

REPERDE

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

QUESTÕES,
DESAFIOS E
CAMINHOS

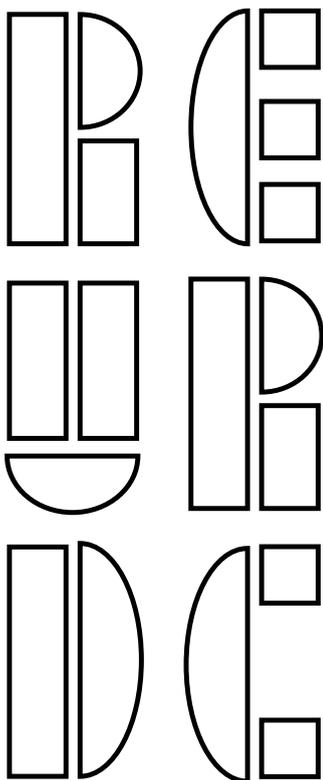
Luiz Cesar de
Queiroz Ribeiro
(Org.)



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

QUESTÕES,
DESAFIOS E
CAMINHOS

Luiz Cesar de
Queiroz Ribeiro
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



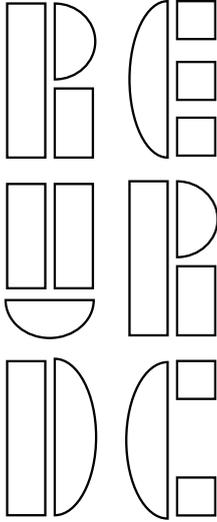
inct

institutos nacionais
de ciência e tecnologia



CAPES

FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Thais Velasco e Luciana Ximenes
REVISÃO Teresa Marques de Oliveira Lima e
Jorge Coutinho

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Q54

Questões, desafios e caminhos [recurso eletrônico] / organização Luiz Cesar de Queiroz
Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 9 MB

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-754-8 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano. 2. Políticas públicas. 3. Livros eletrônicos. I. Ribeiro, Luiz
Cesar de Queiroz.

22-80028

CDD: 307.76

CDU: 711.4

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrosoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letrecapital.com.br

FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Coordenação Editorial

Pedro Paulo Machado Bastos

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	11
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
CAPÍTULO 1 - Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade	15
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
CAPÍTULO 2 - A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade	33
ANA LÚCIA BRITTO E SUYÁ QUINTSLR	
CAPÍTULO 3 - Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas	57
ADAUTO LUCIO CARDOSO, ARIANE BELTRÃO, CAMILA D’OTTAVIANO, LUCIANA ALENCAR XIMENES, SAMUEL THOMAS JAENISCH E THAIS VELASCO	
CAPÍTULO 4 - As transformações no mercado do trabalho e a reforma urbana	81
JULIANA BACELAR DE ARAÚJO, BEATRIZ TAMASO MIOTO, CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO E RAUL DA SILVA VENTURA NETO	
CAPÍTULO 5 - A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década	107
MARCELO GOMES RIBEIRO E ANDRÉ RICARDO SALATA	
CAPÍTULO 6 - A questão da segregação	129
LUCIANA ANDRADE E JUPIRA DE MENDONÇA	
CAPÍTULO 7 - Caminhos transformadores para a mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras	145
JUCIANO MARTINS RODRIGUES E PEDRO PAULO MACHADO BASTOS	

Capítulo 8 – A questão fundiária mais atual que nunca: O fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país.....	173
BETÂNIA ALFONSIN	
CAPÍTULO 9 – A questão da financeirização da terra no Brasil.....	193
TARCYLA FIDALGO	
CAPÍTULO 10 – Democratizar as decisões para transformar estruturalmente as cidades brasileiras.....	207
DEMÓSTENES MORAES E LÍVIA MIRANDA	
CAPÍTULO 11 – Cenários e tendências na metrópole pós-pandemia.....	227
GILBERTO CORSO PEREIRA E CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES	
CAPÍTULO 12 – A reativação e a desativação da direita: considerações sobre desafios da democracia no Brasil.....	263
NELSON ROJAS DE CARVALHO	
CAPÍTULO 13 – Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento	281
LUCIANO FEDOZZI	
CAPÍTULO 14 – A governança metropolitana e os projetos territoriais	315
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA, MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO E LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA	
CAPÍTULO 15 – Questão da (in)segurança pública: segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade	341
PABLO LIRA E DANIEL CERQUEIRA	
CAPÍTULO 16 – A questão dos ilegalismos: a crescente militarização e milicialização das cidades.....	363
DANIEL HIRATA, JORDANA ALMEIDA, LIA DE MATTOS ROCHA, MARIA JÚLIA MIRANDA, ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR, TARCYLA FIDALGO RIBEIRO, UTANAAN REIS BARBOSA FILHO E PRISCILA COLI	

CAPÍTULO 17 - Complexidades da questão metropolitana no Brasil.....	385
OLGA LÚCIA C. DE FREITAS-FIRKOWSKI E ROSA MOURA	
CAPÍTULO 18 - Dinâmica industrial da macrometrópole paulista: implicações socioeconômicas e territoriais.....	401
GABRIEL A. A. ROSSINI, SUZANA PASTERNAK E LUCIA M. M. BÓGUS	
CAPÍTULO 19 - A questão da inovação.....	425
SANDRA LENCIONI E REGINA TUNES	
CAPÍTULO 20 - Por uma cidade cooperativa.....	447
LUCIANA CORRÊA DO LAGO, FERNANDA PETRUS E IRENE MELLO	
PÓS-FACIO - Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19	469
ERMÍNIA MARICATO, ION DE ANDRADE E JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA	
LISTA DE AUTORES.....	477

