo.
- HEGEL, G. W. F. (2005). *Fenomenologia do espírito*. Petrópolis, Vozes.
- JARAMILLO, S. (1982). “Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”. In: PRADILLA, E. (org.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México*. Cidade do México, Latina Unam.
- KOSIK, K. (1969). *Dialética do concreto*. São Paulo, Paz e Terra.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. (1987). *New technologies, new modes of regulation: some spatial implications*. Paris, Cepremap.
- LEFEBVRE, H. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte, UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2013). *La producción del espacio*. Madri, Capitán Swing Libros.
- LIPIETZ, A. (1986). Por detrás da crise: a tendência à queda da taxa de lucro; a contribuição de alguns trabalhos franceses recentes. *Questões de Economia Política, CEDE*, n. 3.
- LUKÁCS, G. (2012). *Para uma ontologia do ser social I*. São Paulo, Boitempo.
- MANDEL, E. (1985). *O capitalismo tardio*. São Paulo, Nova Cultural.
- MARQUES, E. (2016). Os capitais do urbano no Brasil. Dossiê especial. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 2, pp. 15-33.

- MARX, K. (2011). *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858 esboços da crítica da economia política*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2014). *O capital: crítica da economia política. Livro II: o processo de circulação do capital*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2017). *O capital: crítica da economia política: Livro III: o processo global da produção capitalista*. São Paulo, Boitempo.
- MOSELEY, F. (2016). O universal e os particulares na lógica de Hegel e em O Capital de Marx. *Revista Opinião Filosófica*. Porto Alegre, v. 7, n. 1, pp. 14-43.
- OLIVEIRA, F. de (1988). O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos Cebrap*, n. 22, pp. 8-28.
- PEREIRA, P. C. X. (2006). “Reestruturação imobiliária em São Paulo (SP): especificidade e tendência”. In: PEREIRA, P. C. et al. *Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina*. Santa Cruz do Sul, Edunisc.
- RICARDO, D. (1978). “Ensaio acerca da influência de um baixo preço do cereal sobre os lucros do capital”. In: NAPOLEONI, C.; SMITH, R.; MARX, C. *Considerações sobre a história do pensamento econômico*. Rio de Janeiro, Graal.
- ROYER, L. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SHIMBO, L.; RUFINO, B. (orgs.) (2019). *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SIMONI-SANTOS, C. (2006). Dos negócios na cidade à cidade como negócio: uma nova sorte de acumulação primitiva do espaço. *Cidades*, v. 3, n. 5, pp. 101-122. Disponível em: <https://periodicos.ufrs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12784>. Acesso em: 15 dez 2022.
- SOJA, E. W. (1993). *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro, Zahar.
- TOPALOV, C. (1974). *Les Promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris, Mouton.
- VALLADARES, L. do P.; PRETECEILLE, E. (1990). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. Rio de Janeiro, Nobel.
- VOLOCHKO, D. (2008). “Considerações sobre a produção ‘imobiliária’ do espaço sob as finanças”. In: VOLOCHKO, D. *A produção do espaço e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo*. São Paulo, FFLCH.

Texto recebido em 15/ago/2022

Texto aprovado em 16/nov/2022



# Parque Bom Retiro – Aproximações e distanciamentos na instituição do comum em Curitiba

Bom Retiro Park – Successes and challenges  
in the institution of the common in Curitiba

Maria Carolina Maziviero [I]  
Alexandre Vinicius do Carmo [II]

## Resumo

Este artigo analisa os tensionamentos da produção do urbano a partir da contestação do padrão neoliberal de fazer cidades pela análise de um caso na cidade de Curitiba, o Parque Bom Retiro. Esse caso aponta para a possibilidade do estabelecimento do comum como prática de apropriação e uso do espaço urbano. Contrapondo-se à lógica capitalista de compreender a cidade exclusivamente como mercadoria, a racionalidade do comum ancora-se na potência das experiências coletivas e estrutura o espaço urbano baseando-se nos sentidos e afetos que permeiam a vida cotidiana. No caso apresentado, é possível identificar limites, contradições e desafios para a formação de uma rede de ações propositivas que apontam para uma certa produção do comum urbano.

**Palavras-chave:** lógica neoliberal; comum; práticas insurgentes; Curitiba; Parque Bom Retiro.

## Abstract

*The paper analyzes tensions of urban production by questioning the neoliberal pattern of making cities through the analysis of a case in the city of Curitiba - the Bom Retiro Park. This case points to the possibility of establishing the common as a practice of appropriation and use of the urban space. In opposition to the capitalist logic of understanding the city exclusively as a commodity, the rationality of the common is grounded on the power of collective experiences, and structures the urban space based on the senses and affects that permeate everyday life. In the case presented here, it is possible to identify limits, contradictions, and challenges for the formation of a network of propositional actions that point to a certain production of the urban common.*

**Keywords:** neoliberal logic; common; insurgent practices; Curitiba; Bom Retiro Park.

## Introdução

A produção do espaço urbano na cidade contemporânea tem se desenvolvido sob o paradigma do capitalismo neoliberal. Tal circunstância impõe, sobre a produção e o uso desse espaço, uma lógica de cercamentos e exclusões que não se fundamenta apenas naquilo que orienta exclusivamente os aspectos econômicos do neoliberalismo. O modo econômico de produção neoliberal é vinculado a um conjunto de regras jurídico-políticas que demandam que, em nossas análises sobre o urbano, estejamos atentos, não apenas às dinâmicas da economia neoliberal, ou de uma política neoliberal, mas devemos, também, estar cientes de que a produção urbana contemporânea ocorre no âmbito de uma sociedade neoliberal (Dardot e Laval, 2016).

O sucesso e ampliação das práticas neoliberais implicam garantir que a normativa do neoliberalismo seja introduzida nos processos das transformações culturais, sociais e subjetivas dos indivíduos, e isso ocorre na medida em que estimula “a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modo de subjetivação” (ibid.). Mas, também, tal sucesso se dá, na medida em que organiza todos os aspectos da vida social a partir da perspectiva da propriedade, regulando e homogeneizando as relações humanas através de padrões de consumo, e que mesmo o acesso aos nossos semelhantes ocorre apenas pelo viés econômico (Federici, 2014). Desse modo, o impacto da racionalidade neoliberal nos processos de urbanização tem institucionalizado mecanismos de espoliação, apagamentos, exclusões e toda a sorte de violência e desigualdades.

Diante da perspectiva da possibilidade de produção de cidades socialmente justas, culturalmente diversas e comprometidas com a preservação de ecossistemas naturais, é preciso pensar, construir e reconhecer alternativas, resistências e insurgências que possam desarticular a racionalidade neoliberal. Nesse sentido existem pensadores, militantes e teóricos que apontam na instituição do comum, ou dos comuns, práticas capazes de construir uma subjetividade que incorpora o fazer em comum (*commoning*) como prática para instauração de uma sociedade anticapitalista. Segundo Bollier (2014), o comum é uma condição existencial que implica ampliar a percepção de nosso lugar no mundo, para além de categorias restritas como empregados, consumidores, empreendedores ou investidores, procurando maximizar nosso bem-estar econômico. Os comuns também são caracterizados como a possibilidade de honrar os novos e diversos tipos de conhecimento que são coletivamente construídos sob as circunstâncias específicas da coletividade que os colocam em comum (ibid.). Assim, a instituição dos comuns aponta possibilidades de produção do espaço urbano tendo como princípio iniciativas de governança coletiva e ações pautadas pela proteção das fontes de recursos comuns, ou seja, reivindicar, reconhecer e instituir comuns que orientem a produção do espaço urbano para além da lógica capitalista, através de práticas coletivas e solidárias.

A instituição do comum como prática também implica atuar na realidade concreta e cotidiana das cidades à revelia da tradicional dicotomia entre mercado e Estado como agentes exclusivos, e supostamente distintos, na produção do espaço urbano. Na medida em que as cidades se apresentam como uma feroz arena de disputa no processo de acumulação capitalista,

há uma constante pressão do mercado junto ao Estado no sentido de institucionalizar a imposição de cercamentos que favoreçam o capital. Desse modo, *public squares, parks, walkways, sports arenas, and the very face and identity of a city are being taken over by a cozy alliance of corporations, politicians, developers, and professional architects and planners* (ibid., p. 59) na constituição de um cenário no qual termos como “desenvolvimento” e “progresso” são utilizados para suprimir e desarticular outras maneiras de produzir, de se apropriar e ocupar o espaço nas cidades contemporâneas.

Contrapondo-se à lógica capitalista de compreender a cidade exclusivamente como mercadoria, a racionalidade do comum ancora-se na potência das experiências coletivas e estrutura o espaço urbano baseando-se nos sentidos e afetos que permeiam a vida cotidiana. Sendo assim, baseados em uma perspectiva anticapitalista, devemos pensar e produzir o urbano, apoiando-nos nas lutas e disputas que pretendam instituir “a partilha dos meios materiais e o mecanismo primordial pelo qual se criam os interesses coletivos e laços de apoio mútuo” (Federici, 2014, pp. 152-153). A instituição dos comuns viabiliza-se nas ações elaboradas no âmbito de uma imaginação política coletiva e transversal. O reconhecimento, a produção, a gestão e as práticas coletivas que instauram o comum no processo de produção do espaço urbano apresentam-se como fundamento para práxis antineoliberais e como instrumentos para a superação do capitalismo, uma vez que se abandona a esfera excludente da propriedade, seja ela de natureza pública ou privada (Dardot e Laval, 2017).

Na cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná, podemos verificar que, assim como nas demais metrópoles brasileiras, as

imposições de uma urbanização pautada por investimentos públicos e privados, que tem como finalidade atender às demandas de um mercado global, reiteram um histórico de desigualdade social e segregação espacial (Nojima, Moura e Silva, 2009). Contudo, se as dinâmicas neoliberais do capital internacional se apresentam nas disputas pela produção do espaço urbano em Curitiba, também é possível identificar ações que, em última instância, colocam-se contrárias à lógica capitalista da produção de cidades. Tais ações apontam para processos de contestação que postulam o direito à cidade, ao passo que demandam “algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental” (Harvey, 2014, p. 30).

É possível identificar, em Curitiba, ações que de fato se colocam em posição de enfrentamento aos avanços da lógica neoliberal sobre o espaço urbano. Em muitos desses enfrentamentos, é possível encontrar características que reverberam valores coincidentes com prerrogativas da racionalidade do comum, como mobilizações sociais que costuram a formulação de suas proposições de maneira coletiva e transversal, estruturando suas práticas de contestação, a partir dos afetos cotidianos, solidariedade e senso de comunidade. Porém, de modo geral, tais ações se apresentam de maneira pontual, dispersa e fragmentada, sem que haja necessariamente um movimento de conexão entre elas. Não se verifica uma dinâmica que, de acordo com as especificidades de cada mobilização, articule uma rede de iniciativas que possam se fortalecer mutuamente, ampliando a potência e a abrangência das ações.

A questão que se apresenta em Curitiba, para a efetiva produção do espaço urbano fundamentado no comum como imaginação e como prática, está justamente na dificuldade de articular e ampliar, para a escala urbana, as dinâmicas que constroem sua racionalidade em contextos bastante específicos e com alguma dificuldade de romper o isolamento de suas demandas. Nesse contexto, exemplificamos experiências como as padarias comunitárias organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), as marchas feministas ou a implementação da Praça de Bolso do Ciclista, que são exemplos de demandas que se colocam na disputa pelo espaço urbano com base em uma racionalidade que aponta para a instituição do comum, mas que não são articuladas entre si.

Dentre os movimentos que em Curitiba tensionam os mecanismos de produção do urbano a partir da contestação do padrão neoliberal de fazer cidades, analisaremos de modo um pouco mais aprofundado a disputa pela instalação do Parque Bom Retiro. Esse caso nos interessa na medida em que, de acordo com uma demanda bastante específica, aponta para possibilidade do estabelecimento do comum como prática de apropriação e uso do espaço urbano. A demanda pelo Parque também é bastante significativa, visto que desdobra conflitos semelhantes já ocorridos na cidade e se alinha a contestações mais recentes de grupos ativistas que têm, na produção dos espaços urbanos destinados ao uso público e coletivo, a centralidade de suas reivindicações.

As questões envolvendo o Parque possibilitam-nos investigar agentes, métodos e aspectos de uma disputa impulsionada a partir de práticas que podem instaurar espaços urbanos

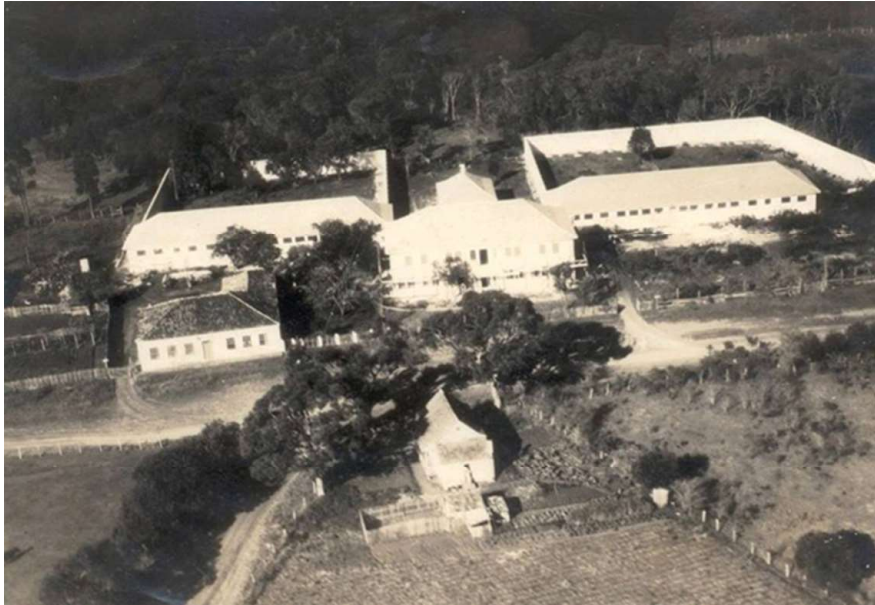
como fontes de recursos comuns, ainda que a demanda dos ativistas pela criação do parque não seja um processo no qual se verifique um rompimento total com preceitos e fundamentos de um planejamento urbano tradicional. Destarte, no caso do Parque Bom Retiro, é possível identificar alguns dos limites, das contradições e dos desafios existentes em Curitiba para se formar uma rede de ações propositivas que possa ser ampliada em escala e adotada como método para as iniciativas que apontem para uma certa produção do comum como na produção do urbano.

## O Parque Bom Retiro e A Causa mais Bonita da cidade

Para que possamos compreender como os ativistas articulam a instituição da racionalidade do comum sobre o local em que pleiteiam a construção do Parque Bom Retiro, é preciso retomar a narrativa e os aspectos históricos que, para os ativistas, conferem legitimidade para suas solicitações. Aqui é importante pontuar que é possível encontrar, no discurso dos ativistas, dois principais argumentos para que o Parque se torne uma demanda legítima. Um deles é terreno como fonte de recursos naturais, como nascentes de água e vegetação nativa. O outro argumento que se pode identificar é construído sobre a necessidade de dar continuidade a uma certa tradição do uso do terreno como instrumento de prestação de serviço à sociedade, posto que, no terreno em questão, desde o início do século passado, localizava-se um hospital psiquiátrico administrado por uma instituição filantrópica.



Figura 1 – Vista aérea do Hospital Psiquiátrico Bom Retiro



Fonte: página do Facebook “A Causa mais Bonita da Cidade”.

Figura 2 – Vista do edifício principal do complexo do Hospital Psiquiátrico Bom Retiro



Fonte: página do Facebook “A Causa mais Bonita da Cidade”.

A aproximação da pauta de defesa dos recursos naturais e da preservação da história do local revela-se importante marco para entender a reivindicação pelo Parque como um processo que pode ser compreendido pela luta para a instituição do comum. As práticas e discussões relacionadas ao uso e governança dos recursos naturais fazem parte do campo da reflexão sobre o comum desde as análises de Ostrom (2015), que inaugurou o termo CPR (*Common-pool Resources*) referindo-se a sistemas de recursos comuns, que poderiam ser naturais ou feitos pela ação humana. No entanto, nas análises de Ostrom sobre *long-enduring, self-organized e self-governed CPRs*, constata-se o imperativo da questão dos sistemas de recursos naturais como um elemento central entre os casos estudados, visto que as condições imprevisíveis e complexas da natureza são determinantes para o estabelecimento de regras para gestão dos recursos comuns. Para além da questão ambiental, a história da localidade em disputa também deve ser entendida como um comum, na medida em que a história constitui a memória coletiva e funciona como *our extended body connecting us to a vast expanse of struggles that give meaning and power to our political practice* (Federici, 2019, p. 86).

Como veremos adiante, a junção desses dois argumentos alimenta a imaginação política que determinará a proposição de uma práxis, o estabelecimento de regras, de parâmetros construídos coletivamente que balizará o que é desejável e o que deve ser rejeitado no uso daquela localidade. A partir desses argumentos, os ativistas delimitam e de certa maneira procuram responder “quais são as regras que as práticas devem ser capazes de inventar para impedir que essa coisa seja desviada de

sua destinação social por condutas de apropriação predatória” (Dardot e Laval, 2017, pp. 288-289).

O terreno sobre o qual se dá a disputa pela implementação do Parque Bom Retiro estava, até o início do século XX, inserido em uma região predominantemente rural, no bairro do Pilarzinho, em uma área do município caracterizada pela existência de chácaras pertencentes a colonos e pequenos produtores que vendiam suas mercadorias no centro da cidade. A proximidade relativa com o centro de Curitiba, aliada ao ambiente idílico da região, mostrou-se adequada para que a Federação Espírita do Paraná (FEP) ali vislumbasse a implantação de sua primeira obra de vulto para o exercício de suas ações filantrópicas, a construção de um hospital psiquiátrico. Assim, em 1924, a FEP, com campanhas comunitárias e de arrecadação de donativos, fez a aquisição do terreno para a construção do Hospital Psiquiátrico Bom Retiro. No entanto, as limitações financeiras da Federação fizeram com que a obra fosse concluída e estivesse apta a receber pacientes somente em 1945.

A expansão urbana de Curitiba avançou em direção à porção norte da cidade mudando profundamente o entorno do hospital. A então região de chácaras adquiriu, ao longo da segunda metade do século XX, aspectos característicos da malha urbana tradicional, ruas asfaltadas, loteamentos, residências, instalação de infraestrutura urbana, aumento populacional, enfim, o terreno do Hospital Bom Retiro encontrou, no século XXI, um entorno muito diferente daquele existente quando de sua aquisição pela FEP. Inclusive, o bairro do Pilarzinho foi subdividido, e sua porção sul, na qual se encontrava o equipamento hospitalar,

Figura 3 – Vista aérea atual, na qual se verifica com destaque o bosque com vegetação nativa inserido no contexto de urbanização consolidada do bairro Bom Retiro



Fonte: página do Facebook “A Causa mais Bonita da Cidade”.

foi transformada em outro bairro; desse modo, o terreno hoje se localiza justamente no bairro do Bom Retiro, que recebeu tal denominação pela presença do hospital. Se o entorno do terreno que abrigou o hospital psiquiátrico sofreu um incontestável processo de urbanização, a paisagem intramuros permaneceu praticamente a mesma, inclusive no que diz respeito à preservação da mata nativa que, até os dias de hoje, ocupa quase que a totalidade do terreno.

A disputa por novos usos do terreno começa a se desenhar no ano de 2012, quando a FEP encerrou as atividades hospitalares do Bom Retiro, passando a atender seus pacientes em outro endereço, e o edifício histórico foi

demolido. Ainda que em 2012 a sociedade civil tenha se manifestado em defesa da preservação do edifício, as manifestações ficaram restritas a reportagens de jornais e restringiram-se, basicamente, a matérias que reproduziam depoimentos repletos de um misto de indignação e saudosismo. Nos jornais da época da demolição do edifício, encontram-se depoimentos de funcionários, de alguns ex-pacientes, de moradores do entorno e de alguns arquitetos, historiadores e jornalistas que lamentavam a destruição inesperada de um edifício fundamental para a construção da história do bairro. Após a controversa demolição do edifício, pouco se falou publicamente da destinação ou das intenções da FEP para o terreno de 60.500 m<sup>2</sup>.

Figura 4 – Simulação da vista aérea da implantação da loja Angeloni no Bom Retiro



Fonte: site do escritório de arquitetura Douglas Piccolo Arquitetura e Planejamento Visual

Os olhos da opinião pública voltam-se novamente para o caso do Bom Retiro em 2017, quando vem a público a confirmação de que um grupo empresarial detentor de uma rede de hipermercados (Grupo Angeloni) articulava a construção de um hipermercado naquele bairro. O jornal também noticiava que tal construção teria sido confirmada após uma reunião com o recém-eleito prefeito da cidade para o mandato 2017-2020. Ainda que a localidade exata do empreendimento não tivesse sido confirmada naquele momento, passaram a circular, na imprensa local, imagens do projeto, as quais não deixavam dúvidas de se tratar do terreno do antigo complexo hospitalar.

A reação mais imediata e contundente a essa notícia foi o surgimento de um grupo de ativistas que passou a repudiar a construção de um hipermercado, reivindicando que o terreno que abrigou o antigo hospital psiquiátrico fosse destinado à criação do Parque Bom Retiro. Desse modo, surgiu a causa autointitulada “A Causa mais Bonita da Cidade”.

O grupo de ativistas que saiu em defesa da criação de um parque urbano no antigo terreno do hospital teve como plataforma, para sua primeira manifestação pública, uma página no Facebook. Desde então, a rede social tornou-se o principal canal de organização e divulgação das ações do grupo, bem como



meio de exposição dos acontecimentos e decisões que envolviam a atuação do poder público municipal, do Grupo Angeloni e da Federação Espírita do Paraná. No período de maior atuação dos ativistas, entre agosto de 2017 e agosto de 2018, a presença nas redes sociais estava coordenada com atividades e manifestações que ocorriam presencialmente, junto ao terreno do Bom Retiro, em frente à Prefeitura Municipal, ou nas reuniões do Conselho Municipal de Patrimônio.

A articulação e o engajamento nas redes sociais apresentavam-se como uma face da atuação no espaço físico, ao mesmo tempo que a ação no mundo concreto não perdia de vista a criação de circunstâncias e produção de um conteúdo que servisse à

divulgação em redes sociais. Sendo tanto o conteúdo gerado no mundo virtual, quanto a prática das ações concretas, frutos de uma ação coletiva e colaborativa.

Após o conhecimento público da intenção de construção do hipermercado, além da preocupação com a preservação dos recursos naturais, tornou-se bastante evidente a demanda dos ativistas pelo direito de arbitrar sobre o destino do terreno. Nesse segundo momento, os membros de “A Causa mais Bonita da Cidade” assumiram o protagonismo e posicionaram-se como um agente central na condução da narrativa que envolvia as disputas sobre os usos futuros e as possíveis maneiras de apropriação daquela área. Em setembro de 2017, o prefeito de Curitiba, aparentemente

Figura 5 – Manifestantes de “A Causa mais Bonita da Cidade” impedidos de ter acesso à reunião do Conselho Municipal de Patrimônio de Curitiba



Fonte: página do Facebook “A Causa mais Bonita da Cidade”.

em uma tentativa de escapar das investidas dos ativistas, que o acusavam de trocar um bosque por um hipermercado, o que obviamente o colocava em uma posição desconfortável diante de seu apelo como “prefeito-urbanista”, concedeu uma entrevista na qual declarou estar em negociação com a FEP para instalar, em parte do lote de propriedade da Federação, um memorial dedicado ao escultor paranaense João Turin. Na entrevista, o prefeito declarava que era de seu desejo pessoal criar um projeto cultural em homenagem ao escultor durante o mandato que se iniciava. Segundo o prefeito, o espírito do escultor, que tanto amava Curitiba, seria seu aliado para a conservação daquela área, caso seu projeto cultural fosse ali instalado (Abdalla, 2017). Evidentemente, a postura do prefeito não agradou os ativistas, visto que, para “A Causa mais Bonita da Cidade”, naquele contexto, não caberia uma proposta a respeito das características do Parque que partisse da decisão pessoal do prefeito.

A postura do prefeito em relação à criação do Parque pode ser mais bem compreendida na medida em que seu pronunciamento dá continuidade a um modo de produção do espaço urbano, que em Curitiba, há pelo menos cinquenta anos, coloca a prefeitura e a figura pessoal do prefeito no centro das definições. A partir da década de 1970, tem sido criado um consenso de que a possibilidade de um planejamento urbano eficiente e que contemple a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes deve ocorrer com a aplicação de soluções inovadoras elaboradas pelo prefeito e por seus técnicos. Desse modo, tem se atribuído, à capacidade técnica e criativa dos prefeitos de Curitiba, o mérito pelas inovações urbanas que teriam supostamente transformado Curitiba

na capital mais europeia do Brasil, modelo de transporte público e qualidade urbana, na cidade ecológica dos parques, do lixo reciclável e da cultura. De acordo com esse imaginário, a capital paranaense teria conquistado seu lugar no mundo desenvolvido graças à audácia e à competência de seu planejamento urbano idealizado por prefeitos-urbanistas. E, nesse contexto, teve papel fundamental a atuação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC.

O IPPUC havia sido criado em 1965, como uma autarquia municipal formada com o objetivo de garantir a efetiva implementação de um plano preliminar de urbanismo, resultado de concurso público realizado para iniciar os estudos voltados àquilo que, posteriormente, seria definido como o Plano Diretor de Curitiba. O concurso em questão foi vencido pelas empresas paulistas Serete Engenharia S.A. e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, que propuseram mudanças na estrutura da cidade, que passou a adotar, então, um modelo linear de expansão urbana e que, entre outras grandes intervenções no espaço urbano, previa o fechamento, para veículos, de algumas quadras do centro histórico da cidade (site <https://ippuc.org.br>).

Assim, desde sua concepção, o IPPUC foi apresentado como um repositório de notáveis que, a partir de mais robusta qualificação técnica, estivessem aptos a capitanear o desenvolvimento urbano de Curitiba. Nesse contexto, a primeira grande intervenção urbana foi o calçamento da rua XV de Novembro, que simbolizava, não apenas a ação inaugural do mandato de Jaime Lerner como um prefeito que viria a ter, nas inovações urbanas, sua marca pessoal e tema determinante de sua administração, mas

Figura 6 – Manifestação dos ativistas no portão principal que dava acesso ao Hospital Psiquiátrico Bom Retiro



Fonte: página do Facebook "A Causa mais Bonita da Cidade".

também a consolidação do IPPUC como o detentor da capacidade técnica necessária, e praticamente inquestionável, para decidir sobre o futuro do planejamento urbano da cidade.

O inegável êxito da experiência do calçamento da rua XV de Novembro, também denominada Rua das Flores, confirmado pela maneira com que a população se apropriou daquele espaço, tornando-o um símbolo da cidade, colaborou para garantir, ao IPPUC, a legitimidade para atuar no âmbito da administração pública como a mais importante instância de decisão municipal, e, em muitos casos, a única, sobre o planejamento de Curitiba durante as décadas seguintes. O impacto político das ações e dos

projetos concebidos por Lerner e pelo IPPUC, como a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e do Parque Barigui, este último criado como área para contenção das cheias do rio Barigui, foi tão notável que, após seu primeiro mandato, ainda sob o período ditatorial, Lerner foi nomeado mais uma vez como prefeito, e a criação de parques e praças tornou-se uma marca bastante eloquente de sua administração. Já, no período democrático, a imagem construída de "prefeito-urbanista" estava tão fortalecida que resultou em uma sequência de vitórias nas urnas, que elegeriam personagens com esse perfil, e vinculados ao mesmo grupo político, durante quatro mandatos consecutivos,

de 1989 a 2004. Desse modo, além de eleger Lerner como governador do estado do Paraná (1995-2002), a relação entre poder executivo e atuação no IPPUC desdobrou-se em outras duas figuras públicas fundamentais para a consolidação da imagem de Curitiba como modelo de planejamento urbano: Cássio Taniguchi e Rafael Greca.

As menções enfáticas às suas autoproclamadas conquistas como planejadores urbanos e como técnicos obstinados e bem-sucedidos na resolução de complexos problemas da vida urbana permearam e ainda são vívidas no discurso e na imagem autoconstruída desses políticos, que foram gerados a partir de suas conexões com o IPPUC.

O processo de fortalecimento da associação positiva da imagem de um “prefeito-urbanista” junto a boa parte da população curitibana, convertida em resultados nas urnas, não se deu apenas por ações ligadas exclusivamente à criação de espaços públicos, como o calçadão da Rua das Flores e outras praças e parques, como o Parque Barigui ou o Parque São Lourenço. De modo paralelo e complementar, foram também apresentadas novas propostas para o transporte público, valorização e redesenho de espaços culturais, mudança na coleta e destinação de lixo e, sobretudo, uma boa dose de publicidade, que reforçava a construção de um discurso sobre Curitiba como cidade ecológica, cidade sorriso, cidade sustentável, sem, no entanto, trazer para o debate público as contradições e desigualdades existentes no processo de urbanização da capital.

A prática de excluir do discurso institucional o enfrentamento das desigualdades existentes no município e a adoção de uma retórica que enfatiza a capacidade do poder público de estabelecer a ordem e a eficiência implicam

imprimir determinadas características aos espaços públicos, como limpeza, sensação de segurança e beleza, como representações de uma sociedade artificialmente reconciliada. Logo, a proposição do espaço público como local eminentemente apaziguado e controlado foi e ainda é um aspecto determinante para a validação da imagem de um prefeito capacitado, nos moldes consagrados desde a década de 1970 e consolidado na sequência ininterrupta dos mandatos Lerner, Greca e Taniguchi. Obviamente, as características apontadas não seriam necessariamente problemáticas, se não estivessem relacionadas com práticas, muitas vezes excludentes e violentas, adotadas pelo poder público, invisibilizando conflitos, apagando e enfraquecendo a diversidade étnica, social e cultural, construindo marcos para uma narrativa histórica elitista, idealizada e inverossímil.

Em Curitiba, a experiência de apropriações do espaço público à revelia das diretrizes municipais, que ignoram ou mesmo desafiam o tradicional planejamento municipal, sobretudo do IPPUC, é relativamente recente. Na última década, Curitiba tem experimentado gradativamente o surgimento de espaços públicos resultantes da mobilização de grupos autônomos. No entanto, a ocupação dos espaços públicos associada à utilização das redes sociais legitimam e ampliam a adesão da opinião pública às suas reivindicações, podendo, desse modo, exercer maior pressão sobre o poder municipal.

Uma das experiências inaugurais de proposição de espaços públicos em Curitiba que surgiu de uma demanda externa ao IPPUC e que conseguiu visibilidade no âmbito municipal foi a Praça de Bolso do Ciclista (PBC). Idealizada em 2014, por um grupo de cicloativistas, em sua maioria ligados à Associação de Ciclistas do Alto Iguaçu, conhecido como



Cicloguaçu, a praça nasceu de uma demanda desse grupo de um terreno localizado em uma região histórica da cidade, para promover a cultura da bicicleta. O lote em questão pertencia à Prefeitura Municipal de Curitiba e estava localizado na rua São Francisco, uma das mais emblemáticas do centro histórico de Curitiba. A execução da PBC revela-se bastante interessante pelo fato de que, embora não tenham sido travadas disputas significativas de propriedade ou mesmo na esfera simbólica entre ativistas e a prefeitura, tanto a escala (menos de 130 m<sup>2</sup>), quanto o processo de execução da praça fogem aos procedimentos e às temáticas consagradas no planejamento urbano da cidade. Com a Praça de Bolso do Ciclista, inauguram-se outros discursos para legitimação do espaço público pautados pela dimensão comunitária, muito mais próximos da diversidade e da complexidade das relações possíveis no espaço público de Curitiba. Ainda assim, a praça hoje se encontra esvaziada de seu sentido político de ser uma brecha na grande narrativa do planejamento urbano oficial, uma vez que o engajamento comunitário parece ter ficado restrito no tempo. Se a comunidade não precede o comum, mas se constitui exatamente por meio de práticas comunitárias constantes, em que a gestão é pactuada e respectuada na continuidade do movimento, a falta de ações permanentes e com alguma periodicidade acabou por tornar a PBC um espaço mais simbólico por sua origem do que por sua presença como fissura no cotidiano da cidade.

A partir desse contexto, deliberar coletivamente sobre o conceito, o programa ou os equipamentos a serem implementados para o Parque tornou-se um fator tão determinante para os ativistas quanto a concretização do Parque em si. Desse modo, entendemos que as reivindicações pelo Parque apontam para uma

prática de construção urbana que percebe, no âmbito das relações comunitárias, a legitimidade e a potência necessária para fazer prevalecer seus interesses coletivos. Ou seja, há o estabelecimento de uma subjetividade que valida a superação da concorrência entre indivíduos em face daquilo que lhes é comum. Os manifestantes percebem que o exercício do direito à cidade se dá pela satisfação da “necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e de bens materiais consumíveis), necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas” (Lefebvre, 2015, p. 105).

No entanto, também é preciso reconhecer que escapa, às ações dos ativistas aqui analisadas, algumas dimensões da produção do urbano que impedem que essa experiência reverbere em outros contextos. Analisaremos, na sequência, os limites e as contradições que fazem com que o caso do Parque Bom Retiro não produza necessariamente uma mudança de maior amplitude no paradigma das dinâmicas de produção urbana em Curitiba.

## Limites e contradições na instituição do comum em Curitiba

A atuação dos ativistas envolvidos com a causa em prol do Parque Bom Retiro tem caminhado no sentido de expandir suas reivindicações abarcando temas que poderiam fortalecer a legitimidade da criação do Parque diante da opinião pública e sensibilizar novos atores. No entanto, cabe ressaltar que as pautas incorporadas à causa se concentram em um espectro de exigências que, em Curitiba, apresenta maior

apelo de convocação e poder de mobilização para um recorte social bastante específico. Não podemos desconsiderar que o terreno em disputa está localizado em um bairro residencial de classe média, provido de infraestrutura e serviços, e a temática da preservação ambiental e do patrimônio histórico, nos termos em que esses temas aparecem no discurso dos ativistas, possui legitimidade relativamente consolidada em camadas de maior poder aquisitivo da sociedade.

Nesse sentido, percebe-se que as demandas pelo Parque não agregam substancialmente, à “Causa mais Bonita da Cidade”, grupos sociais já mobilizados em Curitiba e que lutam por pautas relacionadas à busca por garantias básicas de existência. É preciso compreender que a causa em questão congrega, em suas ações, indivíduos, em sua maioria, brancos e de classe média, formando um coletivo de ativistas caracterizado predominantemente por professores e estudantes universitários, pequenos comerciantes, profissionais liberais e moradores vizinhos ao terreno e de bairros centrais da cidade. Portanto, segundo esse campo simbólico, as abordagens que foram associadas à defesa do patrimônio histórico e preservação ambiental se relacionam a temas como:

- Agroecologia – O discurso desenvolvido pelos ativistas constantemente apresenta o papel de hipermercados como agentes de distribuição de produtos relacionados à agroindústria e à alimentação contaminada por agrotóxicos. Desse modo, o Parque proposto pelos ativistas teria como principal eixo temático, na formulação de seu programa, a difusão de práticas de agricultura orgânica, permacultura e preservação ambiental;

- Hortas urbanas – Os ativistas do Parque Bom Retiro reivindicam a existência de hortas orgânicas e de acesso público, bem como a previsão de espaços para a comercialização da produção de pequenos produtores. É importante destacar que existe uma articulação com outros movimentos que possuem demandas semelhantes, como a Horta Comunitária da Ciclovía do Centro Cívico, a Horta do Jacu e a Horta Comunitária do Parque Gomm. Cabe destacar, também, que tais ações também ocorrem em bairros com características socioeconômicas e de infraestrutura semelhantes às do Bom Retiro.

- Mobilidade urbana – As redes sociais da “Causa mais Bonita da Cidade” denunciam obras realizadas pela prefeitura no sistema viário que dá acesso ao terreno. Segundo os ativistas, as modificações no sistema viário da cidade teriam ocorrido como resultado da pressão do Grupo Angeloni, para facilitar o deslocamento de veículos que viriam do centro da cidade até o local onde se pretendia construir o mercado. Nas análises dos ativistas, as modificações priorizam a circulação de veículos individuais em detrimento do transporte público, não contemplam a ciclomobilidade, nem a segurança dos pedestres, além de intensificar o fluxo e a velocidade do tráfego em vias que atravessam bairros residenciais.

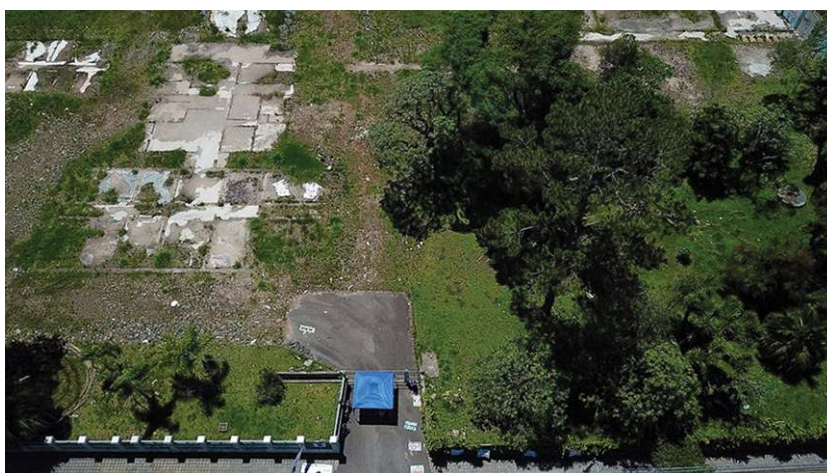
- Covid-19 – Desde março de 2020, os ativistas passaram a articular campanhas de arrecadação e distribuição de alimentos, produtos de higiene pessoal e de limpeza para serem destinados a populações mais vulneráveis à pandemia. As ações ocorrem em parceria com outras organizações da sociedade civil, como associação de moradores, o Instituto Gastronomia

Humanitária e o grupo Voluntários Contra a Covid-19, formado por professores universitários e estudantes de medicina.

Isto posto, destacamos que não se pretende associar temas como agroecologia, mobilidade urbana e principalmente a pandemia de Covid-19 como assuntos exclusivos de uma classe média mais progressista. Porém, constata-se que a abordagem desses temas no contexto do ativismo vinculado ao Parque não mobiliza moradores de regiões periféricas de Curitiba, trabalhadores de baixa renda ou causas relacionadas à gênero e raça. Nesse sentido, identificamos que, ao não se conectar com certas instâncias da produção urbana, há um afastamento daquilo que apresentamos como a instituição do comum. Tal segmentação e a dificuldade de uma integração com frentes de luta em curso pelo direito à cidade debilitam a constituição do comum como modo de produção do urbano.

A partir da reunião dos ativistas em torno de “A Causa mais Bonita da Cidade”, iniciaram-se críticas bastante contundentes sobre a ação dos agentes da administração pública, sobre as empresas do setor imobiliário que fizeram a intermediação para a comercialização do terreno, sobre a Federação Espírita do Paraná e sobre o Grupo Angeloni. Ainda em 2017, os ativistas passaram a contestar a legalidade dos contratos de compra e venda firmados entre os proprietários do terreno, trouxeram aos olhos da opinião pública circunstâncias que colocavam sob suspeita a isenção dos pareceres emitidos pelo Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC) e passaram a questionar a lisura das decisões da Prefeitura Municipal de Curitiba. Grande parte das críticas ao poder público destina-se à modificação de legislações que pudessem favorecer a construção do mercado, como a alteração no sistema viário em benefício do acesso ao futuro

Figura 7 – Piso remanescente do antigo Hospital Psiquiátrico Bom Retiro



Fonte: página do Facebook “A Causa mais Bonita da Cidade”.

empreendimento, concessão de aumento de potencial construtivo do terreno e rejeição aos pedidos de preservação histórica dos vestígios do antigo complexo hospitalar.

No entanto, é possível verificar algumas características na natureza dos atos realizados pelos manifestantes que revelam uma relação contraditória diante do estado e da racionalidade neoliberal. Se, por um lado, é inegável que os ativistas ampliam as questões relacionadas meramente à materialidade da construção do Parque, buscando interferir também no seu processo de criação com as características e condições que a causa julga legítimas; por outro, parecem ter a expectativa de uma autorização, um recuo nas intenções dos agentes do

mercado imobiliário e uma certa concessão e tutela do Estado. Essa dinâmica acaba, não só por postergar a imposição do uso do terreno como parque, mas sobretudo na apropriação social da área como um comum.

Ainda que de modo implícito, a causa do Parque Bom Retiro apresenta um discurso que expõe o incômodo diante do entendimento do espaço urbano como ativo financeiro, ao passo que tensiona a atuação do poder público e problematiza o modo de produção do espaço urbano na cidade de Curitiba. Porém, o comportamento dos ativistas apresenta alguns limites e hesitações nas táticas de enfrentamento. Isso fica claro no fato de que os manifestantes em nenhum momento ocuparam o interior do

Figura 8 – Ativistas no terreno do Bom Retiro



Fonte: página do Facebook “A Causa mais Bonita da Cidade”.

terreno, sempre mantiveram suas ações do lado de fora do lote, demonstrando respeito e uma certa reverência às dinâmicas de cercamento características do estabelecimento da propriedade privada.

Apesar das críticas contundentes e dos reiterados apelos proferidos pelos ativistas, há uma conduta polida, bem-comportada, como se seus argumentos fossem capazes de persuadir os proprietários do terreno e o estado a conceder-lhes o direito de ocupar o terreno e de criar o Parque. A recusa dos ativistas em ignorar os portões e ocupar a propriedade, usufruindo dela efetivamente como Parque, pode ser compreendida como um dilema entre a desobediência e a cordialidade. Nos moldes apresentados por Jasper (2016), a adoção de táticas aceitas ou aprovadas pela opinião pública é utilizada com o intuito de reforçar a reputação dos ativistas como pessoas moralmente irrepreensíveis. Enquanto, a adoção de táticas mais violentas ou consideradas grosseiras poderia inspirar uma repressão que poderia provocar o fim do movimento.

No entanto, considerar o recorte social dos ativistas também pode iluminar nossa compreensão das motivações pelas quais se opta pela cordialidade e adia-se a tomada do terreno como parque. Os ativistas em sua maioria são advindos de contextos urbanos nos quais não são excluídos por completo da assistência do estado ou são eles também, em alguma escala, proprietários. O impasse dos ativistas parece situar-se no enfrentamento do problema de que, quando se trata da luta pelo Parque, é necessário manifestarem-se contrários a uma dinâmica típica da sociedade neoliberal, contraditoriamente, são essas mesmas dinâmicas que lhes alimentam a ideia de estabilidade e controle sobre seu cotidiano; portanto,

são reticentes quanto ao rompimento do *status quo* da propriedade. Os manifestantes, ao permitirem que a lógica da propriedade determine a interdição do uso do terreno, distanciam-se de uma possível instituição dos comuns, visto que o uso instituinte “não é um direito de propriedade: ele é a negação em ato do direito de propriedade em todas as suas formas, porque é a única forma de lidar com o inapropriável” (Dardot e Laval, 2017, p. 509). Nesse sentido, ao protelar o uso, os ativistas afastam-se do centro de gravidade do comum, pois concentram grande parte de suas demandas a partir de uma ideia de transferência da propriedade, do campo privado para o estado.

## Conclusões

A análise do contexto de reivindicações sobre o Parque Bom Retiro sob a perspectiva da produção de comuns urbanos apresenta aspectos contraditórios e uma série de ações descontínuas e isoladas. Mas o conjunto das demandas relacionadas à proposição do Parque aponta para perspectivas que revelam novas possibilidades de apropriação dos espaços de nossas cidades, sobretudo dos espaços públicos, como lugar de cidadania e local privilegiado para a demanda de práticas coletivas e compartilhadas.

Compreendendo-se que a produção do urbano na capital paranaense está inserida em um contexto latino-americano, de industrialização tardia e de capitalismo periférico, sob a pressão das práticas neoliberais e do capital financeiro, podemos entender a dimensão das dificuldades encontradas pelos ativistas quando estes solicitam a existência no espaço urbano de uma lógica que não seja pautada pelo consumo e pela propriedade.



O caso do Parque Bom Retiro demonstra que o planejamento urbano em Curitiba é um campo em disputa, e que a capacidade institucional do estado para a promoção de uma cidade mais aberta às pretensões e exigências de grupos não hegemônicos tem seus limites. Visto que, no caso analisado, o estado tem se apresentado receptivo às abordagens de empresas de grande poder econômico e enrijecido diante das pressões sociais de grupos que propõem o urbano como lugar de representação de interesses coletivos orientados para o bem comum.

O tensionamento suscitado pelos ativistas de “A Causa mais Bonita da Cidade” é precioso, na medida em que, na luta pela criação do Parque Bom Retiro, expõe as relações entre os agentes atuantes na produção do espaço em Curitiba, aqui identificados como as instituições administrativas do município, o mercado imobiliário e a mobilização de grupos autônomos. Os embates protagonizados entre os ativistas e a administração municipal tornam explícita a importância do controle sobre os termos em que se materializa o espaço urbano na capital paranaense, visto que as características físicas e simbólicas desses espaços contribuem para a consolidação de determinadas narrativas e discursos sobre a cidade. Consequentemente, ter o protagonismo na proposição de praças e parques, principalmente a partir da década de 1970, auxiliou na legitimação de instituições e na permanência no poder de grupos políticos aliados entre si.

A iniciativa dos ativistas de repudiar a construção de um hipermercado não apenas dificulta a ação muitas vezes predatória do mercado imobiliário, como também questiona a legitimidade de um planejamento urbano sustentado pelo elogio à eficiência técnica,

mas que, em suas entranhas administrativas, mostra-se impermeável às demandas coletivas e populares.

Portanto, se os ativistas, até o momento, acumularam mais derrotas institucionais do que vitórias, é possível afirmar que possuem o mérito de procurar fissuras na narrativa institucionalizada sobre a cidade, uma vez que sugerem um potencial fortalecimento de causas que reclamem por uma ocupação do espaço urbano de modo mais comprometido com a memória da cidade, com a preservação ambiental e validando aspectos da vida urbana que possam contribuir para a produção de cidades como fontes de recursos comuns disponíveis para o uso e benefício de seus habitantes.

Logo, a questão central que percorre o caso do Parque Bom Retiro, identificada pelos ativistas, é o cercamento, ou melhor, a espoliação de recursos comuns – o entorno natural, a memória e as vivências comuns associadas ao local, pelas forças capitalistas com a conivência do poder público. Sustentam que a construção do hipermercado resultará na evidente mercantilização dessa riqueza comum, recursos requisitados para o uso compartilhado e utilizado pela população do seu entorno, para tornar-se recurso de controle privado, anulando as texturas da cidade e da sua vida pública construídas ao longo do tempo.