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-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.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

CAPÍTULO 1

**Os caminhos para enfrentar
a crise e repensar a reforma
urbana e o direito à cidade**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

1. Introdução

Não há dúvidas de que estamos experimentando um momento sem precedentes na sociedade brasileira, com a questão urbana ocupando o centro dos grandes dilemas nacionais. A acumulação combinada de várias crises exige um novo olhar para entender as interações em jogo e pensar de maneira renovada os caminhos possíveis ao enfrentamento do apagão que atinge as cidades. A pandemia provocada pelo coronavírus – somada à atuação irresponsável e negacionista do Governo Federal e de seus sombrios gabinetes paralelos – adicionou ingredientes corrosivos ao tecido social carcomido pelos efeitos da crise econômica que se arrasta desde 2014 e assume traços cada vez mais preocupantes de estagflação.

A grave crise social é marcada por um acúmulo de um contingente inédito de desempregados, pela diminuição brusca da renda e do poder de compra das famílias e pelo aumento da pobreza e da miséria. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos- DIESE quase 17 milhões de brasileiros gostariam de trabalhar, mas não conseguiam ou simplesmente desistiram de procurar trabalho. Com base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, estima-se que 50% dos domicílios estão abaixo da linha de pobreza e a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional calcula que 116,8 milhões de brasileiros vivem algum grau de insegurança alimentar.

As crises sanitária, econômica e social criaram também interações sinérgicas com a crise política, materializada na incapacidade das autoridades federais em amenizar seus efeitos. O Governo Federal está submetido exclusivamente aos interesses de uma irresponsável e tóxica coalizão de poder.

Nela se articulam os interesses do rentismo e de seu projeto de assalto ao Estado, dos representantes do partido militar e do tradicional fisiologismo do chamado Centrão, com amplo domínio sobre o orçamento federal. O círculo se fecha com uma profana aliança entre o grupo fiel ao bolsonarismo, formado por familiares do presidente Jair Bolsonaro, conservadores fanáticos e empresários da fé. Infiltrados no centro do Governo Federal, esses grupos são responsáveis diretos pela incapacidade governativa em relação aos interesses gerais da população brasileira e pela ineficiência da máquina pública, principalmente no enfrentamento da pandemia. Somase, ainda, uma incerteza fiscal provocada pela necessária expansão do gasto estatal para atender não só às necessidades emergenciais da população frente à grave crise social, mas também à dívida social gerada pelas travas ultraliberais do chamado teto de gastos.

Nesse contexto, podemos identificar três sinais de emergência. Em primeiro lugar, a explosão do custo urbano de reprodução social, notado especialmente entre os pobres e os empobrecidos. Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar de 2017-2018, R\$ 7 em R\$ 10 das despesas médias mensais das famílias são gastos com habitação (R\$ 3,60), transportes (R\$ 1,80) e com alimentação (R\$ 1,7). O grupo extremo mais pobre da distribuição da renda consome até 70% da sua renda familiar com estes itens, enquanto os mais ricos limitam-se a 45%.

Em segundo lugar, o apagão da mobilidade urbana precariza ainda mais os que buscam uma fonte de ocupação e renda nas metrópoles. Conforme levantamento da Associação de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), entre março de 2020 a abril de 2021 ocorreu a interrupção da prestação dos serviços por 25 operadoras e um consórcio operacional, além da demissão de 76.757 trabalhadores.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

E, por fim, a crise urbana também se manifesta pelos sucessivos desastres urbanos-ambientais materializados em deslizamentos, desmoronamentos e alagamentos. São consequências da histórica precariedade urbana que marca os espaços populares, combinada com o desmonte do sistema de monitoramento e gestão dos riscos de desastres. As tragédias de Petrópolis e Franco da Rocha são os maiores exemplos.

2. A cidade e o desenvolvimento nacional

Podemos identificar três sinais da emergência da crise urbana. Em primeiro lugar, a explosão do custo urbano de reprodução social atingindo mais fortemente os pobres e os empobrecidos. Segundo a POF 2017-2018, 7 em 10 reais das despesas média mensal das famílias são gastos com habitação (R\$ 3,6), transportes (R\$ 1,8) e com alimentação (R\$ 1,7). O grupo extremo mais pobre da distribuição da renda chega a gastar 70% da sua renda familiar com esses itens, enquanto os mais ricos apenas 45%. Em segundo lugar, o apagão da mobilidade urbana que precariza ainda mais os que buscam uma fonte de ocupação e renda nas metrópoles. De acordo com o levantamento da Associação de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), entre março de 2020 e abril de 2021, ocorreu a interrupção da prestação dos serviços por 25 operadoras e um consórcio operacional, além da demissão de 76.757 trabalhadores. Em terceiro lugar, a crise urbana também se manifesta pelos sucessivos desastres urbanos-ambientais que vêm ocorrendo na forma de deslizamentos, desmoronamentos, alagamentos. São consequências da histórica precariedade urbana que marca os espaços populares, combinada com o desmonte do sistema de monitoramento e gestão dos riscos de desastres. As tragédias de Petrópolis, Franco da Rocha, Recife e Maceió são os maiores exemplos.