A oposição aos fundamentos e aos efeitos do imperativo do cercamento na produção do espaço urbano está no cerne de diversas outras ações comunitárias em Curitiba. Essas ações reivindicam direitos mobilizadas pelo desejo coletivo de fazer cidade e, mais, de reinventá-la, e seu êxito depende da capacidade de pensar, propor, elaborar e gerir coletivamente o espaço urbano. Criam-se possibilidades de forjar e sustentar outros mundos pelo

reconhecimento de que a vida urbana associativa e insurgente é aquela que deve impulsionar a vida pública institucional.

No entanto, a escala do problema do cercamento, aprofundado pelo projeto neoliberal, exige um nível de ação coordenada considerável para disputar o espaço político, no qual são definidos os interesses de larga monta. Constituir uma rede de ação e produzir mediações mais amplas que apontem para a formação de um sujeito político coletivo, capaz de incidir num nível político mais amplo, parecem-nos princípios fundamentais das lutas antineoliberais para garantir abertura a um devir pós-capitalista.

As práticas e os experimentos alternativos em Curitiba hoje, ainda que apontem renovações significativas sobre o fazer cidade, apresentam-se de forma muito localista e pouco enredados. As discussões sobre o acesso aos recursos naturais, aos investimentos públicos, à circulação e ao livre deslocamento dos corpos pela cidade aparecem como pano

de fundo em muitas ações curitibanas, mas como lutas desarticuladas. No caso específico do Parque Bom Retiro, a chancela do estado para a construção do Parque aparece diversas vezes como o fim último da mobilização, de maneira que as iniciativas do grupo para criar condições para a experimentação e transformação no/do cotidiano têm sua potência reduzida.

Com isso, não pretendemos desqualificar ou diminuir as histórias de luta, de resistência, e as propostas de mudança das experiências locais em Curitiba. Ao contrário, buscamos apontar a validade dessas novas regras e lógicas de ação como processos fundamentalmente democráticos para encontrar saídas aos impasses conferidos pelos parâmetros neoliberais. Entendemos que é necessário analisar os limites e as contradições desses processos no intuito de colaborar com as práticas de resistência ao neoliberalismo. Nossas reflexões apontam as perspectivas e os desafios para a construção de uma resposta cosmopolita, a fim de amplificar a potência das mobilizações em um contexto global.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-0972-0472>

Universidade Federal do Paraná, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Curitiba, PR/Brasil.  
maziviero@ufpr.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-8318-2422>

Universidade de Lisboa, Faculdade de Arquitetura. Lisboa, Portugal.  
alexandrevinicius.arq@gmail.com

## Referências

- ABDALLA, S. (2017). *Greca quer instalar Memorial João Turim no bosque Bom Retiro*. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/haus/sustentabilidade/prefeitura-quer-instalar-memorial-joao-turin-no-bosque-bom-retiro/>>. Acesso em: 6 out.
- BOLLIER, D. (2014). *Think like a commoner: a short introduction to the life of the commons*. Canadá, New Society Publishers.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Comum. Ensaios sobre a revolução no século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- FEDERICI, S. (2014). “O feminismo e as políticas do comum em uma era de acumulação primitiva”. In: MORENO, R. (org.) *Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres*. São Paulo, SOF – Sempre Viva Organização Feminista.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Re-enchanting the world, feminism and the politics of the commons*. Oakland, PM Press.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- JASPER, J. M. (2016). *Protesto – Uma introdução aos movimentos sociais*. Rio de Janeiro, Zahar.
- LEFEBVRE, H. (2015). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- NOJIMA, D.; MOURA, R.; SILVA, S. T. da (2009). “Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da região metropolitana de Curitiba”. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba, Letra Capital.
- OSTROM, E. (2015). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.

Texto recebido em 8/dez/2020

Texto aprovado em 18/jun/2021



# Minimização de resíduos sólidos na Suécia: proposições para gestão em municípios brasileiros

Solid waste minimization in Sweden: management proposals for Brazilian municipalities

Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi [1]

## Resumo

Para que a reciclagem aconteça, são necessárias normas, participação social e infraestrutura adequada para a coleta do material descartado. As estruturas e as normas internacionais e nacionais que norteiam o gerenciamento dos resíduos sólidos na Suécia favorecem a redução do volume descartado. Nesse contexto, este artigo objetiva examinar os arranjos institucionais dos serviços de manejo dos resíduos sólidos da Região Metropolitana de Estocolmo e seus efeitos sobre a diminuição do volume encaminhado para destinação final. A metodologia utilizada tem natureza exploratória, do tipo descritiva, com análise qualitativa. Os arranjos institucionais aplicados na Suécia vêm contribuindo para o alcance de objetivos nacionais e internacionais propostos para o país e podem inspirar o aperfeiçoamento do gerenciamento desses serviços no Brasil.

**Palavras-chave:** Suécia; Brasil; arranjos institucionais; marco legal; gestão de resíduos sólidos.

## Abstract

*Recycling waste require rules, social participation, and adequate infrastructure for collection of discarded material. The international and national structures and rules that govern solid waste management in Sweden enable to reduce the discarded volume. In this context, the article aims to examine the institutional arrangements for solid waste management services in the Stockholm Metropolitan Area and their minimization effects on the volume sent to final disposal. The methodology used in the study is exploratory and descriptive, with a qualitative analysis. The institutional arrangements implemented by Sweden have contributed to the fulfilment of national and international objectives proposed for the country and can inspire an improvement in the management of these services in Brazil.*

**Keywords:** Sweden; Brazil; institutional arrangements; legal framework; solid waste management.

## Introdução

Considera-se que ações de reciclagem e tecnologias de reuso exigem comportamento cívico, infraestrutura adequada e parceria entre organizações e Estado, que provoquem saúde e bem-estar à população e proteção à natureza. Essas atividades requerem maior avaliação das políticas públicas e dos arranjos para a provisão de serviços de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU.

Apesar de o Brasil possuir aparato legal inovador no âmbito social dos serviços de resíduos sólidos, já que a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS insere o trabalho das associações de catadores de materiais recicláveis como um bem econômico e de valor social e incorpora a existência legal de órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços (Brasil, 2010), os resultados da gestão municipal brasileira ainda são decepcionantes.

A décima sétima publicação do Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, de dezembro de 2019 (Brasil, 2019), divulga que 2.329 milhões de brasileiros não possuem atendimento do serviço regular de coleta de resíduos domiciliares em todo o território nacional (ibid., p.58). Essa base de dados, que se encontra no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, está respaldada em informações voluntárias dos municípios. Na edição de 2019, 37,7% dos municípios brasileiros não participaram do levantamento. Dos municípios participantes, 61,9% declaram não possuir serviços para apoiar a coleta seletiva, e 30,7% do total das toneladas coletadas seletivamente, em 2018, tiveram a participação formal de catadores em parceria com o poder público. O cenário revelado por esse levantamento pode se tornar mais preocupante, quando

surgem informações como: 24,4% dos municípios encaminham seus resíduos para unidades de disposição final consideradas inadequadas (aterros controlados e lixões) e, para cada 10 kg de resíduos descartados, somente 411 gramas são coletadas de forma seletiva (ibid.).

Em 2018, informações relevantes sobre o setor foram apresentadas pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – Abrelpe, por meio do relatório Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil. Esse relatório expõe a fragilidade das ações de gerenciamento municipais, já que, em 2017, 40,9% dos resíduos coletados em todas as regiões brasileiras foram despejados em unidades de tratamento inadequadas (Abrelpe, 2019). Esse mesmo relatório apresenta uma pesquisa publicada pelo Ibope, em 2018, sobre a percepção dos brasileiros sobre os resíduos e sobre a forma como colaboram para a adequada gestão.

Os resultados revelam que 98% dos entrevistados acreditam que a reciclagem é uma atividade importante para o desenvolvimento ambiental futuro do Brasil e 94% dos participantes da enquete concordam que a separação de resíduos é a atitude correta para o sucesso da reciclagem. Entretanto, 75% não separam resíduos domiciliares e 66% desconhecem como descartar corretamente os resíduos e pouco ou nada sabem sobre coleta seletiva (ibid.).

Diante do quadro inquietante apresentado acima, o caso sueco é emblemático. A Suécia possui uma população de 10.207 milhões de pessoas (Statistics Sweden, 2018), que são estimuladas a adotar comportamento social voltado para a minimização e o reuso dos resíduos, que são as maiores prioridades no gerenciamento dos resíduos do país (Avfall Sverige, 2018).

A Constituição sueca, como a brasileira, define o governo local para o gerenciamento dos resíduos. Em 2017, as organizações responsáveis pelos serviços trataram 4.783.000 toneladas de resíduos domésticos, aumento de 2,5% em relação a 2016. Cada cidadão sueco produziu 473 kg de resíduos em 2017, aproximadamente 35% a mais que o cidadão brasileiro. A reciclagem doméstica representa 33,8% ou 1.617.640 toneladas. Esse valor corresponde a 160 kg/hab./ano (ibid.), ou seja, quase 22 vezes o volume reciclado pelos brasileiros, 7,37 kg/hab./ano (Brasil, 2019).

Neste artigo, três elementos essenciais para o sucesso da reciclagem são considerados prioritários: a existência de normas, a participação do cidadão impulsionada pela educação ambiental e infraestrutura adequada para a coleta do material descartado. Na Suécia, a infraestrutura instalada para a coleta e para o transporte de resíduos domésticos oportuniza o reuso e a reciclagem (Avfall Sverige, 2018). Os suecos descartam os resíduos não recicláveis domésticos separando orgânicos dos rejeitos, e a maior parte desse material é conduzida para incineração, com o propósito de gerar energia. O material reciclável é depositado em contêineres apropriados em locais de fácil acesso. As famílias podem entregar resíduos volumosos e especiais em centros municipais de coleta (IVL, [2017]).

Do ponto de vista de infraestrutura para o descarte e para a coleta dos resíduos sólidos domiciliares, fica evidente a necessidade de novas reflexões a respeito da gestão das políticas públicas de saneamento no Brasil, e, nesse contexto, é possível aprender pela prospecção de experiências de gestão bem-sucedidas, que apoiam o gerenciamento e promovem o

aumento das taxas de reciclagem, como é o caso do manejo dos serviços de resíduos sólidos na Suécia.

A opção por examinar os arranjos institucionais implementados para os serviços de reciclagem da Suécia, o sexto país europeu que mais recicla e reutiliza material descartado (EEA, 2017), pode se constituir como alternativa para a promoção de políticas, de planejamento, de planos e projetos para esse componente do saneamento básico no Brasil. Esses dois países possuem realidades bastante específicas e práticas voltadas para o gerenciamento ainda em desenvolvimento. Mas, ainda assim, a investigação pode ser justificada como contribuição à difusão de experiências exitosas para o setor.

Com esse propósito, este artigo busca examinar os arranjos institucionais aplicados nos serviços de manejo dos resíduos sólidos da Suécia e seus efeitos sobre a diminuição do volume encaminhado para destinação final e suscitar a reflexão de gestores municipais brasileiros sobre a importância de adoção de práticas gerenciais que aprimorem os serviços do setor.

O texto está organizado da seguinte forma; a primeira seção aborda temas como a importância da governança dos resíduos sólidos urbanos para a preservação ambiental, conceitos e características de arranjos institucionais; a seguir, discute-se sobre a metodologia empregada. Na sequência, apresentam-se os arranjos institucionais empregados na Suécia, quando se buscou ilustrar e discutir como esses arranjos vêm gradativamente incentivando o aprimoramento do manejo dos serviços, a fim de reduzir a geração de rejeitos. Paralelos com a realidade brasileira são desenvolvidos. Por fim, uma síntese do que foi observado é delineada e

são traçadas as compatibilidades e as divergências entre os modelos de gestão adotados para a minimização dos resíduos sólidos na Suécia e no Brasil.

## A importância da adequação de arranjos institucionais para o manejo de resíduos sólidos urbanos

A formulação de políticas que enfoquem a preservação do meio ambiente se encontra ancorada em projetos sob diversas perspectivas, como aquelas que emergem dos anseios sociais, as oriundas da lógica do poder e da política e as relativas às decisões organizacionais que visam a manter ou a melhorar a posição dos negócios no mercado. A perspectiva proveniente dos anseios sociais voltados para a preservação ambiental acha-se apoiada no conceito de governança.

Jacobi, Gunther e Giatti, (2012) concebem o termo governança como mais inclusivo que o de governo, por abranger a vinculação entre sociedade, Estado, mercado, direito, instituições, políticas e ações governamentais. A governança está atrelada à interposição entre Estado e sociedade civil, transcende a abordagem “[...] técnico-institucional e se insere no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos” (ibid., p. 335).

A superação dos desafios no atendimento às diversas demandas de serviços públicos, inclusive de valoração da natureza e do meio ambiente, perpassa pela governança e pelos arranjos institucionais que lhe dão suporte.

O estudo de Silva e Lapa (2019) indica que, a partir da década 1960, o processo de provisão de serviços públicos das grandes aglomerações metropolitanas brasileiras ocorreu sustentado por estruturas especializadas em cada área de atuação governamental (educação, saúde, habitação, transportes). A provisão de serviços públicos ocorrida a partir de então abriu espaço para “uma dinâmica de setorialidade das funções e atribuição dos serviços prestados” (ibid., pp. 517-518). A dinâmica relacionada à setorialidade das funções e à atribuição dos serviços prestados pode ser entendida como arranjos institucionais.

Lotta e Vaz (2015) explicam que arranjos institucionais podem ser entendidos como “[...] regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas” (ibid., p. 173). Eles afirmam que os arranjos institucionais na América Latina e no Brasil começaram a ser delineados a partir da descentralização das políticas públicas para a reforma do Estado, quando foram construídas políticas mais aderentes e próximas às necessidades sociais, embora os entes envolvidos nem sempre tenham tido capacidades de gestão e recursos compatíveis para implementá-las.

O estudo desenvolvido por Lotta e Favaretto (2016), que analisa como novos arranjos institucionais consideram o papel dos territórios, compreende essa dinâmica como “[...] regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais e que definem a forma de coordenação de processos em campos

específicos” (ibid., p. 54). Para os autores, a análise de arranjos institucionais permite explorar variáveis centrais para a compreensão e a definição de atores envolvidos, como a governança é exercida, assim como os processos decisórios e os graus de autonomia são praticados. O Quadro 1 apresenta alguns critérios de avaliação sugeridos pelos autores para análise de arranjos institucionais.

Lotta e Favareto (ibid.) destacam a noção de dimensão territorial associada diretamente à gestão e implementação de políticas públicas. Afirmam que a implementação de políticas nacionais em diferentes territórios pode dar origem a indicadores diferenciados, sugerindo que o êxito da consecução de políticas está associado aos fatores locais, além de articulação intermunicipal e mobilização social.

O papel do território também é mencionado no trabalho de Chau, Choy e Lee (2018), que afirmam existir diversas tentativas no

mundo para desenvolver arranjos institucionais que incorporem incentivos, interesses sociais e custos financeiros estatais e privados para a conservação urbana. Citam, como exemplo, o arranjo institucional para inclusão de locais ou manifestações culturais na lista de Patrimônio Mundial da Humanidade. O pedido é submetido por governos locais junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Caso o pleito seja aceito, os solicitantes devem aderir às regras da Unesco, e os locais aprovados serão conservados e protegidos por regulamentos locais e nacionais, monitorados por todas as nações inscritas na lista de Patrimônio Mundial da Humanidade. Surge, dessa forma, a noção de relação confederativa: como diferentes Estados soberanos ou sistemas de instituições supranacionais com interesses comuns interagem e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas.

Quadro 1 – Descrição e definição de critérios de avaliação para análise de arranjos institucionais

Critérios de avaliação	Definição
Relações federativas	Como diferentes atores públicos (Governo Federal, governos estaduais e governos municipais) se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas
Territorialidade	O papel conferido aos territórios e como isso se materializa em estruturas de governança.
Intersetorialidade	Articulações sustentadas por diversos setores públicos e privados, visando ao alcance conjunto de resoluções para problemas socioambientais
Participação da sociedade	Mobilização de diversas forças sociais para o êxito do processo de formulação e execução das políticas públicas

Fonte: Lotta e Favareto (2016). Adaptado pela autora.

Em plano nacional, o estudo de Coutinho e Pires (2014) sobre arranjos institucionais discute as regras e os desenhos de instituições e processos que envolvem a temática ambiental. Especificamente, arranjos institucionais de um programa do governo federal que concede benefícios financeiros a famílias em situação de extrema pobreza. Os autores citam as divergências sobre o entendimento de pobreza *versus* a conservação ambiental existente entre sociedade civil, academia e agentes governamentais. Alertam para contratempos causados por arranjos que são implementados por diversos agentes, com diferentes procedimentos organizacionais. Concluem que esse formato, no caso estudado, resulta em atrasos das ações de desenvolvimento do território.

Arranjos institucionais contribuem para a geração de distintos processos de tomada de decisão, colaborando, de modo geral, para maior flexibilização das decisões estatais junto às demandas da sociedade, incitando o desenvolvimento sustentável. Importante tomar conhecimento sobre esses arranjos voltados para a conservação ambiental em centros urbanos. O setor de serviços voltados para o manejo de RSU tem historicamente desempenhado um papel importante na preservação ambiental, inclusive interagindo com outros setores-chave para atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, como: moradia, saúde, educação e lazer.

A Política Nacional de Saneamento Básico, lei n. 11.445/2007 – PNSB, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Determina princípios fundamentais, dentre eles a universalização do acesso e os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo dos resíduos

sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente. Essa Política se refere à limpeza urbana e ao manejo de RSU, como conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos (Brasil, 2007a).

As instâncias que conduzem para intervenções adequadas de manejo de RSU, ou seja, da triagem, da coleta, do transporte, do tratamento e da disposição final, colaboram de forma significativa para a diminuição dos impactos ambientais nocivos, causados pelo descarte e tratamento inapropriados.

Após o ano de 2007, quando a Política Nacional de Saneamento Básico enfatiza a criação de apoio institucional e cogestão nos serviços de saneamento, espaços decisórios de compartilhamento do poder se inserem no contexto das políticas de saneamento básico, fortalecendo um processo democrático do setor.

Para Marchi (2015), diferentes instrumentos de gestão participativa vêm sendo tomados no processo de estruturação dos serviços de saneamento básico, que apresentam graus de adesão diferentes, a depender da compreensão dos atores envolvidos, das respostas às demandas e da predisposição dos governos locais em compartilhar suas decisões. O compartilhamento das decisões do setor possui o apoio de normas, procedimentos e rotinas que conduzem o manejo de RSU e que, conseqüentemente, necessitam de arranjos institucionais para orientação e implementação de ações. A lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, é o exemplo mais significativo de marco regulatório que estabelece princípios, objetivos e instrumentos e especifica as diretrizes relacionadas à gestão integrada e ao

gerenciamento de resíduos sólidos, dispondo sobre os instrumentos econômicos aplicáveis e sobre as responsabilidades dos geradores e do poder público (Brasil, 2010).

No Brasil, apesar da existência de norma cabível, as instituições que efetuam procedimentos e rotinas de gerenciamento de RSU ainda não conseguiram desempenho adequado para refletir uma melhoria da prestação desses serviços. Marchi (2015) aponta para alguns processos que interferem na condução das ações ligadas ao manejo de RSU, como: planejamento técnico, operacional e gerencial dos serviços, administração dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros, organização das tarefas, direção das atividades e controle de todo o sistema de limpeza urbana, necessitando, para isso, a elaboração de Planos de Gestão de Limpeza Urbana (PGLU), programas de educação ambiental, construção de aterros sanitários, recuperação de áreas degradadas, capacitação de pessoal operacional e projetos de ressocialização dos catadores de materiais recicláveis (ibid.).

Os decepcionantes dados estatísticos relativos ao gerenciamento da minimização dos resíduos sólidos no Brasil, apresentados pelo Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (Brasil, 2019), revelam a frágil configuração dos arranjos institucionais voltados para esse serviço e apontam para urgente aperfeiçoamento. Nesse sentido, é importante considerar e dar destaque também aos marcos, estruturas, procedimentos e rotinas bem-sucedidas de processos que são adotados em outros países.

## Metodologia

A metodologia adotada para atender ao objetivo deste trabalho foi o estudo de caso descritivo e exploratório. O estudo exploratório teve como finalidade buscar ampliar o conhecimento sobre características estruturais de serviços de manejo de RSU, principalmente em relação ao despejo e à coleta voltados para atividades de reuso e reciclagem. A interlocução específica com os serviços ligados aos RSUs na Suécia, país que se encontra entre os dez primeiros que mais desenvolvem atividades de reciclagem e compostagem dentre os 28 países-membros da União Europeia (EEA, 2017), é proposital, em função da necessária e urgente modernização do setor no Brasil, que depende de investimento em novas plantas e contínuos recursos financeiros para a sua operação (Aprelpe, 2017).

O delineamento utilizado deu-se por meio de pesquisa bibliográfica/documental e de campo. O levantamento bibliográfico e documental foi realizado na Biblioteca Virtual da Universidade de Estocolmo, junto às produções científicas e aos marcos legais relativos ao manejo e aos arranjos institucionais dos serviços de RSU no âmbito da União Europeia, do Conselho Nórdico e da Suécia, utilizando-se descritores como redução e reciclagem, pontos de entrega voluntária e transporte e destinação de resíduos sólidos. Para o estudo de caso, optou-se por descrever a dinâmica implementada para o atendimento de serviços de RSU inserido em um contexto representativo como a Região Metropolitana de Estocolmo – RME,



que registra, aproximadamente, 23% do total da população da Suécia, ou seja, 2.336 mil/hab. (Statistics Sweden, 2018). Para tal, as técnicas empregadas foram: a) registro fotográfico e b) anotações de campo que demonstrassem evidência empírica para replicação. Ocorreram entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019.

Quanto aos procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos eventos encontrados, o estudo desenvolveu-se em um ambiente que preconizou a abordagem qualitativa junto às estruturas públicas visitadas, como pontos de entrega voluntária, que apresentassem gestão própria ou terceirizada e que recebessem descarte de material reutilizável ou reciclável dos usuários.

Para apoiar a análise das práticas que sustentam a minimização dos RSUs na Suécia, foram adotadas e adaptadas as variáveis centrais para análise de arranjos institucionais sugeridas por Lotta e Favareto (2016), tais como: intersetorialidade, relações federativas, territorialidade e participação social. No propósito de examinar os arranjos institucionais voltados para os serviços de RSU na Suécia, das quatro variáveis centrais de avaliação sugeridas, três foram tomadas: (1) as relações confederativas e federativas; (2) a intersetorialidade; e (3) a participação da sociedade. O critério da territorialidade, também indicado por Lotta e Favareto (ibid.), não foi tratado, nesta pesquisa, devido à dificuldade de se traçar uma relação entre os papéis conferidos aos territórios suecos e brasileiros, cujos aspectos sociais, culturais e políticos são muito distintos, assim como o são as estruturas de governança dos serviços municipais de resíduos sólidos urbanos.

Nessa perspectiva, a narrativa empregada no texto procurou desenvolver uma cadeia de evidências para explicitar os arranjos

institucionais que propiciam o adequado manejo dos RSUs e que promovem a minimização de rejeitos no território sueco.

## Resultados

### Minimização de RSU na Suécia: relações confederativas e federativas, intersetorialidade e participação social

O artigo publicado por Lindqvist (2012), resultado de pesquisa direta (entrevistas com políticos e servidores públicos municipais) e indireta (exame de atas de reunião de conselhos, planos municipais formais e *site* institucionais), buscou analisar a governança dos serviços públicos de resíduos sólidos domiciliares na Suécia, usando, como estudo de caso, a cidade de Helsingborg. O autor aponta que a governança desses serviços, entendida como desenho e implementação de políticas públicas e entrega de serviços, caracteriza-se como híbrida. Conceitua governança híbrida como processo de desconcentração, ou seja, pluralidade de formas organizacionais, na qual a gestão se dá pelo poder municipal com a contribuição de serviços terceirizados; de normas legislativas nacionais e internacionais; e de partes interessadas, municípios, empresas públicas e privadas e demais *stakeholders*. Uma das principais conclusões da pesquisa é que as legislações nacionais e europeias indicam a esfera municipal para a gestão dos resíduos, porém o poder público municipal sueco é autônomo para estabelecimento de metas para o aprimoramento da oferta, assim como para decidir o modelo organizacional de prestação ou entrega dos serviços.



Com o panorama geral de arranjos institucionais para os serviços de resíduos sólidos da Suécia apresentado por Lindqvist (ibid.), os resultados encontrados para este trabalho são apresentados e discutidos com base em três dos quatro critérios para exame de arranjos institucionais, indicados por Lotta e Favareto (2016). Vale ressaltar que a análise crítica proposta pelos autores se baseia em um processo de julgamento, o qual busca entender a definição de atores envolvidos para como se procedem a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia dos arranjos investigados.

Diante de tal decisão de análise, a utilidade da teoria para a prática do presente estudo de caso permitiu a seguinte sequência de apresentação dos resultados: 1) relações confederativas e federativas; 2) intersectorialidade; e 3) participação social.

### As relações confederativas e federativas

O estreitamento das relações e interações entre distintas instituições supranacionais na América do Sul poderia ser protagonizado pelo Mercosul. Todavia, a ausência de debate político, legal, econômico e social nos países-membros impede avanços para uma efetiva visão comum das diversas instâncias vinculadas ao desenvolvimento da região.

No Brasil, as relações federativas do setor de resíduos sólidos possuem marco regulatório que estimulam a gestão integrada e compartilhada por diversos setores e entre entes federados. Apesar da legislação, a dinâmica entre esses entes ainda é frágil. Um aspecto sobre a relação federativa do saneamento no Brasil é

discutido no estudo de Souza e Gomes (2020). Os autores discorrem sobre o desempenho do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Ministério das Cidades, até 2015, que buscou financiar a expansão dos serviços de água e esgoto em municípios com mais de 50 mil habitantes. O estudo aponta que somente 20% dos recursos empenhados foram efetivamente gastos no prazo devido e considera que a desarticulação entre as ações das esferas federal, estadual e municipal nos maiores empreendimentos executados foi uma das “[...] causas de atraso ou suspensão temporária das obras mais frequentemente observadas nos relatórios das auditorias realizadas no órgão gestor dos programas” (ibid., p. 40). Os autores consideram que a organização de uma estrutura mínima e eficaz de governança para o setor do saneamento básico no Brasil é imprescindível para se “[...] repensar novos arranjos de colaboração federativa que sejam mais eficazes em reduzir os custos da implementação para os entes envolvidos” (ibid., p. 46).

Desde 2010, com a promulgação da PNRS, arranjos de colaboração federativa para incentivo à reciclagem no Brasil são concebidos e incentivados mediante regulamentações específicas. Em especial, os anos de 2021 e 2022 tiveram papel importante para o surgimento e implementação de normas que direcionassem o gerenciamento dos resíduos no Brasil. Em 2021, foi sancionada a lei n. 14.260/2021, que criou o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle), objetivando incentivar indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos (Brasil, 2021).

Em janeiro de 2022, o decreto federal n. 10.936/2022 regulamentou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela lei federal n. 12.305 de 2010, destacando a importância da Logística Reversa (Brasil, 2022a). Em abril, foram publicados no Diário Oficial da União dois decretos, o n. 11.043/2022, que instituiu o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Brasil, 2022b), e o n. 11.044/2022, que trouxe mudanças importantes para o setor de reciclagem, por meio do Programa Recicla+, que introduziu o Certificado de Crédito de Reciclagem, incentivo de investimentos privados na reciclagem de produtos e embalagens descartados pelo consumidor (Brasil, 2022c).

A Suécia, no âmbito das relações confederativas, participa de dois importantes sistemas supranacionais: o Conselho Nórdico e a União Europeia. Redução de riscos, harmonização de normas, relações com a comunidade são procedimentos que o Conselho Nórdico aspira para a interação de diferentes Estados soberanos no processo de formulação de políticas públicas para a diminuição da geração dos resíduos.

Esse Conselho, com sede em Copenhague, foi criado, em 1952, para proporcionar aos habitantes dos países nórdicos espaços aprazíveis e para discutir sobre o aproveitamento de recursos e de novas oportunidades econômicas (Nordic Council, [201?]). Os representantes da região nórdica aquiescem o trabalho conjunto como o mais apropriado para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Na atualidade, o Conselho Nórdico, composto por 87 representantes de Estados soberanos e territórios autônomos, como a Suécia, possui diversas atribuições, como: recomendar certificações para setores que contribuam para a sustentabilidade; delinear diretrizes para

a melhoria da qualidade de vida, por meio de relatórios; sugerir mudanças e promover premiações anuais, como o Prêmio do Meio Ambiente. O tema do prêmio de 2019 esteve ligado às iniciativas que requeriam o consumo e a produção sustentáveis, fazendo mais e melhor com menos (ibid.).

A indicação para a minimização e para a reutilização não poderia ser mais apropriada, já que alguns países que fazem parte do Conselho Nórdico, segundo o relatório da WWF de 2018, possuem alta pegada ecológica (WWF, 2018). O consumo excessivo é uma das preocupações de Dagfinn Høybråten, Secretário Geral do Conselho Nórdico de Desenvolvimento, que adverte sobre a necessidade de quatro planetas para sustentar o atual estilo de vida dos seus habitantes, colocando em perigo a liderança da Região Nórdica no *ranking* mundial de desenvolvimento sustentável (Nordic Council, [201?]).

Outra estrutura confederativa, da qual a Suécia participa, é a União Europeia. O gerenciamento dos RSUs adotado pela Suécia busca o alcance dos elementos indicados pela Hierarquia dos RSU recomendada pela União Europeia (Figura 1), que evidencia os níveis mais desejáveis para as atividades de manejo deles.

Essa hierarquia, inicialmente estabelecida pela Diretiva 2008/98/CE (UE, 2008), enquadrava legalmente o tratamento dos RSUs na região e indicou como iniciativas mais desejáveis a redução na fonte e a reutilização. O propósito dessa hierarquia é evidenciar a importância da gestão dos resíduos, que deve ser empreendida sem riscos para o meio ambiente. Um destaque deve ser dado à necessidade de elaboração de planos de gestão de resíduos e programas de prevenção de resíduos pelas autoridades nacionais competentes (ibid.). Nos últimos anos, na Suécia, planos de gestão e normas específicas

Figura 1 – Hierarquia dos resíduos sólidos da União Europeia



Fonte: Diretiva - 2008/98/CE (UE, 2008). Adaptado pela autora.

foram elaborados para alguns tipos de resíduos, como os eletroeletrônicos e os têxteis, para responder aos interesses e particularidades do território, seguindo os princípios estabelecidos pela UE (Avfall Sverige, 2018).

A Diretiva 2008/98/CE (ibid.) vem produzindo efeitos positivos na UE. No ano de 2000, a geração de resíduos por pessoa na região era de 521 kg/hab. Em 2017, essa média diminuiu 10%, 487 kg/hab. Os cinco países que geraram mais de 600 kg/hab foram: Dinamarca, Cyprus, Alemanha, Luxemburgo e Malta. O volume de resíduos urbanos reciclado na região vem aumentando anualmente, de 25,1%, em 2000, para 47%, em 2017 (Eurostat, 2017?).

Tendo em vista acelerar as atividades que beneficiam as condições socioambientais nesse território, em maio de 2018, o Parlamento Europeu deliberou a Diretiva (UE) 2018/851, ampliando as metas estabelecidas

na Diretiva 2008/98/CE. Os objetivos pretendidos por essa regulação são desafiadores para o gerenciamento dos RSUs. O que se propõe é preparar os países-membros para ampliar as atividades de reutilização e reciclagem na busca da “gestão sustentável dos materiais, a fim de proteger, preservar e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, assegurar uma utilização prudente, eficiente e racional dos recursos naturais” (UE, 2018, p. 1), objetivando alcançar a economia circular, na qual os resíduos são progressivamente utilizados como recursos e são criadas novas oportunidades econômicas.

Coleta seletiva é base para a economia circular. A coleta seletiva pressupõe a separação doméstica apropriada e uma infraestrutura pública adequada para o descarte dos recicláveis. As ações de gestão necessitam de uma variedade de estímulos capazes de subsidiar

planejamento e inovação suficientes para transformar o atual modelo de economia linear para o alcance da economia circular. De acordo com Stahel (2016), a economia circular destaca-se como um modelo inovador, já que transforma bens que estão no final de sua vida útil em recursos para outros processos, fechando ciclos em ecossistemas industriais e minimizando resíduos. Conceitos e procedimentos abrangidos pela economia circular são consolidados à medida que se expandam iniciativas voltadas para o desenvolvimento de novos processos, conhecimentos e comportamentos.

Uma resposta sueca, no contexto metropolitano de Estocolmo, para o chamamento da União Europeia no alcance da economia circular, foi a concepção do plano intitulado *Waste management plan for Stockholm 2017-2020: Together for the world's most sustainable city*, que busca o aprimoramento de parcerias para a coleta, tanto por atores privados quanto por organizações sociais que atuam na região. Assim, torna-se um grande desafio, para o final do ano de 2020, a redução do volume de resíduos domésticos de 500 kg para 250 kg, *per capita* anual (Stockholm Vatten Och Avfall, [2017?]). No esforço para a minimização dos resíduos, percebe-se cooperação em escala supranacional.

Entretanto, essa não é tarefa fácil. As discussões relacionadas ao gerenciamento dos RSUs e os impactos ambientais vêm se ampliando nos municípios suecos, devido às dificuldades no cumprimento de algumas das diretrizes estabelecidas pelos países que compõem a União Europeia. Apesar do esforço e da cooperação entre sociedade, empresas e governo, a geração dos resíduos no país tende a aumentar, já que possui alto poder de consumo. Exemplo significativo para a dificuldade

dos gestores de RSU para minimizar resíduos é o alto poder de compra de bens de consumo do consumidor sueco, principalmente de produtos oriundos da cadeia têxtil. Segundo o Swedish Environmental Research Institute – IVL, a partir da primeira década dos anos 2000, compram-se anualmente, em média, 13 kg de roupas por pessoa, 30% a mais que em 2000. Pequeno percentual é reutilizado ou reciclado, a maior parte das roupas descartadas vai para a incineração (IVL, [2017]). O estudo de Zamani, Sandin e Peters (2017) mapeia o ciclo de vida de roupas relacionadas à moda de consumo rápido da Suécia e conclui que é preocupante o volume de descarte de roupas antes do fim de sua vida útil.

Na esfera das relações federativas, um componente básico para nortear a integração de iniciativas de redução e reciclagem é a legislação. O Brasil possui uma legislação inovadora e desafiante, voltada para os resíduos sólidos, a lei n. 12.305 de 2010. Entretanto, as dificuldades para o manejo dos resíduos sólidos persistem. Dentre outros graves problemas no setor de RSU brasileiro e que vão de encontro ao determinado por lei, destacam-se: destinação final ainda direcionada para “lixões” em boa parte dos municípios, frágil implementação dos acordos setoriais assinados pelos representantes das cadeias prioritárias para implantação da logística reversa, deficiente infraestrutura pública para descarte de material reciclável na maior parte do território nacional e ausência de um panorama que apresente dados estatísticos confiáveis sobre coleta seletiva e reciclagem.

A Suécia, diferentemente do Brasil, não possui legislação específica para o manejo dos resíduos sólidos. As diretrizes normativas encontram-se inseridas no Código Ambiental

Sueco, que estabelece os objetivos e as áreas para a sua aplicação e articulação, norteia a promoção do desenvolvimento sustentável fincado na gestão inteligente dos recursos naturais e incentiva a reutilização e a reciclagem, bem como outras formas de gestão de materiais, matérias-primas e energia, com vistas ao estabelecimento e à manutenção dos ciclos da natureza (Sweden Government, 1999).

Como forma de condensar os aspectos desse marco regulatório, considerados relevantes para a gestão e o manejo dos resíduos sólidos, foi elaborado o Quadro 2, contendo as principais definições das ações voltadas para os serviços de manejo dos resíduos sólidos na Lei do Meio Ambiente sueca.

Normas legais são dispositivos que norteiam ações sociais. Contudo, são incapazes de impedir o padrão de consumo e de geração de resíduos adotado pela coletividade. Segundo reportagem do jornal europeu *The Local*, em 2016, os suecos possuíam um estilo de vida que exigiria o equivalente a quatro planetas para o sustento do consumo, principalmente nos setores de alimentação e de transporte. A reportagem informa que o governo, nesse mesmo ano de 2016, propôs destinar 12,9 bilhões de coroas suecas para iniciativas focadas no meio ambiente e na mudança climática (The Local, 2017). A matéria baseou-se no Relatório *Living Planet Report 2016*, da WWF, que apresentou os suecos como portadores de uma das

Quadro 2 – Principais aspectos do Marco Regulatório Sueco para os RSUs

Aspectos relevantes para a gestão	Lei Meio Ambiente – Suécia
<b>Capítulo 15º – Resíduos sólidos</b>	
Definições	Seção 1 – Responsabilidade do produtor
Manejo dos resíduos	Seções 6 a 8 – Responsabilidade municipal, obrigatoriedade de disponibilizar infraestrutura para descarte, de encaminhar os resíduos para estação de tratamento e de priorizar a reciclagem. Permite terceirização dos serviços
Plano de gerenciamento municipal dos resíduos	Seções 10 e 11 – Obrigatoriedade de ter um plano municipal consoante o plano governamental com enfoque em medidas para reduzir a quantidade e a periculosidade dos resíduos
Elaboração de planos municipais	Seção 12 – A cargo do município que deve constituir Conselho; Seção 13 – Consulta aos interessados; Seção 14 – Divulgação ampla e detalhada
Gestão	Seções 18 a 27 – A cargo do município e de parceiros autorizados. Estabelece o tratamento, a reutilização e a reciclagem
Normas internacionais	Seção 28 – Em consonância com as regras da União Europeia
<b>Capítulo 27º – Encargos e taxas</b>	
Cobranças	Seção 1 a Seção 4 – o Governo ou Conselho Municipal são os órgãos que estabelecem regras de taxas para os custos dos serviços de RSU. Seção 5 – Periodicidade de pagamento e destaque para a redução; Seção 7 – Cobrança do governo sobre grandes geradores

Fonte: Sweden Government (1999). Adaptado pela autora.

maiores pegadas ecológica do planeta, fazendo parte dos países com indicadores de hectares globais maiores que 7 ha, ao lado dos Estados Unidos, da China, dos Emirados Árabes, do Canadá e da Austrália (WWF, 2016). A destinação de fundos do orçamento governamental para meio ambiente e mudanças climáticas contribuiu para a melhoria no indicador de hectares globais que a Suécia alcançou em 2018, entre 5,25 e 7 ha (WWF, 2018).

Responsabilidade municipal, terceirização dos serviços, plano municipal consoante o plano governamental, consultas e transparência, parcerias, consonância com as regras da União e estabelecimento de normas para tarifas são processos gerenciais que permitem o diálogo entre as diferentes esferas federativas sobre o manejo dos resíduos e que não necessitam de políticas públicas exclusivas para esses fins.

Em 1947, para o fortalecimento da articulação desses processos gerenciais, foi criada a Associação Avfall Sverige, que é o principal negociador e executor de regras políticas, sociais e legais voltadas para o manejo dos resíduos sólidos, coordenando 400 membros dos setores público e privado, que representam 99,9% da população sueca e que formam, conjuntamente, uma dinâmica que possui como requisito a prática da sustentabilidade.

Essa Associação objetiva o “desperdício zero” e, para isso, monitora o gerenciamento dos municípios associados e trata dos interesses dos membros, por meio de troca de experiências, de pesquisa e investigações, de educação e disseminação dos resultados encontrados com o propósito de facilitar a transição das atuais práticas de manejo para níveis maiores de redução e de reutilização dos RSUs (Avfall Sverige, 2018). A Avfall Sverige também representa seus membros internacionalmente em

negociações com políticos, outros tomadores de decisão, por meio de comitês de desenvolvimento para a gestão dos resíduos no país.

## A intersetorialidade

Lotta e Favareto (2016) apontam a intersetorialidade como um critério de análise de arranjos institucionais “pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles” (ibid., p. 54).

A integração horizontal pode envolver compartilhamento de informações em fonte de recursos, tecnologias, parcerias, planejamento e mudança de procedimentos. No Brasil, a PNRS estabelece, no art. 3º, inciso XVII, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, por meio de atribuições individualizadas e encadeadas por diferentes setores e entes e, no art. 11º, inciso I, determina integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (Brasil, 2010). Apesar das recomendações legais, o planejamento e a gestão compartilhada dos resíduos nas diferentes esferas brasileiras enfrentam, na prática, impasses para a concretização de ações partilhadas.

O estudo realizado por Silveira, Figueiredo e Almeida (2018) discute a problemática do planejamento e da gestão ambiental no território metropolitano do Rio Grande do Norte, sob a perspectiva da gestão compartilhada dos RSUs. Uma das constatações apontada pelos dados levantados foi o tímido papel de indutor das políticas de resíduos do governo estadual, restrita à destinação final dos materiais ao

aterro sanitário, com ausência de diálogo sobre outros aspectos que formam uma gestão integrada dos RSUs. Os autores consideram que,

A despeito da instituição de uma governança interfederativa entre entes que compõem arranjos metropolitanos – a partir do regramento do Estatuto da Metrópole, as diretrizes presentes na Política Nacional de Resíduos Sólidos permanecem sendo descumpridas na Região Metropolitana de Natal em virtude da ausência de colaboração por parte dos entes municipais e de coordenação pelo governo estadual. (Ibid., p. 527)

A maioria das condições descritas no estudo sobre o compartilhamento intersetorial dos serviços de RSU é recorrente em diversos municípios brasileiros. Os percentuais retratados pelas estatísticas oficiais no atendimento dos serviços públicos de resíduos ainda se encontram decepcionantes, principalmente quanto às atividades de reciclagem.

Na Suécia, o aparato legal contribui para sustentar ações impetradas para o êxito da redução e da reciclagem e as articulações para o alcance de soluções socioambientais são amparadas pelo encadeamento dos diversos setores públicos e privados. Exemplo é a taxa cobrada pelo manejo dos resíduos sólidos, que se destina à remuneração dos serviços prestados, assim como para atingir os objetivos municipais propostos pelas normas nacionais e internacionais do setor. A pluralidade política e organizacional na tomada de decisões pode ser benéfica à redução e à reciclagem.

Em 2004, a Suécia reciclava 44% dos resíduos gerados pelos usuários dos serviços. Após uma década, esse quadro foi alterado para 50% (EEA, 2017). Em 2017, os dados informados pela Avfall Sverige (2018) sinalizam percentual

menos robusto, que pode ser justificado pela adoção de diferentes metodologias. A reciclagem doméstica representou 1.617.640 toneladas (160 kg/hab.) ou 33,8% do total dos resíduos gerados, que foi de 4.783.000 toneladas (473 kg/hab.).

Apesar de percentuais díspares, diversos estudos acadêmicos e técnicos apontam para dados positivos e ações conjuntas para o aprimoramento da reciclagem. Os resultados do estudo de Hage, Söderholm e Berglund (2009) sobre quais determinantes contribuiriam para os suecos reciclarem papel, vidro, plástico e metal indicaram, mais uma vez, que motivos econômicos e morais influenciavam o comportamento dos entrevistados. Econômicos porque as taxas cobradas pelo serviço de coleta são minimizadas pelo esforço de redução dos rejeitos, e essa redução depende de infraestrutura pública para o descarte. A motivação moral estava associada à preservação ambiental. Entretanto, segundo os autores, os motivos morais atrelavam-se à facilidade da infraestrutura para o despejo de resíduos recicláveis (ibid.). Dessa forma, a importância de observância das normas legais e morais (autoimpostas) diminui se não houver uma conjuntura que favoreça ações de cooperação e parceria. Andersson e Stage (2018), ao discutirem reciclagem, observaram que a disposição de contêineres para o descarte de resíduos orgânicos propiciava maior facilidade para o transporte, para o tratamento e para a reciclagem dos outros tipos de resíduos e era mais efetiva que a imposição de tarifas baseadas no peso dos resíduos.

Para manejar tal quantidade de resíduos, os municípios possuem diversos modelos de gerenciamento direcionados para articulações intersetoriais e normativas. Um dos modelos mais utilizados é a administração



direta. Em 2014, 25% dos municípios suecos a possuíam. Em 2017, passou para 44% (Avfall Sverige, 2018). Os usuários dos serviços geralmente descartam os resíduos não recicláveis domésticos, separando orgânicos dos rejeitos, e a maior parte desse material (50%) é conduzida para incineração, para geração de energia (ibid.).

A geração de energia exige responsabilidade compartilhada entre diferentes setores que atuam desde a separação de rejeitos até o controle das emissões dos gases. A produção energética por meio de incineração de resíduos é tema do estudo de Ek e Plepiene (2018). Eles observam que, desde 2015, menos de 1% dos resíduos domésticos na Suécia era depositado em aterros e que a política de redirecionamento dos resíduos de aterros sanitários para a produção de energia vem sendo aprimorada. Os autores anunciam que a meta principal da Suécia é a prevenção e o aumento da recuperação de material, em detrimento das soluções de geração energética, e exemplificam práticas de gerenciamento em nível local, como a coleta seletiva de resíduos orgânicos em mais da metade dos municípios. Ainda segundo eles, em alguns municípios, a introdução da separação dos resíduos orgânicos coincidiu com redução de resíduos domésticos e melhor qualidade da triagem dos resíduos de embalagens.

Aparentemente, a conscientização exercida pelo governo para a prevenção e o aumento de recuperação de material vem ajudando a compor um quadro de infraestrutura mais integrada entre diferentes setores para o descarte de RSU em centros urbanos. Um modelo de estrutura a ser ilustrado é o da Região Metropolitana de Estocolmo – RME, área

de grande crescimento populacional e alto nível de renda. A RME possui aproximadamente de 2.336 milhões de habitantes (Statistics Sweden, 2018).

Redução de resíduos domésticos e melhor qualidade da triagem, além de destinação ambientalmente adequada, são os propósitos da associação que presta serviços municipais para a Região Metropolitana de Estocolmo, a Stockholm Vatten Och Avfall. Essa prestadora de serviços de RSU possui o desafio de assegurar a aplicação do Regulamento Municipal, que, dentre outras atribuições, autoriza a cobrança de taxa para o manejo dos serviços.