Mas, para além dessas manifestas urgências, a crise urbana em formação tem uma natureza nova em relação àquelas identificadas por estudiosos dos anos 1970¹. Naquele contexto histórico-teórico, a crise urbana foi problematizada a partir das contradições entre a cidade, integrada às condições gerais da reprodução ampliada do capital industrial, e a sua função na reprodução ampliada da força de trabalho. Temos sinais claros do surgimento de uma crise urbana distinta, mais ampla e de natureza estrutural em razão do colapso da função da cidade ligada às necessidades da reprodução da vida biológica, social e individual, como consequência do simultâneo processo da urbanização da sociedade e da urbanização do capital sob uma dominância rentista.

A crise urbana deve ser entendida em suas conexões com as múltiplas crises mencionadas anteriormente. Mas é necessário compreendê-las como expressões fenomenológicas da aceleração do processo de desconstrução do país como Nação, como foi antecipado por Celso Furtado (1992) no início da década de 1990. Os efeitos de longo prazo da nossa subordinação à globalização, à neoliberalização e à financeirização estão hoje vem transformando o território brasileiro em receptáculo dominado pelo capitalismo rentista-extrativista global, na forma de uma plataforma internacional de valorização financeira do estoque de riqueza velha (PAULANI, 2013) e de uma economia primária-exportadora de commodities agrícolas e minerais e importadora de bens digitais. Uma trajetória que coloca o país sob o risco de retornar à condição de colônia, com a destruição de sua capacidade (política, institucional, tecnológica e produtiva) em comandar o seu destino em um momento de mudança de época do capitalismo (POCHMAN, 2021).

¹ Notadamente pelas obras de Manuel Castells, Jean Lojkin e Christian Topalov, Marino Folin, entre outras.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

Como consequência, vivemos repetidos ciclos de tragédias urbanas com o seu rastro de mortes. Já são cerca de mais de 400 neste ano de 2022. Contabilidade macabra. São igualmente vidas dilaceradas pela dor da perda de parentes, amigos, projetos de vida e da esperança. Renovam-se também o ciclo das narrativas piedosas da grande mídia, algumas nebulosamente críticas, mas sem oferecer à sociedade respostas claras às perguntas: como foi possível nos transformarmos em uma sociedade urbana com grandes cidades tão precárias? Como romper este dramático ciclo de mortes, perdas e dor que atinge quase exclusivamente a população vulnerável, pobre e negra dos bairros precários? Como a coletividade brasileira enquanto Nação pode criar marcos urbanos-civilizatórios que reformem as nossas cidades e assegurem a reprodução da vida biológica e social dos seus cidadãos?

Este é um grande desafio! Sim, porque vivemos claramente a contradição entre a cidade e o capitalismo brasileiro, que é a tradução da contradição entre a Nação e a lógica rentista-extrativista que domina a economia nacional. Como diria o saudoso Francisco de Oliveira o urbano, é a anti-Nação² sustentado pelo Estado de Exceção³ como paradigma de governo das massas margina-

² Os “problemas que se dão nas cidades, revelam como a simbiose Estado-burguesia internacional-associada coloca-se contra a nação; essa simbiose é peculiar à expansão capitalista em espaços nacionais como o Brasil, pois tendo utilizado o Estado no processo de “queimar” etapas da acumulação, elevou muito a particular relação entre Estado e o capital no sistema capitalista de produção” (OLIVEIRA, 1977, p. 75).

³ “As cidades são os lugares por excelência dessas exceções e o conjunto delas é a administração da exceção. Trata-se de um Estado de Exceção, na medida justa da teoria schmittiana, pois o soberano é o que decide a exceção: quem é o soberano? O mercado, não como abstração, mais precisamente (como aquilo) que coloca 41% abaixo da linha de pobreza. Pensemos: o subdesenvolvimento não era a exceção, era uma singularidade histórica que assinalava precisamente que ele havia sido produzido pelo capitalismo em expansão, o qual, montando-se sobre sociedades criadas ou apropriadas para produzir o excedente que na verdade criou o capitalismo mercantil, não poderia, jamais, reproduzir o original [...]. O Ornitórrinco é a

lizadas e abandonas. Este caráter agudizou com o golpe parlamentar de 2016, momento em que uma nova coalização de poder, liderada pela mega burguesia financeira e rentista, se apoderou do Estado e promoveu uma série de reformas ultraliberais que reconfiguraram o padrão de acumulação, com a desconstrução dos compromissos sociais aprovados na constituinte de 1988, destruíram as capacidades governamentais, abriram novos espaços de acumulação, em especial com a privatização dos ativos públicos, aumentaram o grau de controle, coerção e exploração da massa trabalhadora e, como consequência, recuperaram e aumentaram a lucratividade das grandes empresas⁴.