O relatório intitulado *Waste management plan for Stockholm 2017-2020: Together for the world's most sustainable city* relata que a RME é uma das cinco regiões que mais cresce na Europa, estimula a reutilização e a recuperação dos resíduos e divulga o propósito de reduzir metade dos resíduos gerados (500 kg/ano/hab.) (Stockholm Vatten Och Avfall, [2017?]). A Stockholm Vatten Och Avfall reconheceu que o sistema de coleta, que disponibiliza contêineres para descarte de recicláveis em áreas de grande movimento de pedestres, deveria ser aprimorado por meio de parcerias, tanto com atores privados quanto com organizações sem fins lucrativos. Essa resolução resultou na instalação de vários centros de entrega voluntária (ibid.). Desde 2015, sete grandes centros municipais de entrega voluntária foram inaugurados na RME (Stockholm Vatten Och Avfall [2019?]). Esses centros são exclusivos para o descarte de pessoas físicas.

A Stockholm Vatten Och Avfall gerencia esses centros por meio de parcerias com empresas voltadas para reuso, reciclagem



ou incineração, propiciando chances para a integração entre atores. No Centro de Descarte Municipal de Roslagstulls återbruk, o usuário encontra os locais apropriados para o descarte de acordo com cartazes que divulgam a destinação a ser dada aos resíduos recolhidos (Figura 2). Após o descarte, o material é transportado por empresa terceirizada e distribuído conforme a sua utilização (Figura 3).

As infraestruturas instaladas na RME incentivam os usuários a se deslocarem e descartarem apropriadamente seus resíduos, equilibrando a relação entre sociedade e práticas de

separação e de descarte, para diminuição do volume de rejeitos encaminhados para destinação final.

Quando se trata especificamente da participação social, uma vez configurado o ambiente propício para a melhoria de comportamento pró-ambiental da sociedade, outro ponto que merece atenção se refere ao esforço em atenuar as tensões sociais e institucionais criadas entre a relação dualística Desenvolvimento e Preservação, que ainda persiste e requer mudanças inovadoras para o setor dos resíduos sólidos.

Figura 2 – Estocolmo – Roslagstulls återbruk – Área de coleta e triagem e cartaz de divulgação



Fonte: autora, em 2019.

Figura 3 – Estocolmo – Roslagstulls återbruk – Veículo de empresa terceirizada para transporte



Fonte: autora, em 2019.

## A participação da sociedade

O texto produzido para esta análise se fundamenta no entendimento sobre a capacidade de “mobilizar uma pluralidade de forças sociais, cada uma delas portadoras de interesses ou de habilidades sociais necessárias à consecução desses projetos” (Lotta e Favareto, 2016, p. 55).

No Brasil, a mobilização de forças sociais é tratada em diversas partes da PNRS. O Capítulo II – Princípios e objetivos, o princípio X ao art. 6º proclama “o direito da sociedade à informação e ao controle social” (Brasil, 2010). Entretanto, a legitimidade da participação social imposta pela legislação é continuamente questionada.

Esse assunto é discutido no estudo de Souza (2017), que pretendeu analisar a participação social na gestão dos recursos hídricos no Brasil e contribuir também para avaliar a área de saneamento básico. Os resultados apresentados, que identificam existência de diversos mecanismos de participação na forma de controle social junto às políticas públicas, revelam a existência de dificuldades para funcionamento de procedimentos participativos. A autora considera que,

[...] saneamento já dispõe, em seu marco legal, de mecanismos de participação, instituídos na perspectiva do controle social. Contudo, levando em conta os fatores limitantes supramencionados, pode-se afirmar que, se a existência da legislação é importante, não é suficiente. É importante, posto que organiza as relações entre os atores sociais envolvidos, definindo seus direitos e deveres; não é suficiente, pois não assegura que as práticas decorrentes sejam empreendidas de modo a concretizar os objetivos propostos. (Ibid., p. 1067)

Na Suécia, a sociedade é responsável por separar e descartar seus resíduos nos pontos de coleta disponibilizados pelo município, seguindo as normas prescritas (Avfall Sverige, 2018). A atividade de reciclagem demanda um sistema participativo de gestão que compreende conscientização e disposição por parte do cidadão e desempenho gerencial compatível com o deliberado pelas normas vigentes, principalmente no que se refere à existência de infraestrutura física voltada para a coleta seletiva. Avanços tecnológicos e processuais são observados nas instalações destinadas à coleta seletiva. Anualmente, esses avanços vêm se refletindo em maiores índices de minimização dos resíduos no país.

Essa questão pode ser ilustrada pela pesquisa de Andersson e Stage (2018) aplicada junto a usuários suecos. Para esses pesquisadores, os municípios desempenham um papel importante para estimular a sociedade a participar dos objetivos de desperdício zero traçados pelos gestores. A pesquisa averiguou como os arranjos das políticas municipais afetam os volumes dos resíduos, especificamente em dois instrumentos: tarifas baseadas no peso e coleta especial para resíduos alimentares. Os autores afirmam que, desde o início da década de 1990 até o ano de 2014, período do estudo, 190 dos 290 municípios suecos possuíam diferentes tipos de sistemas especiais para a coleta de resíduos alimentares; coleta que podia ser obrigatória ou opcional. Observa-se que os resultados encontrados têm como base articulações que envolvem princípios normativos para a promoção da qualidade ambiental, princípios sociais relacionados ao bem-estar coletivo e princípios econômicos originados pela minimização do descarte e consequente redução de tarifa.

Talvez essas articulações justifiquem o exíguo percentual de 0,5% de resíduos domésticos enviados para aterros sanitários no ano de 2017, resultando na diminuição de 24% do volume encaminhado para esses equipamentos em relação ao ano anterior (Avfall Sverige, 2018).

Um dos desafios nos serviços de RSU de tornar o espaço urbano equilibrado e sustentável perpassa pela existência de centros de coleta voluntária de fácil acesso, com infraestrutura adequada para despejo de material reciclável. Esses equipamentos públicos contribuem significativamente para o alcance do desperdício zero.

O Centro de Descarte Municipal de Roslagstulls återbruk localiza-se no bairro central de Odenplan, em Estocolmo, onde circulam, em dias úteis, aproximadamente 100 pessoas,

que descartam 50 toneladas de material. Segundo informações obtidas durante as visitas realizadas no local, nos finais de semana, entre 600 e 800 pessoas descartam material no referido Centro. Os fatores facilitadores para a maior entrega é a localização e o amplo espaço, que frequentemente passa por melhorias e dispõe de contêineres e de sinalização diferenciados, iluminação e até jardins suspensos, proporcionando conforto e segurança aos usuários (Figuras 4 e 5).

Os materiais são encaminhados para três instituições parceiras, que revendem as doações e utilizam os resultados obtidos para filantropia.

Para promover maior facilidade para a coleta seletiva, os gestores do Centro de Descarte Municipal de Roslagstulls återbruk disponibilizam para os usuários bicicletas adaptadas com caixas coletoras, que facilitam o carreto

Figura 4 – Estocolmo – Roslagstulls återbruk – Iluminação e distribuição do espaço



Fonte: autora, em 2019.

Figura 5 – Estocolmo – Roslagstulls återbruk – Jardim suspenso



Fonte: autora, em 2019.

desde o domicílio até as instalações do Centro (Figura 6). Outro exemplo de facilidade são equipamentos automáticos instalados em supermercados e lojas de departamentos em todo o território sueco, como o ilustrado a seguir, que recolhe embalagens de bebidas e remunera o usuário pelo item descartado (Figura 7).

Nas áreas públicas reservadas para coleta seletiva dos subúrbios de Kalhall e de Bro, na RME, as estruturas instaladas apresentam contêineres específicos para cada tipo de resíduos, promovendo a autotriagem e facilitando as etapas de manejo subsequentes (Figuras 8 e 9).

Figura 6 – Estocolmo – Roslagstulls återbruk – Bicicletas coletoras para os usuários



Fonte: autora, em 2019.

Figura 7 – Subúrbio RME – Jarfalla – Coleta de embalagens de bebidas com retorno financeiro



Fonte: autora, em 2019.

Figura 8 – Subúrbio RME – Bro – Área para descarte na estação de trem



Fonte: autora, em 2019.

Figura 9 – Subúrbio RME – Kalhall – Área para descarte, com veículo coletor



Fonte: autora, em 2019.

Veículos apropriados recolhem o material, que segue para centrais de distribuição ou para indústrias interessadas na reciclagem. A adequada infraestrutura pública é essencial para aperfeiçoar a segregação, triagem e destinação. Essa dialética entre poder público e cidadãos, aprimorada pela participação de organizações privadas e do terceiro setor, assinala ocorrências progressivas que aproximam atitudes sociais para minimização de resíduos pretendida pelas normas supranacionais e nacionais.

## Considerações finais

O estudo permitiu descrever os arranjos institucionais dos serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos na Suécia e os efeitos sobre o volume encaminhado para destinação final. Diante dos resultados relatados, é perceptível que os procedimentos adotados pelo arranjo institucional estabelecido pela Suécia para os serviços de RSU servem como referências para serem utilizados pelos serviços municipais brasileiros.

Foram encontradas algumas compatibilidades entre o arcabouço legal sueco e brasileiro, seja para a importância da hierarquia dos RSUs, seja para o valor atribuído à preservação ambiental no alcance do desenvolvimento sustentável. As principais divergências inserem-se no prescrito pela lei para gerenciamento dos RSUs, particularmente, para a quantidade e qualidade de equipamentos disponíveis para coleta seletiva nos municípios brasileiros. O atual cenário é desanimador e provoca grande prejuízo para o funcionamento da cadeia do

manejo dos RSUs, já que apresenta infraestrutura pública inexistente ou inapropriada e não permite, ao cidadão, exercer seus deveres.

Foi mencionado, na Introdução deste artigo, que o Brasil e a Suécia possuem realidades bastante específicas e práticas voltadas para o gerenciamento ainda em desenvolvimento. O gerenciamento de RSU na Suécia, cujo modelo assertivo em procedimentos para redução de riscos ambientais ocasionados por descarte inadequado, pode servir de inspiração para municípios brasileiros. Regulamentações no Brasil são diversas e norteiam quais práticas o poder público e a sociedade devem adotar para aprimorar os serviços voltados para os resíduos sólidos. Entretanto, o que o cidadão apreende da prestação de serviços do setor de saneamento brasileiro, marcado por tantas desigualdades na prestação dos serviços, é a necessidade de o legislador e o poder público assumirem o compromisso de analisar e fiscalizar a efetividade e o impacto prático que regulações trazem à sociedade.

Ante outros aspectos que merecem enfoque, além do controle de legalidade das leis, alguns arranjos institucionais suecos mencionados podem servir de inspiração, desde que sofram adaptações necessárias, para a melhoria da efetividade do setor de RSU em municípios brasileiros. Serão exemplificadas, a seguir, duas experiências que podem favorecer o avanço da gestão municipal no Brasil e conseqüente melhoria do atendimento dos serviços junto à população. A primeira experiência se encontra focada na imposição do poder público sueco para a separação dos resíduos: orgânicos, rejeitos e recicláveis, envolvendo aplicação de sanções formais por não adequação, inclusive taxaço de multas. Na Suécia cada material reciclável



é depositado em contêineres apropriados em locais de fácil acesso. As famílias podem entregar resíduos volumosos e especiais em centros municipais de coleta. Alguns municípios brasileiros já procedem dessa maneira. Necessária e impreterível é a instalação de Pontos de Entrega Voluntária Municipais – PEV, infraestrutura menos onerosa e mais sustentável que a manutenção ou a instalação de aterros sanitários. O decreto n. 11.044/2022, que institui o Certificado de Crédito de Reciclagem – Recicla+ (Brasil, 2022c), é paradigma normativo brasileiro que respalda novo comportamento gerencial municipal. Outro exemplo europeu e que a Suécia empreende de forma exemplar é a elaboração de planos de gestão de resíduos e programas de prevenção de resíduos pelas autoridades nacionais competentes junto à população (UE, 2008). No Brasil, dentro do arcabouço da lei n. 11.445/2007, o artigo 52 estabelece a elaboração de instrumentos de implementação das políticas de saneamento básico, dentre eles, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Brasil, 2007a). Em 2022, o decreto n. 11.043 aprovou o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, publicado no site do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – Sinir. Esse Decreto fornece diretrizes desafiadoras e possibilidades de

apoio para a melhoria da gestão e instaura, no art. 3º, que os planos das diferentes esferas do poder público devem estar em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e com o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Brasil, 2022b). Este é o fundamento de que municipalidades no Brasil devem se valer para dar consecução a um planejamento mais eficaz e efetivo na gestão municipal. Chegar ao patamar de efetividade dos planos suecos depende do cumprimento da regulação posta e da persistência do poder público municipal na adoção de uma lógica de planejamento que enfatize uma visão estratégica de futuro, que desloque o tradicional foco dos planejamentos clássicos, pautados na hegemonia de investimentos em obras físicas, para a aplicação de medidas estruturantes, que modifiquem os padrões de produção e o consumo insustentáveis da atualidade.

Novos estudos nessa mesma perspectiva são valorosos, fornecem subsídios para o desenvolvimento de práticas bem-sucedidas inseridas na governança desses serviços, ou seja, nas relações de poder e fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos para a diminuição dos impactos ambientais nocivos, causados pelo descarte e tratamento inapropriados dos resíduos sólidos no Brasil.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-2078-9048>

Universidade Católica do Salvador, Programa de Pós-Graduação em Território, Ambiente e Sociedade. Salvador, BA/Brasil.  
cristina.marchi@pro.ucsal.br

## Referências

- ABRELPE – Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (2017). *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2017/>. Acesso em: 20 mar 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Os descaminhos do Lixo*. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/brasil-produz-mais-lixo-mas-nao-avanca-em-coleta-seletiva/>. Acesso em: 20 abr 2020.
- ANDERSSON, C.; STAGE, J. (2018). Direct and indirect effects of waste management policies on household waste behavior: the case of Sweden. *Waste Management*, v. 76, pp. 19-27. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0956053X18301806?via%3Dihub>. Acesso em: 15 fev 2019.
- AVFALL SVERIGE (2018). *Swedish Waste Management*. Disponível em: [https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user\\_upload/Publikationer/Avfallshantering\\_2018\\_EN.pdf](https://www.avfallsverige.se/fileadmin/user_upload/Publikationer/Avfallshantering_2018_EN.pdf). Acesso em: 30 jan 2019.
- BRASIL (2007a). Lei n. 11.445 de 7 de dezembro. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, Poder Executivo.
- \_\_\_\_\_. (2007b). Lei n. 12.305 de 2 agosto. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, Poder Executivo.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Lei nº 12.305, de 2 de agosto. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017 (Série legislação n. 229).
- \_\_\_\_\_. (2019). Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2017 – Brasília, MDR SNS. Disponível em: <http://snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2017>. Acesso em: 18 mar 2020.
- \_\_\_\_\_. (2021). Lei n. 14.260/2021 de 8 de dezembro. Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, Poder Executivo.
- \_\_\_\_\_. (2022a). Decreto n. 10.936/2022 de 12 janeiro. Regulamenta a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, Poder Executivo.
- \_\_\_\_\_. (2022b). Decreto n. 11.043/2022 de 13 de abril. Aprova o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, Poder Executivo.
- \_\_\_\_\_. (2022c). Decreto n. 11.044/2022 de 13 de abril. Institui o Programa Recicla+. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, Poder Executivo.
- CHAU, K.; CHOY, L.; LEE, H. (2018). Institutional arrangements for urban Conservation. *Journal of Housing and the Built Environment*, v. 33, n. 3, pp. 455-463. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10901-018-9609-2> DOI: 10.1007/s10901-018-9609-2. Acesso em: 2 mar 2020.

- COUTINHO, J. O.; PIRES, R. R. C. (2014). *O papel dos arranjos institucionais no êxito das políticas ambientais: o exemplo do Programa Bolsa Verde (2011-2014)*. Trabalho de Conclusão de Curso. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1831>. Acesso em: 3 mar 2020.
- EEA – European Environment Agency (2017). *Waste recycling*. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/waste-recycling-1/assessment>. Acesso em: 21 fev 2019.
- EK, C.; PLEPIENE, J. M. (2018). Behavioral spillovers from food-waste collection in Swedish municipalities. *Journal of Environmental Economics and Management*, v. 89. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0095069617303881?via%3Dihub>. Acesso em: 25 fev 2019.
- EUROSTAT ([201?]). *Statistics Explained. Municipal waste statistics*. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal\\_waste\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics). Acesso em: 22 fev 2019.
- HAGE, O.; SÖDERHOLM, P.; BERGLUND, C. (2009). Norms and economic motivation in household recycling: Empirical evidence from Sweden. *Resources, Conservation and Recycling*, v. 53, n. 3, pp. 155-165. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2008.11.003>.
- IVL – Swedish Environmental Research Institute Recycling and Reuse (2017). By hook or by crook. Disponível em: <https://www.ivl.se/english/startpage/top-menu/pressroom/in-focus/recycling-and-reuse---by-hook-or-by-crook.html>. Acesso em: 25 fev 2019.
- JACOBI, P. R.; GÜNTHER, W. M. R.; GIATTI, L. L. (2012). Agenda 21 e Governança. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, pp. 331-340. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100025>.
- LINDQVIST, K. (2012). Hybrid Governance: the case of household solid waste management in Sweden. XVI ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL RESEARCH SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT - IRSPM. Roma, Itália. Disponível em: <https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/5496604/3055409.pdf> Acesso em: 26 nov 2022.
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, n. 66, pp. 171-194. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409/698>. Acesso em: 26 fev 2020.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, pp. 49-65. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- MARCHI, C. M. D. F. (2015). Novas perspectivas na gestão do saneamento: apresentação de um modelo de destinação final de resíduos sólidos urbanos. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 1, pp. 91-105. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO06>.
- NORDIC COUNCIL ([201?]). *Sustainable Development*. Disponível em: <https://www.norden.org/en/sustainable-development> Acesso em: 21 mar 2019.
- SILVA, M. do N.; LAPA, T. de A. (2019). O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 511-530. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4507>.
- SILVEIRA, R. M. da C.; FIGUEIREDO, F. F.; ALMEIDA, J. V. G. (2018). A proteção ambiental e a gestão compartilhada: um estudo de caso na Região Metropolitana de Natal. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 20, n. 42, pp. 513-530. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4210>.
- SOUZA, C. M. N. (2017). Gestão da água e saneamento básico: reflexões sobre a participação social. *Saúde e Sociedade*, v. 26, n. 4, pp. 1058-1070. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902017170556>.



- SOUZA, A. C. A. de; GOMES, J. P. (2019). Desafios para o investimento público em saneamento no Brasil. *Saúde debate*, v. 43, n. 7, pp. 36-49. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019s703>.
- STAHEL, W. R. (2016). Circulareconomy. *Nature*, n. 531, pp. 435-438. DOI: <https://doi.org/10.1038/531435a>.
- STATISTICS SWEDEN (2018). Population in the country, counties and municipalities on September 30, 2018 and population change in July–September 2018. Disponível em: <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-composition/population-statistics/pong/tables-and-graphs/quarterly-population-statistics--municipalities-counties-and-the-whole-country/quarter-3-2018/>. Acesso em: 14 fev 2019.
- STOCKHOLM VATTEN OCH AVFALL ([2017?]). *Waste management plan for Stockholm 2017–2020: Together for the world's most sustainable city*. Disponível em: [http://www.stockholmvattenochavfall.se/globalassets/pdf1/riktlinjer/avfall/avfallsplan/sva072-avfallsplan\\_en.pdf](http://www.stockholmvattenochavfall.se/globalassets/pdf1/riktlinjer/avfall/avfallsplan/sva072-avfallsplan_en.pdf). Acesso em: 12 jan 2019.
- \_\_\_\_\_ [2019?]. *Hitta på sidan*. Disponível em: [http://www.stockholmvattenochavfall.se/avfall-och-atervinning/har-lamnar-du-dina-sopor/privatkund/har-lamnar-du-sopor/atervinningscentral/#!/foranmal-privatbesok-med-firmabil?list=har-kommunen-ansvar-for-insamling-av-elavfall\\_2033](http://www.stockholmvattenochavfall.se/avfall-och-atervinning/har-lamnar-du-dina-sopor/privatkund/har-lamnar-du-sopor/atervinningscentral/#!/foranmal-privatbesok-med-firmabil?list=har-kommunen-ansvar-for-insamling-av-elavfall_2033). Acesso em: 19 jan 2019.
- SWEDEN GOVERNMENT (1999). *The Ministry of the Environment and Energy. The Swedish Environmental Code*. Disponível em: <https://www.government.se/legal-documents/2000/08/ds-200061/>. Acesso em: 28 fev 2019.
- THE LOCAL ([201?]). *Sweden's Consumption footprint 'among the worst'*. Disponível em: <https://www.thelocal.se/20161027/swedens-consumption-footprint-among-the-worst>. Acesso em: 19 jan 2019.
- UE – União Europeia (2008). Legislação da UE em matéria de gestão de resíduos. Síntese de: Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legisum%3Aev0010>. Acesso em: 12 fev 2019.
- \_\_\_\_\_ (2018). Jornal Oficial da União. Diretiva 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=PT>. Acesso em: 12 fev 2019.
- WWF (2016). Living Planet Report: Risk and resilience in a new era. Mapping the Ecological Footprint of consumption. Disponível em: [http://awsassets.panda.org/downloads/lpr\\_living\\_planet\\_report\\_2016.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_living_planet_report_2016.pdf). Acesso em: 12 fev 2019.
- \_\_\_\_\_ (2018). Living Planet Report: Aiming higher. A Snapshot of Consumption Worldwide. Disponível em: [https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2018-10/LPR2018\\_Full%20Report.pdf](https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2018-10/LPR2018_Full%20Report.pdf). Acesso em: 27 fev 2019.
- ZAMANI, B.; SANDIN; PETERS, M. (2017). Life cycle assessment of clothing libraries: can collaborative consumption reduce the environmental impact of fast fashion? *J. Clean. Prod.*, n. 162, pp. 1368-1375.

Texto recebido em 15/mar/2021

Texto aprovado em 5/jul/2021



# O papel do Estado na produção da cidade neoliberal: um retrato de Palmas/TO

The State's role in the production of the neoliberal city:  
a portrait of Palmas, state of Tocantins

Ana Carla de Lira Bottura [1]

## Resumo

A partir da leitura da cidade de Palmas, capital do Tocantins, enquanto cidade neoliberal, concebida e produzida como instrumento de ampliação das fronteiras de acumulação capitalista no interior do País, este artigo tem como objetivo discutir a atuação dos agentes privados na produção do espaço urbano palmense, em parceria ou disputa entre si, intermediados pela ação do Estado. Por meio de documentos históricos e da análise de planos, projetos e fenômenos em andamento, busca-se explicitar discursos e práticas ilustrativos da participação estatal direta ou indireta no processo de venda da cidade como mercadoria.

**Palavras-chave:** Palmas/TO; cidade neoliberal; produção do espaço urbano; cidade-mercadoria, Parceria Público-Privada.

## Abstract

*By viewing Palmas, the capital of Tocantins, as a neoliberal city, conceived and produced as an instrument to expand the frontiers of capitalist accumulation in the interior of Brazil, the article aims to discuss the role of private agents in urban space production, as partners or competitors, intermediated by the action of the State. Through historical documents and the analysis of plans, projects, and phenomena in progress, we present speeches and practices that illustrate State participation directly or indirectly in the process of selling the city as a commodity.*

**Keywords:** *Palmas/Tocantins; neoliberal city; urban space production; city as commodity; public-private partnership.*



## Introdução

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. (Harvey, 2008, p. 10)

A produção do espaço urbano da cidade contemporânea, inserida dentro da lógica de produção capitalista, reflete as demandas oriundas dos movimentos de reprodução e de expansão dos limites geográficos de acumulação de capital (Harvey, 2011). Na cidade capitalista, o espaço se produz refletindo estratégias, possibilidades e práticas dos seus múltiplos agentes, cujos interesses diversos explicitam os conflitos e contradições latentes de uma sociedade fundada na desigualdade (Carlos, 2016). Também na cidade capitalista, o papel do mercado imobiliário, fortemente apoiado pelo Estado, ganha dimensões cada vez mais ampliadas nas contínuas configurações e reconfigurações do solo urbano, cujas dinâmicas de valorização

acompanham as estratégias de expansão da propriedade privada e de crescente destituição do seu valor de uso pelo valor de troca.