Deste ângulo de análise, torna-se objetivo estratégico a Plataforma da Reforma Urbana e o Direito à Cidade como instrumento do projeto de retomada do desenvolvimento nacional, a ser liderado pelas forças progressistas, que reforme

exceção permanente, porque já não é singularidade: ele contém todos os elementos do original desenvolvido, já não há espaços pré-capitalistas, já não há fronteiras à expansão do capital. O alto desemprego – 20% em São Paulo, não é sinal de desocupação dos fatores [...] mas, ao contrário, acontece por excesso de capitalização (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

⁴ Ver a este respeito Jabbour, Pinto e Dantas (2022). Para os autores, a reconfiguração do padrão de acumulação que recuperou e ampliou a lucratividade das grandes empresas “foi possível, mesmo com o PIB crescendo muito pouco entre 2016 e 2020? Isso aconteceu em virtude: 1) de um profundo processo de concentração e centralização de capital, sobretudo no setor de comércio e serviços – ou seja, as grandes empresas estão comprando ou ganhando mercado das pequenas e médias empresas; 2) da redução do custo da força de trabalho (direto e indireto, vinculado à reforma trabalhista), que tem implicado na redução dos salários diretos e indiretos dos trabalhadores; 3) da elevação dos preços das commodities desde 2017; 4) da desregulamentação ambiental e trabalhista, para facilitar a expansão da agropecuária e do extrativismo em novas fronteiras; e 5) do processo de privatização, que está abrindo novos espaços de acumulação”. “No que tange à fração da burguesia agropecuária, chama atenção a trajetória de crescimento das taxas de lucro das quarenta maiores empresas do setor (com dados disponíveis) desde 2015, sobretudo em 2020, quando a taxa alcançou o patamar de 21%, muito superior às taxas do setor bancário-financeiro, que foi de 13,5%, sendo as mega e as grandes empresas as que obtiveram as maiores taxas de lucro.” (p. 11).

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro e promova a reconstrução e transformação do Nação, dinamizando o crescimento econômico, e assegurando novas condições da reprodução biossocial em nossas cidades. Trata-se de pensar essa articulação em três dimensões: a primeira, de caráter emergencial, relaciona-se ao papel da retomada dos investimentos urbanos na geração imediata de empregos e renda que alivie a pobreza e o desalento que marcam a cena das nossas cidades; a segunda, refere-se à promoção da melhoria das condições urbanas de vida das massas marginalizadas e abandonadas pela promessa do bens públicos e serviços coletivos; e, a terceira, diz respeito à ativação da experiência de democracia urbana que possa ajudar na construção de uma nova maioria política capaz de sustentar o projeto de reconstrução e transformação da Nação.

A inclusão do tema Reforma Urbana e Direito à Cidade no projeto nacional de desenvolvimento deve considerar esta dupla expressão da crise urbana: a das urgências e a da construção de um outro marco urbano-civilizatório para as cidades, necessário ao seu papel na reprodução biossocial. O desafio é conciliar a agenda redistributiva, democratizando com a imperiosa necessidade da retomada imediata do crescimento econômico capaz de gerar emprego e renda e da reconstrução da rede de proteção social voltada para o enorme contingente de pobres e muito pobres gerado pela *política sociocida* praticada pelas forças mencionadas acima. Podemos refletir sobre este desafio tratando da dupla perspectiva estratégica de **Reconstrução e Transformação Nacional** com que vem sendo discutido o projeto de desenvolvimento.⁵

⁵ Tomando como referência o documento “Plano e reconstrução e transformação do Brasil: outro mundo é preciso, outro Brasil é necessário”, autoria da Fundação Perseu Abramo (2021).

Para a primeira estratégia, é proposto um **Plano Emergencial de Proteção da Vida e Reconstrução do Brasil** contendo ações que dinamizem o crescimento econômico e promovam simultaneamente a proteção da vida e do bem viver, a defesa do trabalho e da renda com bem-estar social; a garantia de acesso a bens comuns; ampliação de acesso a bens públicos, a defesa do estado e da democracia.

Poderiam integrar estes objetivos estratégicos de **Reconstrução** a adoção dos seguintes programas compartilhados entre os três níveis de governo: programa de saneamento básico; programa de provisão de moradia de interesse social, em imediato dirigido à população de rua; programa de mobilidade urbana com reconstrução, em novas bases, dos sistemas de transportes coletivos visando aumentar a acessibilidade e o custo; e, programa de reconstrução do habitat popular em situação de risco urbano-ambiental.

O programa de **Reconstrução do Habitat Popular** em áreas de risco urbano-ambiental deve implicar na (1) consolidação e expansão do sistema nacional de monitoramento e gestão de risco, inclusive com o apoio financeiro, técnico e institucional às Prefeituras na elaboração de Planos Municipais de Contingência. Por outro lado, (2) este programa deve conter um amplo plano de obras de controle de inundações, contenção de encostas e urbanização desses territórios.

Na dimensão **Transformação Nacional**, o projeto da reforma urbana e direito à cidade deve ser pensado como ferramenta dos objetivos nacionais de: 1 - desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos; 2 - desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI; 3 - desenvolvimento econômico e novo projeto de transformação das estruturas social, produtiva e ambiental; 4 - radicalização da democracia e refundação do Estado. Ou seja, identificar as

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

perspectivas e desafios sociopolíticos de forma a contribuir para a construção de um marco⁶ civilizatório-urbano-ambiental a partir da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. Trata-se de rever a ideia de pacto territorial que faz parte do vocabulário muito usado pelos atores presentes no campo da reforma urbana e do direito à cidade. Com efeito, a experiência dos 30 anos da Nova República indica o desinteresse histórico e estrutural pela questão urbana demonstrada pelas forças que dirigem o presente padrão de acumulação do capitalismo brasileiro. A noção de marco evita retomar as ilusões anteriores e deixa para o campo das lutas sociais os horizontes da construção da plataforma de reforma urbana e direito à cidade que possa ser a ferramenta e o produto da transformação do nosso capitalismo.