Neste brevíssimo pano de fundo, situamos a criação do estado do Tocantins e da sua capital, Palmas, cidade administrativa, fundada em 1989. Em trabalhos anteriores (Bottura, 2017 e 2019), discutimos a estreita relação entre a emancipação do norte goiano com o atendimento aos anseios dos grupos políticos e econômicos dominantes na região, permitindo, assim, a criação do novo estado e, com ele, a continuidade do projeto de ampliação das fronteiras de acumulação capitalista no interior do País.

No que diz respeito ao estudo do processo de criação de Palmas, levantamos alguns dos principais aspectos que nos levam a reconhecê-la como “cidade sem infância” (Martins, 1996), parida já adulta, por meio de um processo atropelado de produção urbana no mundo da mercadoria. Não apenas pelo contexto político e histórico no qual se insere o seu nascimento, como também por um conjunto de fatos, atores e processos identificados ao longo da sua existência, defendemos que Palmas é uma cidade neoliberal desde a sua concepção até sua produção, incluindo o modelo de gestão (Bottura, 2019).

As terras sobre as quais se erigiu a capital foram desapropriadas de fazendeiros locais pelo Estado, tendo sido oferecidas por elas quantias depreciativas e sem a realização de negociações com os proprietários.<sup>1</sup> Criada dentro da premissa do autofinanciamento, a viabilização da cidade dependia diretamente da sua capacidade de comercialização e rentabilidade. Assim, as terras compradas como rurais – e, portanto, avaliadas de acordo com parâmetros compatíveis a essa condição – foram transformadas

pelo Estado em glebas urbanas, loteadas por empresas construtoras parceiras e vendidas pelo próprio poder público como lotes urbanos, numa manobra que, ao mesmo tempo que lesava os antigos proprietários, gerava receita para os cofres públicos e “destravava valores”<sup>2</sup> para o mercado imobiliário.

E, então, nasceu Palmas, com a peculiar característica de ter o Estado, ao mesmo tempo, como proprietário do solo urbano, seu primeiro especulador e encarregado das vendas, atuando em consórcio com grandes empresários de todo o País, do ramo da construção civil e da incorporação imobiliária, e fazendo com que a ocupação do solo urbano estivesse desde sempre associada ao mercado imobiliário.

Estas são as premissas fundantes da estrutura fundiária confusa e nebulosa sobre a qual se construiu a capital do Tocantins. Ainda que agravada por questões jurídicas relacionadas ao pagamento das primeiras desapropriações pelo Estado,<sup>3</sup> a “caixa preta” fundiária da capital e seu entorno imediato está intrinsecamente ligada à sua concepção original enquanto mercado de terras:

Na implantação da cidade, os recursos do governo serão usados para construir os grandes eixos, a infraestrutura básica das grandes quadras e os edifícios que permitam sua própria instalação, ou seja, para abrigar os serviços públicos estaduais. A ocupação restante, comércio, serviços e residências, será feita por pessoas ou empreendedores, que isolados ou em conjunto, disporão desta estrutura principal feita pelo setor público. É desta diversidade que surgirá a feição da cidade, dentro da organização básica que está sendo proposta. O empresário ou a empresa que quiser *servir a este mercado*, comprará a quadra maior, agenciará os financiamentos junto ao

sistema financeiro público ou bancos privados e venderá lotes, conjuntos urbanizados e similares, a partir de projeções. O mercado residencial existindo, as outras atividades se seguem naturalmente, a fim de servir aos moradores. (GrupoQuatro, 1989; grifo nosso)

Já era previsto, portanto, no Memorial Básico que acompanha o seu projeto, que a feição da cidade estaria delineada pela diversidade de interesses ligados aos empreendedores urbanos que estivessem dispostos a *servir a este mercado*. A ingenuidade no discurso era a crença em que a organização urbanística básica proposta estaria acima desses interesses privados. No entanto, uma cidade que já nasceu orientada para o mercado em suas dimensões políticas, econômicas e administrativas não comportaria desdobramentos espaciais em dissonância com a lógica neoliberal.

O presente artigo tem como objetivo apresentar elementos identificados na pesquisa acerca da atuação dos principais agentes privados na produção do espaço urbano de Palmas, em parceria ou disputa entre si, intermediada pela ação do Estado.

## Dação em pagamento

Ao investigar o papel do Estado na constituição dessa cidade-mercadoria (Vainer, 2000a), encontramos a presença da Parceria público-privada (PPP), artifício essencial do empreendedorismo urbano, como aspecto fundante de Palmas, o que pressupõe o enfoque no investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar (Harvey, 2005). De acordo com informações coletadas em entrevista com o diretor técnico

da Terratins (Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins), realizada em 19/1/2018, as empresas parceiras do Estado foram responsáveis pelas obras de infraestrutura urbana relacionadas à abertura das principais vias da cidade (as vias no sentido Norte-Sul, conhecidas como NS, e no sentido Leste-Oeste, conhecidas como LO), equivalentes a, aproximadamente, 60% de todo o sistema viário registrado hoje, externas ao microparcelamento das quadras. Como retribuição aos serviços prestados, foram ofertadas terras em dação em pagamento,<sup>4</sup> que correspondiam à principal “moeda” da qual dispunha o Estado nos primeiros anos

de urbanização. No Quadro 1 e na Figura 1, apresentamos as empresas que participaram da construção da cidade, nessa fase inicial, e as quadras a elas doadas.

Em uma leitura preliminar do mapa da Figura 1, destacamos dois aspectos que chamam a atenção de imediato: o primeiro deles refere-se ao fato de que as quadras doadas às empresas parceiras no processo de implantação da cidade se encontram concentradas a poucos quilômetros da Praça dos Girassóis, centro administrativo, rodeado pelo principal centro comercial<sup>5</sup> definido no Plano Básico, nas zonas potencialmente mais valorizadas da cidade e

Quadro 1 – Quadras objeto de dação em pagamento para empresas particulares, em 1990

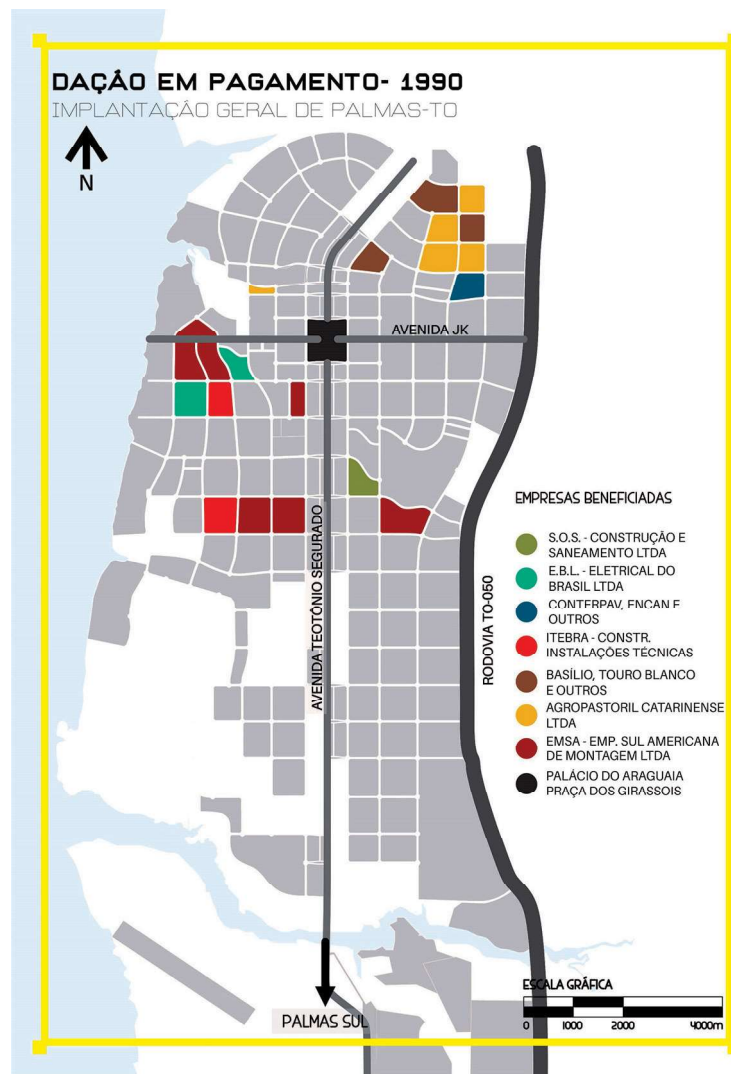
Quadra	Proprietário
ARNE 24	Conterpav, Encan e outros
ARNE 41	Basílio, Touro Blanco e Outros
ARNE 53	Agropastoril Catarinense Ltda.
ARNE 54	Agropastoril Catarinense Ltda.
ARNE 63	Agropastoril Catarinense Ltda.
ARNE 64	Basílio, Touro Blanco e Outros
ARNE 71	Basílio, Touro Blanco e Outros
ARNE 74	Agropastoril Catarinense Ltda.
ARNO 22	Agropastoril Catarinense Ltda.
ARNO 14	Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagens Ltda.
ARSE 41	S.O.S. – Construção e Saneamento Ltda.
ARSE 52	Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagens Ltda.
ARSO 12	E.B.L.– Elétrical do Brasil Ltda.
ARSO 13	Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagens Ltda.
ARSO 14	Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagens Ltda.
ARSO 21	Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagens Ltda.
ARSO 23	Itebra – Constr. Instalações Técnicas
ARSO 24	E.B.L – Elétrical do Brasil Ltda.
ARSO 51	Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagens Ltda.
ARSO 52	Emsa – Empresa Sul-Americana de Montagens Ltda.
ARSO 53	Itebra – Constr. Instalações Técnicas

Fonte: Terratins (2001). Editado pela autora, em 2019.

nas quais se concentram alguns dos seus principais pontos de interesse; o segundo aspecto é a possibilidade de observar que algumas empresas, a exemplo da Agropastoril Catarinense Ltda e a Emsa – Empresa Sul-Americana de

Montagem Ltda, que realizaram os maiores investimentos em obras de infraestrutura urbana na ocasião da implantação da cidade, a partir de 1990, foram contempladas com um maior número de quadras.

Figura 1 – Mapa de localização das quadras resultado de dação em pagamento



Fonte: elaboração própria, com base no Relatório Geral de Aprovação e Registro – Terratins. Desenhado por Laryssa Simão, em 2019.

Tanto no processo de desapropriação das terras rurais negociadas como urbanas, quanto nas parcerias público-privadas visando à construção inicial da cidade, constatamos a presença de elementos identificados por Rolnik (2015) como conformadores da nova lógica da produção da cidade. São eles:

- a utilização de mecanismos “inovadores” de financiamento da expansão da sua infraestrutura na falta de capacidade de endividamento por parte dos governos locais;
- o financiamento alavancado pela mobilização da terra, na medida em que esta assegura um fluxo de ganhos futuros.
- a remuneração do investidor que tem como base a diferença do valor que o governo pagou pela terra e o valor que ela poderá gerar no futuro.
- a necessidade e a escala de remuneração futura do investidor que determinam o uso futuro da terra e, portanto, o conteúdo do projeto.

No intento de situar a produção do espaço urbano de Palmas nessa nova lógica, vemos alguns pontos já citados anteriormente: a) o financiamento para a produção da cidade é viabilizado pela mobilização das terras rurais, desapropriadas com o objetivo da implantação da capital e dos ganhos possibilitados a partir da sua venda como terras urbanas; b) a dação em pagamento (*datio in solutum*) existe, juridicamente, enquanto uma forma de quitação de dívidas entre partes, mediante acordo. O uso desse recurso no processo de urbanização inicial da capital funcionou como “mecanismo inovador de financiamento”, tendo em vista a incapacidade de endividamento

do estado; c) a remuneração dos investidores a partir das quadras recebidas em pagamento, no nosso caso, tem base na valorização da terra rural convertida em urbana e, sobretudo, nas suas capacidades financeiras e estratégias de gestão dos imóveis. Isso porque, enquanto alguns optaram por lotear e alienar as quadras, logo nos primeiros anos da capital; outros as mantiveram como reserva fundiária para investimento futuro, contribuindo para a proliferação de vazios urbanos centrais que se registram na cidade até os dias atuais. Em outros casos, registrou-se, ainda, a opção por ofertar, ao público, um produto diferenciado, nos moldes de condomínio fechado (como é o caso do condomínio Aldeia do Sol), propiciando lucros bem superiores ao modelo tradicional de microparcelamento de quadras; d) para observar a relação entre a necessidade de remunerar o investidor e o conteúdo do projeto, tomamos como referência as quadras doadas à empresa Emsa e fazemos algumas constatações a partir do mapa da Figura 2.

A Emsa foi uma das principais parceiras do governo do estado na implantação da cidade, promovendo investimentos que lhe renderam, de acordo com o Relatório de Aprovação e Registros fornecido pela Terratins, sete quadras próximas à região central da cidade. No mapa apresentado na Figura 2, foram sinalizados os principais pontos comerciais e de lazer hoje existentes em toda a cidade, além da Universidade Federal do Tocantins e dos condomínios residenciais Aldeia do Sol e Alphaville (em implantação), ambos construídos e comercializados pela própria Emsa.

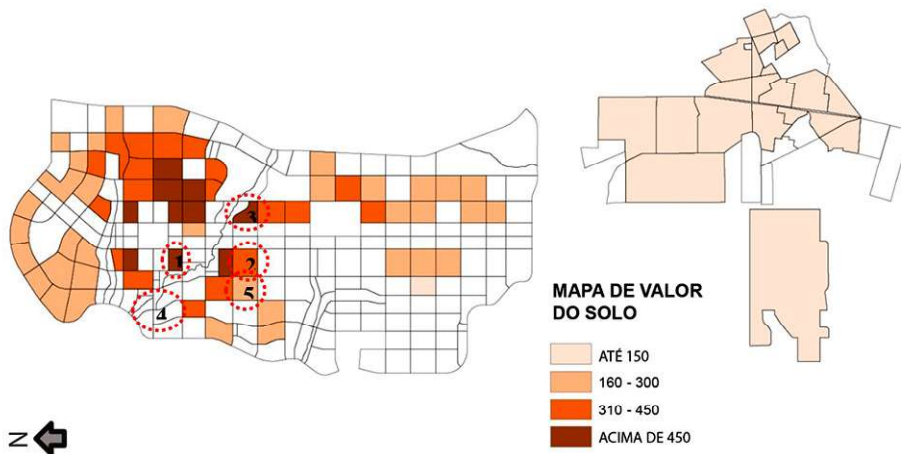


Figura 2 – Quadras resultado de dação em pagamento com pontos de interesse

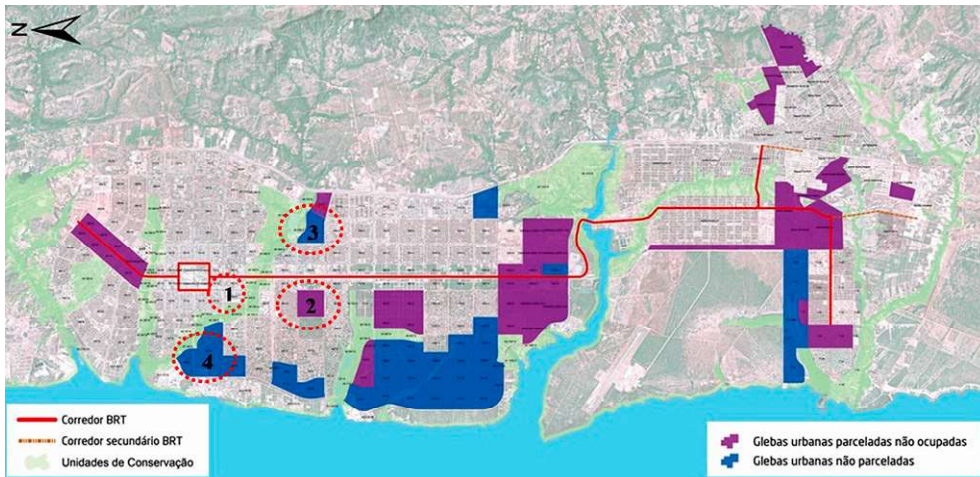


Fonte: elaboração própria com base no Relatório Geral de Aprovação e Registro – Terratins. Desenhado por Laryssa Simão, em 2019.

Figura 3 – Planta genérica de valores (2015) versus quadras da Emsa



Fonte: Oliveira (2016), editado pela autora, em 2019.

Figura 4 – Mapa de vazios urbanos em 2015 *versus* quadras da Emsa

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável – Sedus/PMP (2015), editado pela autora, em 2019.

Do ponto de vista da valorização imobiliária das terras da construtora, podemos afirmar que, em se tratando das quadras situadas próximas ao parque urbano Cesamar e à Praia da Graciosa (os dois principais espaços públicos de lazer na cidade), já se tinha um indicativo de sua valorização, tendo em vista as suas potencialidades paisagísticas. O mesmo podemos dizer das quadras situadas à margem dos principais eixos viários da cidade. Faltam-nos comprovações para afirmar que os demais usos destacados tenham sido organizados em função de um possível beneficiamento às terras das construtoras. No entanto, é flagrante a confluência das áreas de sua propriedade<sup>6</sup> com os principais pontos comerciais da cidade (os dois únicos *shopping centers*, a loja da Havan e o supermercado Extra).<sup>7</sup>

Vejamos, agora, o cruzamento dessas mesmas quadras com a Planta de Valores Genéricos (PVG) de Palmas do ano de 2013 (Figura 3) e com o mapa de Vazios Urbanos (Figura 4). Observamos, na Figura 3, que as quadras marcadas com os números 1 e 3 estão entre as terras de maior valor/m<sup>2</sup>, na cidade, naquele momento. O número 1 corresponde à primeira quadra entre as recebidas pela Emsa a ser comercializada, onde está localizado o condomínio fechado Aldeia do Sol, um dos endereços mais elitizados de Palmas, com casas de cerca de 350m<sup>2</sup> à venda hoje em torno de R\$1 milhão e 750 mil a R\$2 milhões.<sup>8</sup> No número 3, registramos uma quadra ainda vazia, sequer parcelada, já situada entre os terrenos mais caros da cidade. A quadra indicada com o número 2, situada no segundo patamar mais alto de

valorização estabelecido pelo estudo da PVG, também se encontra vazia, ainda que já parcelada. Por fim, a área indicada com o número 4, correspondente a três quadras que, por não estarem parceladas, não foram analisadas em termos de valores imobiliários, mas que aparecem claramente, na Figura 4, como um destacado vazio urbano central. É, nessa região, que hoje se encontra em fase de implantação – com 100% dos lotes vendidos em 1 dia – o condomínio da grife Alphaville. A quadra sinalizada com o número 5 (Figura 3) encontra-se microparcelada desde 2013 e teve a sua comercialização e ocupação iniciadas em 2014.<sup>9</sup> De acordo com Bazolli (2017), mesmo sendo avaliada pela PGV (2013) em R\$138,00/m<sup>2</sup>, essa quadra estava sendo vendida no mercado imobiliário, em 2014, por R\$417,00/m<sup>2</sup>, que, comparados aos R\$600,00/m<sup>2</sup> cobrados nas quadras do Alphaville, revelam o crescimento do lucro imobiliário sobre a terra.

Em suma, observamos que o capital investido por esses agentes imobiliários segue em processo de valorização, tendo em vista que, dentre as sete quadras recebidas, apenas três foram loteadas e comercializadas, e, destas, duas foram concebidas e vendidas como produto de alto luxo, direcionado à elite da capital. As quatro restantes, que se encontram vazias, funcionam como um estoque de terras localizadas em áreas de alto interesse imobiliário.

O estoque de terras hoje registrado na cidade, que, de acordo com palavras do ex-prefeito Amashta, girava em torno de 7 milhões de m<sup>2</sup> em 2013,<sup>10</sup> concentra-se em poder de agentes privados, alguns deles detentores de glebas inteiras ainda intocadas. Nesse sentido, torna-se clara a relação entre a propriedade

privada, o capital e o poder político (também econômico), presente desde sempre na estrutura fundiária do nosso País e persistente de maneira explícita na urbanização de novas cidades, tidas como instrumento de valorização de terras. Nelas, o entrelaçamento entre planejamento público municipal e os interesses fundiários privados reproduz e fortalece continuamente as relações de poder ligadas à posse da terra e seu poder de acumulação do capital, agora atualizado pela economia mundializada e as demandas do capital internacional (Volochko, 2015).

Os vazios urbanos centrais, associados à baixa densidade populacional,<sup>11</sup> além de representarem um prejuízo econômico, uma vez que elevam os custos de urbanização da cidade (Bazolli, 2007), constituem-se como um enorme prejuízo social, na medida em que ocorrem paralelamente à intensificação do processo de expansão periférica, instituído desde os primeiros momentos da construção de Palmas. Esse fato se agrava, ainda mais, quando observamos a distribuição populacional no território, com uma elevada concentração de habitantes nos bairros da periferia, onde também se concentra a população de menor poder aquisitivo.

## Estratégias recentes de venda da cidade

Do ponto de vista da gestão empresarial de Palmas e da sua venda como um negócio, é indiscutível o papel catalisador do empresário colombiano, Carlos Amashta, prefeito da cidade entre 2013 e 2018.<sup>12</sup> Responsável

pela elaboração e pelo encaminhamento das propostas mais ousadas e megalômanas já registradas na história da capital, as apostas do ex-prefeito representam um marco na mobilização de estratégias para a inserção de Palmas nos circuitos financeiros em nível nacional e internacional.

Entre as manobras promovidas ao longo da sua gestão, tanto no sentido das articulações financeiras, quanto da promoção do *marketing* urbano, destacamos: o projeto do *Bus Rapid Transport* (BRT), divulgado já no primeiro ano de governo e posterior captação de recursos junto ao Ministério das Cidades; a captação dos I Jogos Mundiais Indígenas, realizado em 2015, entrando na rota dos eventos esportivos internacionais; a elaboração do Plano de Ação Palmas Sustentável, promovido pela Iniciativa Cidades Sustentáveis (Ices), vinculada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a aprovação na revisão do Plano Diretor da criação do Distrito Turístico de Palmas, voltado para instalação de parques temáticos, nos moldes Disney World; a divulgação do estado do Tocantins e de Palmas na mídia por meio da novela *O outro lado do Paraíso*, da Rede Globo; entre outras apostas midiáticas.

Tais investimentos conferem, à gestão da cidade, características de um governo altamente especulativo (Goldman, 2010) que, ainda que não signifique a inserção de Palmas no mercado das cidades globais (Sassen, 1999), está fundamentado nos mesmos princípios empresariais de competitividade, eficiência e eficácia que impulsionam à entrada na rota dos empréstimos internacionais para o financiamento de grandes projetos.

A seguir apresentamos alguns projetos e ações liderados pelos agentes hegemônicos na produção do espaço urbano de

Palmas, que explicitam as zonas de interesse imobiliário vigentes representativas do poder do capital imobiliário nas constantes redefinições dos rumos da cidade, em associação ao poder público.