Articular as dimensões reconstrução e transformação do projeto nacional de desenvolvimento significa atualizar o programa da reforma urbana e do direito à cidade face aos objetivos e promover uma revolução social no campo e na cidade⁷. Por isso, devemos colocar o Estado no comando do desenvolvimento nacional e da radicalização da democracia para a refundação do Estado republicano e democrático. Na nova etapa de retomada da democracia, a questão é ir além do Estado democrático de direito em sua versão elitista e liberal (minimalista, conforme

⁶ O uso da noção de “marco” ao invés do usual “pacto” deve-se a comentário feito pelo colega Luciano Fedozzi quando da leitura do rascunho do presente texto.

⁷ “É preciso revolucionar os campos e as cidades. Temos de investir em novas cidades inteligentes e sustentáveis, que assegurem a mobilidade urbana e o acesso ao saneamento, à água, à energia e à habitação, combatendo a especulação imobiliária com reformas urbanas destinadas a assegurar o acesso à moradia. Ao mesmo tempo, julgamos fundamental implantar segurança pública cidadã, que concilie o necessário combate ao crime com o respeito estrito aos direitos humanos e às liberdades democráticas. É inadiável combater o genocídio dos jovens negros e revisar o modelo militar da segurança pública atual. Precisamos também investir na seleção e formação dos quadros policiais, assegurando condições de trabalho dignas aos profissionais da segurança pública” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2021, p. 20).

a teoria elitista da democracia que é hegemônica). A partir do neoliberalismo, a democracia elitista vem se caracterizando, cada vez mais, como uma forma autoritária e conservadora porque não consegue conviver com a absorção dos conflitos e com as demandas da população organizada. A esta ordem precisamos afirmar uma democracia de massas, inclusiva na forma de incorporar as classes trabalhadoras e as camadas de baixa renda nos processos de decisões do país e da ordem urbana⁸.

A reforma urbana e o direito à cidade, concebidos nos termos acima explicitados, poderão contribuir de maneira relevante na construção e realização do projeto nacional de desenvolvimento que enfrente a nossa subordinação ao capitalismo rentista global e as tendências de desindustrialização, reprimarização e reperiferização.

3. Repensar a agenda da reforma urbana e do direito à cidade

As considerações mencionadas acima afirmam a importância de repensarmos a agenda da reforma urbana e do direito à cidade formulada e experimentada a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. Trata-se de revisitar os seus fundamentos e propostas ou até mesmo reconstruí-los ou reinventá-los a partir de temas que elencamos a seguir.

Em relação às desigualdades urbanas, devemos consolidar o conceito de desenvolvimento urbano como ferramenta de promoção da (in)justiça distributiva do bem-estar proporcionado pela cidade, mas levando em consideração dimensões que se relacionam com o meio ambiente construído. Portanto, realizando-se não apenas na esfera individual, mas com outros elementos

⁸ Devo esta formulação a comentários do colega Luciano Fedozzi à versão preliminar deste texto.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

além dos clássicos relacionados aos serviços e equipamentos urbanos. como também com a estrutura de oportunidades (da educação, por exemplo) e a reprodução da vida (saúde, violência, insegurança pública e meio ambiente). Por fim, contam também as segmentações sociais (por raça e gênero, por exemplo) que hoje atravessam, mais do que nunca, a estrutura social e suas hierarquias.

Em relação à questão ambiental, é inadiável superar a histórica ausência do tema nas discussões sobre reforma urbana e direito à cidade. O acúmulo de conhecimento sobre a crise climática e suas consequências em termos de desastres socioambientais constituem referências fundamentais para alimentar o projeto de reforma urbana e direito à cidade. Destacam-se três preocupações que merecem a nossa atenção nos dias de hoje:

- 1 – Como instituímos uma regulação no uso e ocupação do solo urbano que supere as vulnerabilidades socioambientais, tornando as cidades mais resistentes aos efeitos dos eventos climáticos extremos;
- 2 – Como combatemos a injustiça socioambiental decorrente da combinação de mudanças climáticas, desastres e as desigualdades estruturais da nossa sociedade;
- 3 – Como mudamos a matriz sociotécnica que fundamenta a organização e o funcionamento das nossas cidades na direção da sua descarbonização, com relevância à reversão do modelo de mobilidade baseado na autolocomoção.

Em relação à gestão democrática, a recuperação de instituições e instâncias, como os conselhos e conferências, é muito importante, mas talvez não seja suficiente. Além da fragmentação social, do enfraquecimento de movimentos e sindicatos, da debilidade dos vulnerabilizados e precarizados, houve mudanças estruturais nas formas de comunicação/informação, mobilização

social e possibilidades de participação em função dos meios informacionais. Há que se considerar que vários atores emergentes no campo das lutas pelo direito à cidade não se identificam com as estruturas institucionais burocratizadas anteriores, permeáveis a particularismos. Portanto, é necessário retomar e reinventar a institucionalidade da participação.

Em relação à regulação urbana, visando o cumprimento dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, não será fácil reverter algumas das muitas boiadas urbanísticas e ambientais com base apenas nos instrumentos do Estatuto da Cidade. A política habitacional para baixa renda cumpriu importante papel de política econômica anticíclica, mas foi orientada apenas para a produção de unidades habitacionais e não para proporcionar o acesso dos pobres à cidade, além de ignorar a regulação urbana, contribuindo para a especulação imobiliária.

Em relação às políticas urbanas nacionais redistributivas e inclusivas, em face aos grandes programas nacionais como o Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento segundo o modelo indicado anteriormente, é preciso construir um sistema nacional de desenvolvimento urbano, com atribuições claras dos entes federados e reestruturação de aparatos institucionais, articulados com a regulação urbana, para a constituição de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento urbano.

Em relação aos sujeitos coletivos do direito à cidade, é necessário avançar na articulação dos diversos sujeitos que são maltratados por uma ordem urbana injusta, concentradora de bens e serviços e que é estigmatizadora por critérios de renda, educação, raça e gênero. A fragmentação e as alterações do tecido social decorrentes das múltiplas crises trouxeram dificuldades para os movimentos sociais urbanos e sua ação na esfera pública e lutas

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

urbanas. E os sujeitos coletivos da Reforma Urbana e do Direito à Cidade incluem as formas tradicionais de associativismo (lutas por bem-estar urbano nos territórios), os diversos movimentos sociais urbanos e as múltiplas manifestações que hoje expressam a diversidade do ativismo urbano nas metrópoles, com especial destaque para as questões identitárias (gênero e raça) e para a expressão cultural das juventudes – na dinâmica de resistência e de crítica social. Estas ações e seus múltiplos repertórios ocorrem em redes de interação social, com relevância aos movimentos culturais das juventudes ligados à questão racial e à violência policial.

Em relação à economia política da cidade, a incorporação a um novo modo de acumulação tem como expressão a aceleração das transformações da economia política das cidades – operadas pelo avanço do rentismo e do extrativismo na acumulação urbana. Por um lado, ocorre uma crescente articulação da produção imobiliária, da infraestrutura urbana e dos serviços com os circuitos do capitalismo financeirizado, notadamente sob a dominância da sua forma mais avançada, que são os fundos financeiros (*private equity*). Esta transformação submete a economia política a interesses e forças que se organizam em escalas sobrelocais, alterando e fragilizando a capacidade dos regimes de governança das cidades em definir e controlar as políticas urbanas. Mais: também ocorrem mudanças na clássica organização dos capitais urbanos com a constituição de grandes empresas que atuam simultaneamente nos circuitos imobiliário, de obras públicas, infraestrutura e serviços urbanos. Como consequência, formas monopolistas se manifestam no poder de planejar e coordenar a geração e a extração das rendas urbanas.

São com estas preocupações que este texto abre uma série de artigos que serão aqui publicados durante este ano, escritos por pesquisadores e pesquisadoras que integram o Instituto

Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles. Abordando várias dimensões e temas do programa da reforma urbana e do direito à cidade em debate na sociedade brasileira, os artigos propõem reflexões sobre os desafios e caminhos para a construção de uma conexão com o desenvolvimento nacional.

Referências

BISPO JUNIOR, J. P.; SANTOS, D. N. B. COVID-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 10, out. 2021. Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1534/covid-19-como-sindemia-modelo-teorico-e-fundamentos-para-aabordagem-abrangente-em-sau-de>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BOTELHO, M. “A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2022.

BOTELHO, M. Entre crises e o colapso: cinco notas sobre a falência estrutural do capital. **Revista Maracanan**, n. 18, p. 157-180, 2018.

BRASIL. **Lei nº 5788/90**. Estatuto da Cidade. Brasília: julho 2001.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Y después de la neoliberalización de las transformaciones regulatorias contemporáneas. **URBAN**, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, NS01, marzo 2011.

DANIEL, C. “Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios”. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. O futuro das cidades brasileiras em crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade Comentado**: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Plano de reconstrução e transformação do Brasil**: outro mundo é preciso, outro Brasil é necessário. São Paulo, 2020.

FURTADO, C. **Brasil**: a construção interrompida. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

HARVEY, D. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 15. ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2008. 349 p.

HARVEY, D. O Direito à Cidade. **Revista Piauí**, edição 82, julho 2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 9 ago. 2022.

HARVEY, D. *The Urban Experience*. Johns Hopkins University Press: New York, 1989.

JABBOUR, E.; PINTO, E. C.; DANTAS, A. **Notas sobre a reconstrução do Brasil**. Texto para Discussão 005, Instituto de Economia (UFRJ), fevereiro 2022. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao.html>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

LAVAL, P; DARDOT, P. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

LEFEBVRE, H. **Le droit a la ville**. Paris: Anthropos, 1968.

MARINS, V. O Estatuto da Cidade e a constitucionalização do Direito Urbanístico. **Jus navigandi**, Teresina, a. 8, n. 223, fev. 2004.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MORAES, M. M. Crise urbana e o antivalor em David Harvey. *Revistando Harvey*. **Mercator**, Fortaleza, v. 19, e19031, 2020.

OLIVEIRA, F. "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes". In: MOISÉS, J. A.; MARTINEZ-ALIER, V.; OLIVEIRA, F.; SOUZA LIMA, S. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. O estado e a exceção ou o Estado de exceção. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, v. 5, n. 1, maio de 2003.

OLIVEIRA, F. O surgimento do Anti-Valor. *Capital, força de trabalho e fundo público*. **Novos Estudos**, n. 22, outubro 1988.

OLIVEIRA, I. C. **Estatuto da Cidade**: para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, R. F. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PAULANI, L. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 77, 2013.