### a) Plano de Ação Palmas Sustentável

Publicado em 2015, o Plano de Ação Palmas Sustentável é resultado do programa de assistência técnica chamado Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (Ices), promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com a Caixa, direcionado às cidades médias, identificadas como emergentes na região da América Latina e Caribe (ALC). Em Palmas, o plano contou, ainda, com a parceria da Prefeitura e com a colaboração do Instituto Pólis e das empresas privadas Microsoft e o Consórcio Idom-Cobrape.

Em todo o País, até a publicação do Plano de Ação Palmas Sustentável, cinco cidades haviam sido contempladas pela Ices, uma em cada região: Goiânia, Palmas, João Pessoa, Vitória e Florianópolis. Contando com passos bem-delimitados e detalhados, a metodologia Ices prevê uma primeira etapa composta por quatro fases, dedicadas à elaboração do plano de ação e desenvolvidas ao longo de um ano, seguida de uma segunda etapa dedicada à sua execução com duração prevista de três a quatro anos.

O processo de elaboração do Plano, produto final da primeira etapa, durou um ano e meio e contou com a mobilização de uma equipe de cerca de 50 profissionais, entre funcionários da Prefeitura e da Caixa e especialistas do Instituto Pólis nas áreas de planejamento urbano, saneamento, transporte e mobilidade

urbana, meio ambiente, segurança pública, mobilização social, economia, gestão pública, entre outras.

Os resultados do diagnóstico da cidade de Palmas apontaram para a necessidade de priorização de sete áreas hierarquizadas de acordo com o seguinte *ranking*: 1) mobilidade e transporte; 2) desigualdade urbana/uso do solo/ordenamento territorial; 3) gestão pública moderna/impostos e autonomia financeira; 4) competitividade da economia; 5) segurança; 6) energia; e 7) educação.

As diretrizes, ações e projetos propostos no plano de ação foram estruturados em torno de três linhas estratégicas: I) tornar Palmas mais competitiva; II) usar o território de forma mais equilibrada; e III) avançar para uma gestão pública mais eficiente. Distribuídas entre estas, foram estabelecidas 25 diretrizes e indicadas 71 ações.

A suposta neutralidade do Plano de Ação Palmas Sustentável é posta em xeque com a inclusão de um capítulo inteiramente dedicado ao que se chamou “Intervenção Estratégica Integral: o projeto Orla e o novo Paço Municipal”. Com a previsão de custo em torno de R\$232 milhões e indicativo de execução a longo prazo, o projeto “surge”, sem maiores justificativas em meio ao documento.

Apresentados praticamente como um caderno individual, os projetos do novo Paço Municipal e da Orla são “presenteados” com uma “Intervenção Estratégica Integral”, título que esconde uma obscura proposta urbanística voltada para a valorização do maior vazio urbano existente na cidade, disfarçada de solução sustentável e necessária à dissolução dos indesejáveis problemas que prejudicam o desenvolvimento urbano. Localizada na porção sudoeste da malha urbana projetada e

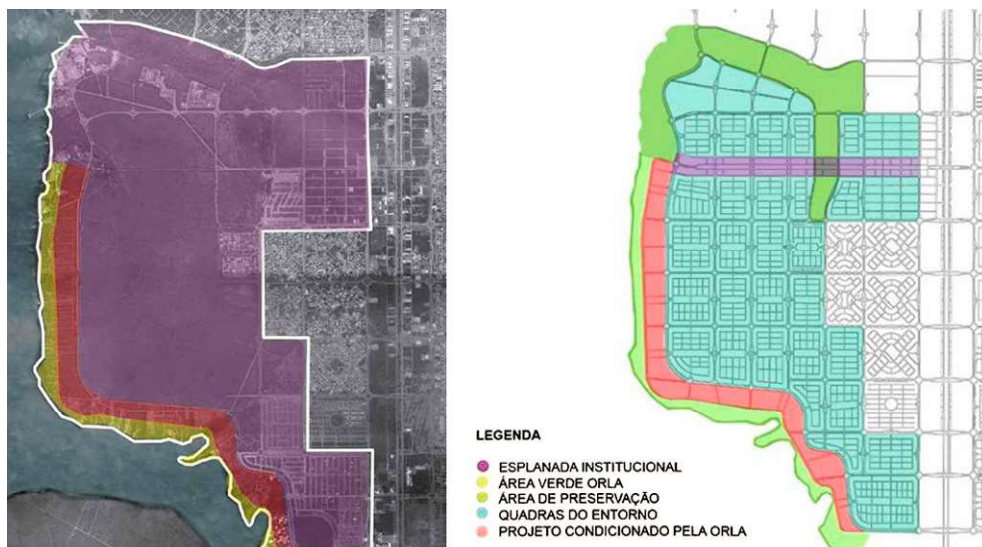
pertencente aos maiores detentores de terras em processo de especulação imobiliária há décadas, a área englobada pela poligonal do projeto conhecido configura-se como um dos principais objetos de interesse do capital imobiliário hoje em Palmas.

Não nos deteremos aqui nos conflitos existentes no processo de elaboração do Plano, bem como no papel da Prefeitura no produto final e nas disparidades existentes entre o seu diagnóstico e as suas propostas. O que aqui nos interessa é destacar a sua importância enquanto instrumento de reforço e legitimação de discursos e projetos urbanos já em curso no processo de venda da cidade. Agora revestidos com a roupagem da sustentabilidade, da melhoria da qualidade de vida da população, e com a anuência (além do empréstimo) do BID como parte da estratégia para a construção de uma cidade modelo em eficiência e mais competitiva no cenário nacional, tais projetos encontram meios e facilidades para a captação de financiamentos e para a sua inserção na pauta de investimentos prioritários para o município, incluindo alterações na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na apresentação da publicação (BID/Caixa, 2015, p. 5), o então prefeito Carlos Amashta declara a Ices como “via mais adequada para compartilhar as diretrizes sustentáveis que norteiam nosso Plano Estratégico de Desenvolvimento” e como oportunidade de consolidar Palmas como cidade modelo para o País no uso de fontes alternativas de energia e na promoção da integração de diversos modais de transporte, favorecendo a mobilidade urbana e a acessibilidade para a população palmense. Já, nas palavras de Daniela Marquis, representante do BID, encontramos a defesa ao desenvolvimento sustentável como meio para aumentar



Figura 5 – Delimitação e macrozoneamento da área da Intervenção Estratégica Integral



Fonte: Plano de Ação Palmas Sustentável (BID/Caixa, 2015). Adaptado pela autora.

o potencial de competitividade das cidades médias, apresentando os “novos rumos” apontados pelo plano como “caminhos seguros para melhorar a vida das pessoas” (ibid., p. 6).

Nos argumentos extraídos de ambos os discursos, encontram-se alguns elementos que nos interessam pontuar. As palavras da representante do BID reforçam o compromisso do banco com a criação de um ambiente favorável à expansão capitalista em terras latino-americanas. A atuação do banco, desde a sua criação em 1959, vem garantindo que as políticas sociais de países subdesenvolvidos, como o Brasil, mantenham-se sob a constante dependência de empréstimos milionários e sob o controle da instituição financeira. De acordo com Batista (1994), a partir da década de 1990, o BID, com base nas recomendações do Banco

Mundial para o combate à pobreza no Terceiro Mundo, organiza uma força-tarefa para a realização de reformas sociais nos países da América Latina, que consistiam, resumidamente, no “desarmamento intelectual do *establishment* latino-americano”, ou seja, em reduzir ao mínimo a confiança no Estado e em assumir a liderança intelectual na definição de estratégias direcionadas a um conjunto de objetivos econômicos e sociais. Contando com o apoio técnico de profissionais estrangeiros “altamente gabaritados” para pautar as ações necessárias a solucionar os problemas terceiro-mundistas e a oferta de vultosos empréstimos internacionais, tais ajudas estão, portanto, direcionadas à garantia das condições ideais para a implantação e controle das políticas neoliberais na América Latina. Assim, quando Marquis afirma

que o Plano construído através da metodologia imposta pelo Ices aponta para “novos rumos” e que estes se constituem como “caminho seguro” para melhorar a vida da população e tornar a cidade mais competitiva, fala a partir desse lugar de poder que o BID possui na condução dos processos neoliberalizantes junto aos países latino-americanos.

Já, no discurso do prefeito Amashta, destacamos a referência que ele faz às diretrizes de um “Plano Estratégico de Desenvolvimento” até então inexistente na cidade enquanto documento ou mesmo em processo de elaboração, o que nos leva à interpretação de que o gestor utiliza o termo para designar um conjunto de intenções preexistentes, que encontra, no programa do Ices, a oportunidade de vir a público. Nesse caso, um dos aspectos que chama a atenção é a ausência de participação social no processo de elaboração das propostas que compõem o documento. Revestida sob a forma de pesquisa de opinião pública, a colaboração efetiva da sociedade resumiu-se à resposta a questionários e ao convite a reuniões com o objetivo de apresentar resultados derivados de metodologias prontas e inquestionáveis, em lugar de discutir alternativas. Sem a necessidade de atender às exigências de controle social impostas pelo Estatuto da Cidade à construção dos Planos Diretores Participativos, o Plano de Ação do Ices, modelo revisto e atualizado do Plano Estratégico, segue utilizando o mesmo recurso de flexibilização do aparato regulatório que apoia, há décadas, a expansão do projeto neoliberal (Maricato, 2000).

Outro ponto importante de ser destacado no discurso do prefeito refere-se à oportunidade de, através do plano de ação, consolidar Palmas como cidade modelo na “promoção da integração de diversos modais de transporte”.

Como será detalhado no próximo tópico, o projeto do BRT (*Bus Rapid Transport*) foi uma das principais apostas do governo; e sua divulgação teve início na cidade ainda no ano de 2013, ou seja, antes da elaboração do Plano de Ação Palmas Sustentável. O resultado do diagnóstico realizado, ao longo da elaboração do plano, aponta o tema da mobilidade urbana e dos transportes como prioritário e endossa o projeto do BRT como alternativa mais adequada à solução da questão na cidade, inserindo-o como ação de curto prazo, com uma previsão de investimento de quase R\$500 milhões, valor que, à época, já havia sido captado junto ao Ministério das Cidades. Importante ressaltar que, no corpo do documento, em nenhum momento são apresentadas outras alternativas à solução dos problemas de mobilidade e transporte identificados, nem o projeto do BRT é objeto de questionamentos em termos de adequação à demanda existente ou futura; ele é apenas apresentado brevemente e reafirmado. Como também será visto adiante, quando a viabilidade e, antes disso, a necessidade do projeto é questionada e o financiamento é suspenso, o Plano do BID é usado como argumento para justificar a importância do BRT para a cidade (Palmas, 2018a).

No caso, tanto da “Intervenção Estratégica Integral”, quanto do projeto do BRT e na revisão do Plano Diretor, como será visto adiante, observa-se a utilização do Plano de Ação Palmas Sustentável como instrumento de reafirmação de discursos e produção de consensos, tendo em vista a sua “credibilidade” apoiada na instituição internacional financiadora. Visto dessa forma, entendemos que toda a mobilização de técnicos da Prefeitura, Caixa, contratados pelo Instituto Pólis, entre outros necessários à sua construção, aproximam o

processo de elaboração e resultado final do referido documento da qualificação atribuída por Vainer (2000b) ao Plano Estratégico do Rio de Janeiro: uma “bem orquestrada farsa, cujo objetivo tem sido o de legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade” (ibid., p. 115).

### b) Projeto do *Bus Rapid Transport*

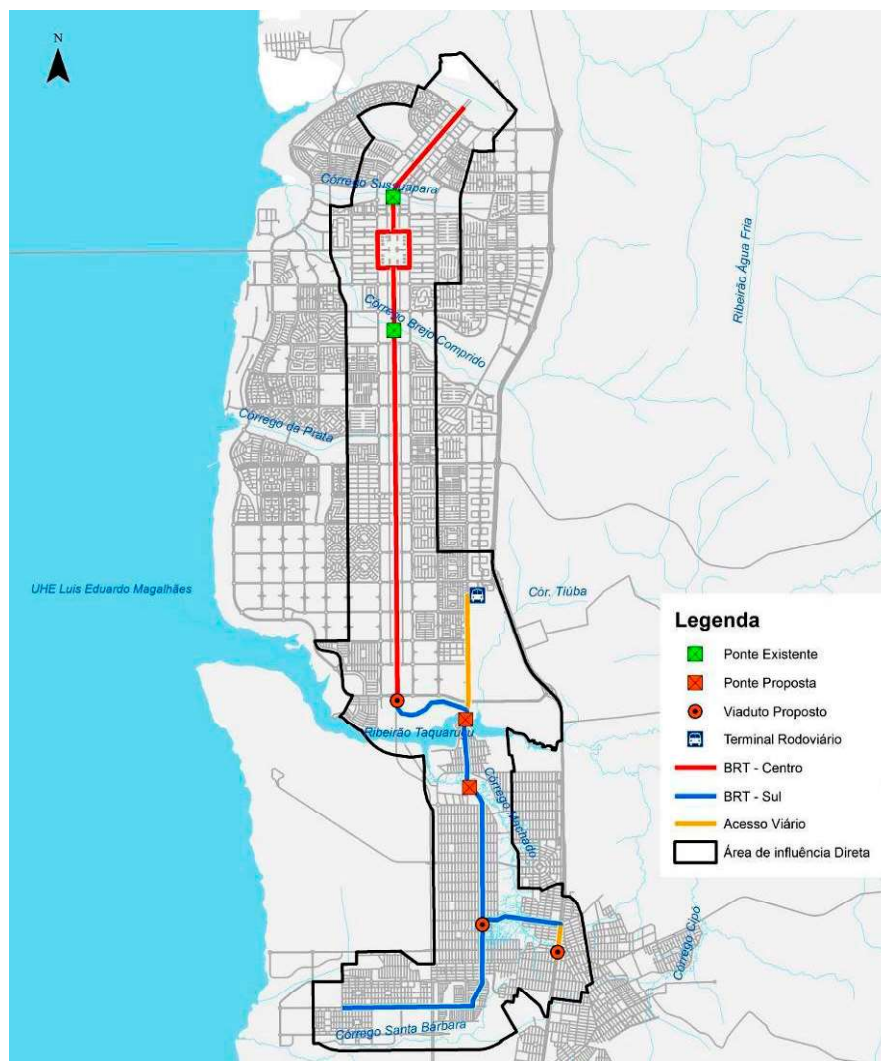
Com o argumento de modernizar e otimizar o sistema de transporte público, atendendo às indicações contidas já no plano básico da cidade e em planos posteriores – a exemplo do documento elaborado pelo ICES – e preparando a cidade para o futuro, a Prefeitura Municipal de Palmas lançou, em julho de 2015, o edital de licitação com o objetivo de regularização ambiental, projeto básico, projeto executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT (*Bus Rapid Transit*) e do Sistema Inteligente de Transporte (SIT), na Região Sul de Palmas. O projeto visionário era um dos carros-chefes da gestão municipal (2013-2018) e vinha sendo divulgado, desde 2013, pelo próprio prefeito e por seu autor, o presidente do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas (Ipup), Luiz Masaru Hayakawa, como o sistema mais moderno do País, tomando a experiência de Curitiba como referência. O orçamento inicialmente previsto em R\$700 milhões foi contemplado pelo Ministério das Cidades, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com o financiamento de quase R\$500 milhões. A licitação foi suspensa em setembro do mesmo ano, por liminar do Ministério Público Federal do Tocantins,

acatada, no mês seguinte, pela Justiça Federal, alegando deficiências na comprovação da viabilidade técnica e econômica do projeto, tendo em vista a constatação de uma demanda de passageiros na cidade cerca de 5 vezes inferior ao recomendado pelo Manual do BRT do Ministério das Cidades. Proibido judicialmente de liberar os recursos já aprovados, o próprio órgão federal, posteriormente, reconhece a improcedência da seleção do projeto para o financiamento, a partir de tais argumentos. Em maio de 2016, o projeto foi declarado ilegal pela Justiça Federal, que determinou o cancelamento da proposta ao Ministério das Cidades e, em 2017, foi a vez do Tribunal de Contas da União se posicionar contrário à liberação dos recursos pleiteados, através do decreto legislativo n. 039/2017, e recomendar a revisão dos estudos de viabilidade técnica e econômica, considerados superestimados, bem como do projeto, considerado fora dos padrões da realidade local. Ainda em 2017, a prefeitura contratou a empresa Oficina Engenheiros Consultores Associados Ltda. para a elaboração de novos estudos, e, desde então, o projeto segue em processo de revisão.

Em novembro de 2016, o projeto do BRT foi alvo de investigação pela Polícia Federal, conhecida como Operação Nosotros, na qual o prefeito Carlos Amashta e mais oito pessoas (entre elas, cinco empresários) foram indiciadas por corrupção ativa e passiva, além de associação criminosa.<sup>13</sup> Entre as irregularidades apontadas pelo inquérito, destacamos os indícios de associação do prefeito com empresários do ramo imobiliário, tendo como objeto o lucro com a valorização de terras em virtude das obras do BRT.



Figura 6 – Traçado do Projeto do BRT



Fonte: Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental do corredor de transporte de passageiros – Evetea (Palmas, 2018a).

Sem a intenção de nos aprofundar demasiado nos detalhes contidos nessa complexa rede envolvendo agentes públicos e privados da produção do espaço urbano de Palmas, interessa-nos pontuar a interação entre diferentes projetos urbanos como plataforma de valorização do capital imobiliário, tendo o poder público municipal como eixo articulador. A capacidade de indução de crescimento e valorização da terra urbana envolvida na implantação de um corredor de transportes tem, por si, o potencial de mobilizar investimentos em escala ampliada. A insistência do governo municipal na implantação do BRT, mesmo ante todas as interposições jurídicas, ao que tudo indica, revela, mais que um projeto de governo, interesses ligados à manipulação da renda fundiária, à transferência de imóveis das mãos de um grupo de empresários para outro, sem que qualquer alteração seja promovida no sentido de mitigar as desigualdades socioespaciais existentes. Pelo contrário, contempla a expropriação de terras de famílias de baixa renda, às quais foram oferecidas quantias abaixo do valor de mercado, atingidas por um traçado viário questionável e polêmico.

Aqui, revela-se claramente o “giro decisivo” do papel do Estado (Dardot e Laval, 2016), considerado excessivamente intervencionista no passado, agora submetido à nova lógica normativa que constitui o “compromisso neoliberal” em comandar a criação de estratégias e promoção de ajustes direcionados ao funcionamento do mercado e ao controle das suas condições de concorrência. Assim, a formação de alianças e negociações envolvendo o Estado e os grupos oligopolistas são parte do conjunto de discursos, práticas e dispositivos de poder que compõem a “estratégia neoliberal” (ibid.).

### c) Revisão Plano Diretor 2018 – Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond)

O processo de revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Palmas iniciou-se de maneira abrupta e truncada em 2015 e, após um período de interrupção por recomendação do Ministério Público do Estado (MPE), em outubro de 2015, seguido de retomada em junho de 2016, teve a sua conclusão com a publicação da lei complementar n. 400 de 2 de abril de 2018.

A novidade mais preocupante do Plano Diretor de 2018, confrontando-se com uma polêmica já preexistente na cidade relacionada à expansão urbana, é a criação da Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond), definida no corpo da lei como uma região que “apresenta restrições de ocupação e edificação, configurando-se em um espaço territorial de transição rural-urbana em decorrência da fragilidade ambiental em especial pela presença significativa de corpos hídricos” (Palmas, 2018b). Com o objetivo expresso de “impedir a expansão urbana e a alta densidade”, a regulamentação da macrozona permite a regularização de núcleos residenciais e empreendimentos existentes, um dos principais pontos de discussão ao longo da revisão do plano.

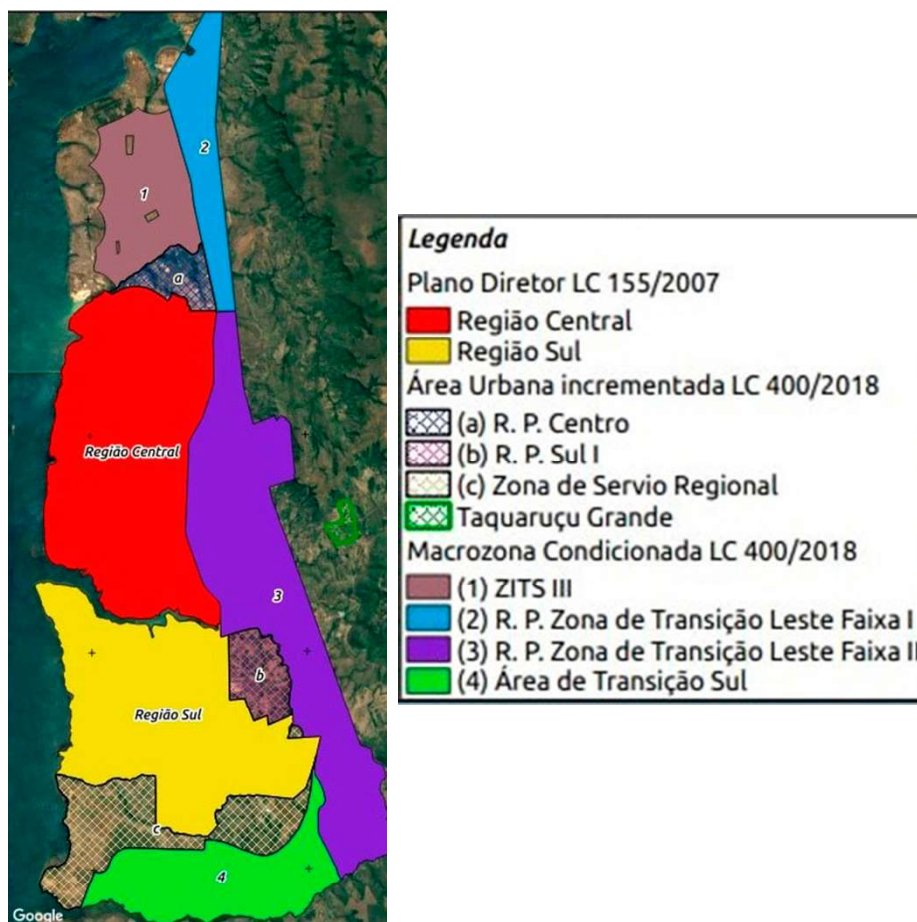
A proliferação de condomínios irregulares de chácaras à margem leste da rodovia TO-010 gerou discussões, lideradas por proprietários de terras dessa região, em defesa da expansão do perímetro urbano, com vistas à regularização deles.

Entre a continuidade da promoção da dispersão territorial, acompanhada do estímulo à especulação imobiliária e à manutenção de

situações de irregularidade fundiária que não seriam objeto de despejo, por atender a interesses de agentes privados de destacado poder econômico no município, surge a MOCond, solução que tolera sem permitir e restringe sem proibir. A partir do seu estabelecimento, oficialmente, à proposta de ampliação do perímetro urbano que já considerava o acréscimo de mais de 5.000 hectares ao perímetro anterior, é somada a criação dessa “zona de indeterminações”, que não libera, mas também não proíbe a expansão dos limites da cidade – desde que

aconteça dentro das condicionantes legais impostas pela lei do PD – e que totaliza cerca de 20.200 hectares de área urbanizável (Santos et al., 2019). Vale destacar que o perímetro inicial da cidade, que correspondia a 11.085ha, foi alterado, pela revisão do Plano Diretor de 2007 (LC n. 155/2007), para 17.321ha e que essa revisão mais atual (LC n. 400/2018) promove novas alterações, aproximando-o, oficialmente, dos 22.321ha. Isso significa dizer que a MOCond praticamente dobra a área urbana já atualizada, elevando-a para quase 43.000ha (ibid.).

Figura 7 – Mapa comparativo entre perímetros urbanos em 2007 e 2018



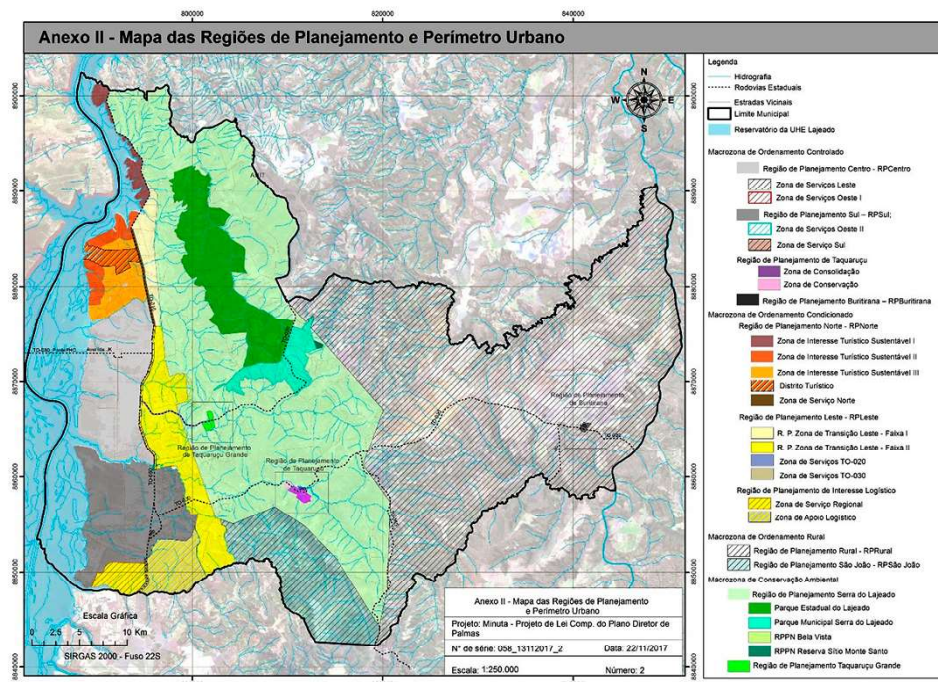
Fonte: Santos et al. (2019), editado pela autora.

As condicionantes para a ocupação desta e das demais macrozonas definidas no PD 2018 incluem restrições em relação à densidade habitacional, dividindo-as em muito alta, alta, média-alta, média, baixa, muito baixa e baixíssima, sendo explicitados os seus parâmetros no corpo da lei n. 400/2018. Um estudo realizado pelo Centro de Apoio Operacional de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Tocantins (Caoma-MPTO), tomando como referência os limites máximos de densidade estabelecidos nessa lei para cada zona urbana, incluindo as densidades permitidas para a MOCond, revela

uma espantosa capacidade populacional prevista na área urbana de Palmas de 5.644.501 habitantes, sendo que a população em 2018 estava estimada em 291.855 habitantes. Completando o surrealismo desse panorama, o estudo aponta que, para que a cidade atingisse a sua capacidade máxima populacional, tendo em vista a lei n. 400/2018, seriam necessários 577 anos (ibid.).

A MOCond subdivide-se em três Regiões de Planejamento (RP): 1) RPNorte (em laranja no mapa da Figura 8); 2) RPLeste (em amarelo); e 3) RPSul II (em cinza).

Figura 8 – Mapa de Regiões de Planejamento e Perímetro Urbano, Plano Diretor 2018



Fonte: Palmas (2018b), editado pela autora.



A RPSul II comporta uma Zona de Transição Sul, contígua à Zona de Serviços Regional Sul, dedicada à criação de um polo logístico fluvial, ampliação do setor industrial, implantação do Parque Tecnológico, entre outras atividades ligadas ao setor de serviços.

A ocupação da RPNorte tem um enfoque voltado para atividades de turismo, lazer e recreação, admitindo-se o uso residencial por meio de condomínios de veraneio. Está subdividida em três Zonas de Interesse Turístico Sustentável (Zits), dentre as quais destacamos a Zits III, voltada para a “consolidação da identidade turística municipal, valorizando Palmas como destino turístico no contexto regional e nacional” (Palmas, 2018b). Nela, encontramos a previsão do Distrito Turístico de Palmas, segunda “menina dos olhos” do ex-prefeito (depois do BRT), uma espécie de Disneyworld do cerrado, com o objetivo de atrair, principalmente, turistas de todo o Brasil e da América Latina. “O sonho é grande. O que era Orlando na década de 1950? Hoje uma das três melhores cidades com qualidade de vida dos EUA” (Amashta apud *Jornal T1 Notícias*, 2017).

Contando com uma área de cerca de 100 hectares (1 milhão de m<sup>2</sup>), o projeto visionário tem como objetivo o incentivo à instalação de 5 a 7 parques temáticos, distantes 10km do centro da cidade. Com recursos já garantidos pelo Ministério do Turismo para a elaboração de estudos e planejamento do seu uso e ocupação, as negociações em torno do Distrito Turístico de Palmas já contam, de acordo com a atual prefeita, com conversas junto à Universal Studios, Disney e Wet'n Wild.

Tendo em vista a ausência de qualquer comprovação em termos de viabilidade e sustentabilidade, ainda é cedo para tecer comentários a respeito das possibilidades oriundas

desse projeto. No entanto, podemos identificar nele todos os indícios do planejamento urbano a serviço da cidade-emprego:

Como a própria terminologia corrente já indica, estamos diante de políticas de image-making, na mais trivial acepção marqueteira da expressão, pois quem diz image-making está pensando, queira ou não, em políticas business-oriented, para não falar ainda em market-friendly, mesmo quando fala de boa fé em conferir visibilidade a indivíduos ou coletividades que aspiram a tal promoção. (Arantes, 2000, p. 14)

Já a Região de Planejamento Leste (RPLeste) conta com uma subdivisão em três zonas, dentre as quais destacamos a Zona de Transição Leste, que “representa uma área de transição entre o centro urbano principal e as áreas rurais destinadas à produção agrícola de pequeno porte, caracterizada pela presença de significativos recursos naturais a serem preservados” (Palmas, 2018b).

Também na lei do PD 2018, a Zona de Transição Leste aparece como área direcionada, primordialmente, ao incentivo à produção agrícola de pequeno porte. No entanto, ao mesmo tempo, essa mesma zona, além de regularizar os condomínios residenciais já existentes, admite a ocupação por novos condomínios, mediante, é claro, a obediência a parâmetros urbanísticos teoricamente “bastante restritivos” quanto à área mínima da gleba, taxa de ocupação, quantidade de unidades autônomas permitidas, entre outros.

A questão que aqui se coloca é: se a ocupação hoje existente nessa região, que se constituiu como uma das principais alavancas à discussão em torno da ampliação do perímetro urbano ao leste, não “pôde” ser controlada

pelo poder público municipal, poderão algum dia esses novos parâmetros ser fiscalizados pela mesma máquina pública? Ou, antes disso, a intenção em fiscalizá-la existiu em algum momento? Entendemos, portanto, que a RPLeste é a resposta desejada pelo mercado imobiliário ao falso argumento da pacificação das questões relacionadas às ocupações irregulares da margem leste da TO-010, ligadas a chacareiros com interesses explícitos de valorização da sua parcela fundiária na cidade.

Considerada como um todo, a MOCond representa mais uma estratégia de produção de consensos respaldada pelo Plano Diretor, acompanhada da criação de soluções normativas claramente passíveis de transgressões e de uma brutal expansão das zonas de interesse imobiliário disfarçadamente “condicionada”.

#### d) Luzimangues

O distrito de Luzimangues, situado à margem esquerda do Lago de Palmas e pertencente ao município de Porto Nacional, é um fenômeno urbano cuja gênese está atrelada diretamente à criação da capital, em uma relação de dependência que pode ser ilustrada, emprestando-se de Lúcio Pinto (2013) a imagem metafórica, como cidade mãe ligada à cidade filha pelo cordão umbilical (Ponte da Amizade). Tanto geográfica, quanto economicamente, os moradores do distrito se relacionam diretamente com Palmas, usufruindo dos serviços aí oferecidos, uma vez que a sede do seu município se localiza a uma distância superior a 60km.

A imagem impactante (Figura 9), quando comparamos os limites do projeto de macroparcelamento do distrito à malha urbana

projetada de Palmas, revela as dimensões territoriais ainda não concretizadas, mas inseridas no horizonte de possibilidades em um futuro próximo.

A área onde se localiza o distrito, pertencente ao município de Porto Nacional, já havia sido pleiteada, na ocasião da implantação de Palmas, como uma zona de expansão oeste da capital, sem que a sua viabilização legal tenha sido efetivada. Em 2001, quando da formação do lago de Palmas, o pequeno povoado rural de Luzimangues situado às margens do rio Tocantins foi atingido pelo alagamento do reservatório da usina hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães (UHE). Suas 83 famílias foram relocadas para o Reassentamento Luzimangues, no Km 11 da TO-080, e a elas foram ofertados lotes de 4 hectares (Pinto, 2013)

A construção da Ponte da Amizade, em 2001, ligando Palmas ao município de Porto Nacional e a sua conexão com Paraíso do Tocantins e à BR-153, configura-se como o principal motivo que desperta, em um primeiro momento, o interesse no território de Luzimangues por parte de agentes imobiliários atuantes na região. De fato, a proximidade da localidade com o centro da capital (cerca de 12km de distância) confere, ao distrito, um fator de localização diferenciado, com um custo bem menor, comparado às terras no entorno da região central de Palmas. Associado a esse fato, o início das obras de instalação de um pátio Multimodal da Ferrovia Norte-Sul às suas proximidades, em 2008, e consequentes expectativas com relação à implantação de um polo industrial, vem consolidando Luzimangues como a mais nova fronteira de expansão do mercado de terras no entorno imediato de Palmas.

Figura 9 – Luzimangues: sobreposição do projeto do macroparcelamento e comparação com área urbana de Palmas



Fonte: Pinto (2013), editado pela autora.

Pinto (ibid.) analisa o processo acelerado de conversão de terras rurais em loteamentos urbanos levado a cabo por empresas do ramo imobiliário, contando com a colaboração do poder público municipal, tanto no sentido de criar mecanismos legais para regularização e ampliação das condições de atuação dos entes privados, quanto no de ausentar-se do papel de fiscalizador da expansão urbana no local. Considerando uma população de 2.310 habitantes em 2010 (de acordo com o IBGE) – número correspondente a 4,7% da população total do município de Porto Nacional na ocasião – distribuída em 809 domicílios, o autor observa que a atuação do mercado imobiliário no distrito se torna visivelmente mais agressiva após

a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Porto Nacional – PDDS, de 2006. Dentre as razões identificadas para justificar esse fato, destacam-se manobras praticadas por agentes imobiliários que advêm da deturpação de instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no PDDS, ironicamente criados com o intuito de garantir a função social da propriedade urbana. Baseando-se na lei complementar 5/2006, que dispõe sobre o Plano e estabelece como Zeis o distrito de Luzimangues em sua totalidade – flexibilizando, dessa forma, parâmetros urbanísticos, tais como dimensões mínimas de lote, índices e taxas edílios –, loteamentos residenciais vêm sendo propostos, aprovados e comercializados com

lotes menores que os habituais (o mínimo previsto nas áreas urbanas é de 360m<sup>2</sup>, sendo permitido 250m<sup>2</sup> nas Zeis) e sobre os quais não se pode aplicar o instrumento do IPTU progressivo (que só considera como solo urbano edificável lotes a partir de 360m<sup>2</sup>). Assim, com a oferta de lotes mais baratos e em maior quantidade, fomenta-se a expansão de um mercado de terras baseado na especulação imobiliária, sem qualquer controle ou garantia de que a ocupação efetiva do distrito venha a se concretizar.

No período compreendido entre os anos de 1995 e 2006 (ano de aprovação do PDDS), foram contabilizados 4.275 lotes — 19,15% do total registrado até 2012. Após 2006, com as definições do zoneamento e das regras de parcelamento, passa a haver maior oferta de lotes, já legalizados. São loteamentos que cumprem os requisitos formais da legislação (abertura de ruas, pavimentação, rede de água e energia), atendendo aos interesses de loteadores e investidores, mas não há uma consonância com os princípios do “planejamento urbano sustentável”. No período compreendido entre os anos de 2007 e 2012 são produzidos 18.048 lotes — 80,85% do total (ibid.).

O representante de uma das principais construtoras atuantes na região, a Buriti — com mais de 10 empreendimentos construídos só em Luzimangues —, admite que o excesso de ofertas tenha sido uma estratégia equivocada:

*Luzimangues foi muito bom no começo, só que acontece que nós loteadores erramos, a gente soltou muita oferta. Então os lotes que saem hoje são nossos próprios concorrentes. Um lote de segunda mão, ele é um lote concorrente, então não tem como ter novos empreendimentos acho que, no mínimo, em uns 10 anos. (Pablo Teixeira, entrevistado em 13/4/2018)*

Na visão do empresário, o mercado no distrito está esgotado no momento, e as novas possibilidades somente poderão ser abertas no futuro com a sua emancipação, que vem sendo defendida por diversos grupos políticos e econômicos.

Entendemos que Luzimangues representa a materialização mais crua e flagrante da hegemonia do mercado imobiliário na região. O fato de estar submetida administrativamente a Porto Nacional, fisicamente distante da sua sede e tão intrinsecamente ligada a Palmas, propiciou uma ação “independente” dos agentes privados, gerando um território, supostamente pouco conhecido pelo poder público (ibid.). Nesse sentido, Luzimangues, ainda que se constitua como uma extensão do mercado imobiliário da capital, inclusive com atuação das mesmas empresas e investidores, torna-se um campo ainda mais profícuo para a acumulação do capital, por lidar com terras mais baratas e, portanto, comercializáveis mais rapidamente. Do ponto de vista da população, mesmo com a proliferação de vendas de água, o distrito também se configura como região promissora, por permitir o acesso a uma melhor localização por um preço mais baixo.

Destacamos, assim, o papel de Luzimangues na constituição de um novo mercado de terras na periferia oeste de Palmas, ligado diretamente com a Ferrovia Norte-Sul e, portanto, com os impactos do agronegócio na região.

## Considerações finais

Nossa reflexão acerca da cidade neoliberal, baseia-se no princípio de que, nos movimentos de reprodução e de expansão dos limites



geográficos de acumulação do capital, a produção do espaço possui um papel central. Os excedentes continuamente produzidos pelo sistema capitalista, e que se constituem como condição necessária à sua manutenção, são absorvidos, em particular, pelos processos de urbanização, gerando, entre eles uma conexão interna (Harvey, 2011). Contrariamente à premissa liberal da retirada do Estado em prol da autorregulação do mercado baseado na livre economia, a razão neoliberal depende diretamente da intervenção estatal para o provimento de uma estrutura institucional apropriada à garantia do direito à propriedade privada, aos livres mercados e ao livre comércio (Harvey, 2008).

Partindo dessas premissas, já amplamente discutidas e consolidadas nos estudos acerca da produção e reprodução das cidades contemporâneas brasileiras, o presente artigo se propôs a lançar luz sobre fatos que permeiam, desde o processo inicial de construção da cidade de Palmas, até dinâmicas e projetos

mais recentes, ligados aos movimentos de valorização imobiliária e estratégias de expansão urbana fortemente apoiados e até mesmo promovidos pelo poder público. Nascida no ano que simboliza a abertura do mundo ocidental à política econômica neoliberal e materializada enquanto fronteira de acumulação capitalista no interior do País, a capital tocantinense revela-se, desde sempre, como mercadoria a serviço da livre iniciativa.

Tendo em vista o exposto no presente artigo, entendemos Palmas, portanto, como cidade neoliberal e, nessa condição, como um profícuo campo de estudo de tais práticas ao refletir, nas dinâmicas e políticas que definem o seu ordenamento, essa necessária relação de parceria, quando não de fusão, do Estado com o mercado, seja por meio de manobras fundiárias e normativas ou de esquemas de suporte à especulação imobiliária, à ampliação do mercado de terras, entre outras estratégias de venda da cidade.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-3572-2372>

Centro Universitário UniCatólica do Tocantins, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Palmas, TO/Brasil.

acclira@gmail.com

## Notas

- (1) Para um estudo aprofundado acerca do processo de desapropriação e despossessão de terras realizado pelo Estado para a implantação da capital, ver Lucini (2018).
- (2) Cf. Rolnik (2015).
- (3) Estas e outras questões ligadas às ações judiciais anteriores envolvendo o Incra, que aqui não cabem ser aprofundadas, resultaram em uma Ação Discriminatória através da qual foram canceladas diversas matrículas de áreas já alienadas, revendidas a terceiros e ocupadas, criando uma complexa rede de negociações entre o Estado e os antigos proprietários, envolvendo permutas de terras e pagamento de indenizações milionárias (Lucini, 2018).
- (4) Esse esquema de dação de terras em pagamento, amplamente utilizado pelo Estado nos primeiros anos, não era, inicialmente, do conhecimento da população, denunciando a falta de transparência com que eram manipuladas as terras urbanas nas negociações com os entes privados.
- (5) Ao longo do trabalho, utilizamos o termo “centro” ou “região central”, como referência às quadras situadas nessa região próxima à Praça dos Girassóis. Não será objeto de discussão, neste trabalho, a questão da multacentralidade em Palmas.
- (6) Aqui estamos nos referindo às áreas doadas pelo estado. Outras áreas foram adquiridas posteriormente pela empresa, mediante pagamento.
- (7) Destacamos a relevância desses estabelecimentos comerciais de grande porte para a cidade, tendo em vista sua população de pouco menos de 300 mil habitantes e um setor terciário ainda centrado em lojas de pequeno e médio porte e de origem local.
- (8) Disponível em: <https://imoveis.mitula.com.br/imoveis/condominio-aldeia-sol-palmas>. Acesso em: 21 abr 2019.
- (9) Importante destacar que essas duas quadras de comercialização mais recente somente tiveram seus processos de microparcelamentos iniciados após o recebimento de notificação para Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios (Peuc), instituído em Palmas no ano de 2013.
- (10) Disponível em: <https://maosaobratocantins.wordpress.com/2013/07/11/iptu-progressivo-e-arma-contra-especulacao-imobiliaria-em-palmas/>. Acesso em: 22 abr 2019.
- (11) De acordo com diagnóstico realizado no âmbito do Plano de Ação Palmas Sustentável (BID/Caixa, 2015), a densidade média líquida de Palmas era de 36,72hab/ha, uma média considerada baixa, quando comparada a outras capitais brasileiras de portes similares, na avaliação do Plano: Vitória (ES), com 62,53hab/ha; Florianópolis (SC), com 45,23hab/ha e João Pessoa, com 82,0 hab/ha.
- (12) Quando deixou o cargo para concorrer às eleições extraordinárias no Tocantins, como candidato a governador pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), disputa da qual sai derrotado por Mauro Carlesse, do Partido Humanista da Solidariedade (PHS).
- (13) Para mais sobre o assunto, consultar: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/relatorio-da-pf-detalha-esquema-de-corrupcao-para-a-implantacao-do-brt-em-palmas.ghtml>> e <http://jtinoticias.com.br/noticia/amastha-e-auxiliares-sao-indiciados-por-associacao-criminosa-corrupcao-passiva-e-excesso-de-exacao/2051>.

## Referências

- ARANTES, O. (2000). “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes.
- BATISTA, P. N. (1994). O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Programa Educativo Dívida Externa – Pedex, Caderno Dívida Externa*, n. 6.
- BAZOLLI, J. A. (2007). *Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas – TO*. Dissertação de mestrado. Palmas, Universidade Federal do Tocantins.
- \_\_\_\_\_. (2017). “Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Peuc): avaliação e resultados da aplicação em Palmas”. In: BAZOLLI, J. A.; OLIVEIRA, M. C. A.; SOUSA, T. O. *O papel da extensão universitária como indutora da participação social: Palmas Participa!* Palmas, EDUFT.
- BID/CAIXA (2015). Plano de Ação Palmas Sustentável. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. Palmas, Ices.
- BOTTURA, A. C. L. (2017). Especulação, segregação e (ausência de) conflitos: matizes na produção do espaço urbano de Palmas/TO. *Revista Thésis*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, pp. 357-373.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Conflitos e produção de consensos na Cidade Neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO*. Tese de doutorado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- CARLOS, A. F. A. (2016). “Da ‘organização’ à ‘produção’ do espaço no movimento do pensamento geográfico”. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. S. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- GOLDMAND, M. (2010). Speculative Urbanism and the Making of the Next World City. *International Journal of Urban and Regional Research*. Oxford, Blackwell Publishing, pp. 555-581.
- GRUPOQUATRO (1989). *Projeto da capital do estado do Tocantins: plano básico/memória*. Palmas, Governo do Estado do Tocantins, Novatins.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- \_\_\_\_\_. (2008). *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- JORNAL T1 NOTÍCIAS (2017). Amastha apresenta Esplanada Municipal e Distrito Turístico com parques temáticos, on-line, 21/11. Disponível em: <<https://www.t1noticias.com.br/cidades/amastha-apresenta-esplanada-municipal-e-distrito-turistico-com-parques-tematicos/89341/>>. Acesso em: 20 abr 2019.
- LUCINI, A. C. G. G. (2018). *Palmas, no Tocantins, terra de quem? As desapropriações e despossessões de terras para a implantação da última capital projetada do século XX*. Tese de doutorado. Palmas, Universidade federal do Tocantins.
- MARICATO, E. (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

- MARTINS, S. (1996). A Cidade “sem infância”: a produção do espaço no mundo da mercadoria. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 74, pp. 23-46.
- OLIVEIRA, L. A. (2016). *Centros urbanos e espaços livres públicos: produção e apropriação em Palmas/TO*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PALMAS, Prefeitura Municipal de (2018a). Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental do corredor de transporte de passageiros – Evetea. Relatório Síntese.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Plano Diretor Participativo do Município de Palmas. Lei complementar n. 400, de 2 de abril de 2018.
- PINTO, L. M. C. (2013). *Luzimangues: processos sociais e política urbana na gênese de uma “nova cidade”*. Dissertação de mestrado. Palmas, Universidade Federal do Tocantins.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SANTOS, M. T. et al. (2019). Plano Diretor de Palmas, Tocantins: Instrumento de ordenamento urbano ou de gestão das urgências? In: XVIII ENANPUR. *Anais*. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviii/anpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=361>>. Acesso em: 9 jun 2019.
- SASSEN, S. (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Eudeba.
- SEDUS/PMP (2015). *Relatório técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável da Prefeitura Municipal de Palmas-TO*.
- TERRATINS (2011). *Relatório Geral de Aprovação e Registro da Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins – Diretoria Técnica Operacional*.
- VAINER, C. B. (2000a). “Pátria, empresa e mercadoria”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2000b). “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- VOLOCHKO, D. (2015). Terra, poder e capital em Nova Mutum-MT: elementos para o debate da produção do espaço nas “cidades do agronegócio”. *GEOgraphia*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 35, pp. 40-67.

Texto recebido em 30/mar/2021

Texto aprovado em 28/jun/2021

# 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 acad mica 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:

TOURAINE, 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 Metrópole 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