PINHO, E.; BRUNO FILHO, F. G.; MATTOS, L. P. (Org). **Estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

POCHMAN, M. **O neocolonialismo à espreita**: Mudanças estruturais na sociedade brasileira. Edições Sesc: São Paulo, 2021

RIBEIRO, L. C. Q. O Município e a Reforma Urbana. Os desafios da política urbana redistributiva. Proposta (62). Fase. 1994. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Proposta-Revista-Trimestral-de-Debate-da-Fase-n%C2%BA-62-1994-09.pdf>>

RIBEIRO, L. C. Q; RODRIGUES, J. M. **Metrópoles e a crise urbana na pandemia**: tendências e desafios. Textos para Discussão, n. 78. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Saúde Amanhã, 2021.

RODRIGUES, J. M.; RIBEIRO, L. C. Q. **A pandemia de COVID-19 no Brasil**: Um Olhar Sobre Nossa Condição Metropolitana. Textos para Discussão; n. 78. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Saúde Amanhã, 2021. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/10/Rodrigues-JM-Ribeiro-LCQ_A-pandemia-de-Covid-19-no-Brasil_um-olhar-sobre-nossa-condi%C3%A7%C3%A3o-metropolitana_TD-78_final.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2022.

ROLNIK, R.; SAULE JÚNIOR, N. (Coord). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

RONCAGLIA, A.; BARBOSA, N. **Bidenomics nos trópicos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4. ed. 2001i.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CAPÍTULO 2

A política neoliberal no saneamento básico:

mudanças no marco legal, privatizações
e reflexos no direito à cidade

ANA LÚCIA BRITTO
SUYÁ QUINTSLR

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

1. Introdução

A virada neoliberal iniciada no governo Temer e aprofundada no governo Bolsonaro teve impactos importantes no setor de saneamento básico brasileiro, criando as bases para a ampliação da gestão privada e para a inviabilização da gestão pública. No governo Temer, foram editadas duas medidas provisórias (MPs) – a MP n. 844, de 6 de julho de 2018, convertida na MP n. 868, de 28 de dezembro de 2018 – que buscavam alterar o marco legal do saneamento orientadas por uma lógica pró-mercado.

Na época, diferentes entidades do setor se manifestaram contra a MP, argumentando que ela afetava a titularidade municipal, o subsídio cruzado e a lógica dos ganhos de escala, prejudicando os municípios mais pobres e gerando um grande risco de aumento das tarifas de água e esgoto em todo o país. A MP não chegou a ser votada, perdendo a sua validade e sendo arquivada em maio de 2019 na Câmara dos Deputados.

Alguns líderes dos partidos conservadores e da base do governo Bolsonaro concordavam com os princípios da MP, mas defendiam a ideia de que o assunto fosse discutido na forma de projeto de lei – o que, de fato, foi feito, sendo apresentados dois projetos na Câmara dos Deputados. Contudo, a mudança veio a partir de um projeto de lei do governo federal, aprovado em 2020. O presente capítulo busca analisar as mudanças introduzidas pelo marco legal, a onda recente de privatizações e, nas considerações finais, discutir as consequências dessa inflexão ultraliberal no setor de saneamento no direito à cidade, à luz dos princípios da Reforma Urbana.

2. A mudança no marco legal do saneamento: o caminho para a inflexão ultraliberal no setor

No dia 30 de abril de 2021, após longa polêmica, ocorreu o leilão dos serviços de saneamento de parte dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que, até então, eram operados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae). Tal mudança na forma de gestão do saneamento foi possibilitada pela aprovação da lei n. 14.026/2020, que modifica a lei n. 11.445/2007, atualizando o arcabouço jurídico do setor e trazendo mudanças importantes na gestão dos serviços. Na apresentação da lei, o governo brasileiro reconheceu o grande déficit em abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas argumentou que o Estado passava por uma crise fiscal que inviabiliza os investimentos públicos no setor. Concluiu que a única solução era atrair investimentos privados.

O princípio fundamental do novo marco regulatório é, assim, criar um ambiente de negócios mais favorável à participação do setor privado. Antes da nova lei, as companhias estaduais de saneamento podiam ser contratadas pelos municípios sem um edital público, ou seja, era dispensada a licitação. Esse tipo de contrato, denominado contrato de programa, era considerado cooperação entre dois entes públicos ou parceria público-pública, que se realizava sem concorrência, respeitando o desejo do município e do estado. Com a promulgação da nova lei, o estabelecimento de contratos de programa não é mais possível. Para novos contratos, as empresas públicas e privadas de saneamento competirão para fornecer serviços municipais de água e esgoto. Além disso, todas as empresas que pretendam atuar na gestão dos serviços, sejam elas públicas ou privadas, precisam comprovar capacidade financeira e técnica para entregar o que está contratualmente prometido. Os contratos existentes entre

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

companhias estaduais não serão cancelados, mantendo a vigência até o seu término. Contudo, a lei determina que todos os contratos (novos e atualmente vigentes) prevejam metas de atendimento de 99% da população com serviços de abastecimento de água e de 90% da população com serviços de esgotamento sanitário (coleta e tratamento) a serem atingidas até 31/12/2033.

Os contratos vigentes com as companhias estaduais que não possuem metas devem incorporá-las por meio de aditivos. Deve também ser comprovada a capacidade econômico-financeira do prestador, por recursos próprios ou por contratação de dívida para o atendimento das metas estabelecidas. A comprovação está diretamente vinculada às metas estabelecidas, que são obrigatórias em todos os casos onde houver delegação da prestação. Para os prestadores privados que assumiram a prestação dos serviços via licitação, por sua vez, tal comprovação é opcional, mas o estabelecimento de metas é obrigatório. Cabe ao município dar solução ao atingimento das metas estabelecidas na lei, caso o contrato com o setor privado não seja aditado.¹ Finalmente, a prestação municipal direta é dispensada dessa exigência. A avaliação da capacidade financeira deve ser feita pelas agências reguladoras, com base nos estudos apresentados pelas empresas de saneamento, podendo os contratos serem considerados regulares ou irregulares. Observa-se aí um incentivo à prestação privada e uma busca de inviabilizar a prestação pública via companhias estaduais.

¹ A cartilha produzida pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) esclarece que somente passarão pela avaliação os prestadores privados que optarem por aditivar os contratos existentes para alterar as suas metas com a intenção de alcançar a universalização. No caso de o prestador de serviço privado não optar pela aditivização contratual, o poder concedente pode licitar a prestação do serviço residual ou prestar o serviço diretamente para garantir a universalização na área onde exerce a titularidade. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/comprovacao-de-capacidade-econômico-financeira-quem-fez-quem-nao-fez/>. Acesso em 16 ago. 2022..

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico: *mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade*

Outro aspecto introduzido pela lei n. 14.026 é uma nova regionalização. Diferentemente do modelo estabelecido pelo Planasa (Plano Nacional de Saneamento) e adotado pelas companhias estaduais de saneamento, que tinham os estados como área de atuação e construíam uma estrutura de subsídios cruzados entre municípios economicamente rentáveis e municípios deficitário, a nova estrutura traz novos territórios de regionalização a serem definidos por leis estaduais: 1) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: “unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015” (Estatuto da Metrôpole); 2) unidade regional de saneamento básico: “unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente as exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos”; 3) bloco de referência: “agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares” (BRASIL, 2020). No caso 1), das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a adesão dos municípios é compulsória, enquanto nos casos 2) e 3) a adesão é voluntária.

Mesmo não sendo obrigatória para todos os municípios, a adesão aos blocos regionais é uma condição para acesso a recursos onerosos e não onerosos da União – podendo a não adesão ser sancionada com a perda de acesso a esses recursos. Tais mecanismos demonstram que a intenção é desmontar, em vez de aperfeiçoar, a prestação regionalizada das companhias estaduais sustentada pelo subsídio cruzado na tarifa.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

Ademais, serviços autônomos municipais que desejarem preservar esse modelo de gestão pública não terão acesso a recursos federais se não aderirem ao modelo. Evidentemente que a iniciativa privada se interessa por esse estrangulamento aos municípios, reeditando prática adotada no período do governo militar, uma vez que abre espaço ainda maior para a privatização. Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que não abrangem a totalidade dos serviços municipais existentes no Brasil, mostram que existem 1.510 municípios com prestação direta, onde vivem mais de 35 milhões de habitantes, que poderão ser privados de investimentos federais em saneamento. Vale ressaltar que a origem dos recursos não onerosos são os impostos e taxas recolhidos da população. Já os recursos onerosos gerenciados pela Caixa Econômica vêm do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e parte dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que têm sua origem nas contribuições dos trabalhadores. A nova lei estabelece restrições para que os prestadores públicos acessem esses recursos públicos, os quais têm origem em impostos e contribuições dos trabalhadores e podem vir a ser massivamente destinados ao setor privado.

Cabe ainda lembrar que o acesso das empresas privadas aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) foi viabilizado em 2013, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por meio da portaria n. 280, de 25 de junho de 2013, do Ministério das Cidades, que passou a permitir o acesso de recursos do OGU pelo setor privado para empreendimentos de saneamento básico. Até então, nos casos em que a operação ou a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário de município beneficiado pelos recursos

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

do PAC fosse delegada para empresa ou instituição da qual o poder público não detivesse maioria de ações com direito a voto, durante a vigência do respectivo instrumento de repasse, o desembolso dos recursos do PAC deveria ser suspenso (item 4.6 do Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento).

Com isso, não se podia utilizar tais recursos para pactuar concessões, parcerias público-privadas ou qualquer outra forma contratual que envolvesse a prestação de serviços por um ente sem controle estatal. Assim, se houvesse uma obra em andamento e ela fosse objeto de concessão à iniciativa privada, a parte já realizada seria objeto de uma análise que poderia, no limite, obrigar a prefeitura a devolver os recursos ao governo federal.

A portaria n. 280/2013 previu uma exceção a tal suspensão: ela não será aplicada aos casos em que a operação ou a prestação de serviços tenha sido transferida por contrato de concessão na modalidade não onerosa, ou seja, sem cobrança pelo poder público de valor de outorga, firmado sob o amparo das leis de concessões (n. 8.987/1995) e da Lei de PPPs (n. 11.079/2004). As verbas do PAC 2 poderiam, então, ser destinadas aos concessionários de serviços de saneamento básico privados – é importante lembrar que os recursos deveriam se destinar ao ente federativo específico (estados ou municípios), e esse seria o responsável por dar destinação às verbas. O Conselho Nacional das Cidades, em seu Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, decidiu pela revogação da referida portaria, sob pressão dos movimentos sociais e da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae). Todavia, essa revogação não ocorreu.

Assim, mesmo observando que a pressão do setor privado para criar um ambiente favorável para a ampliação dos seus investimentos, como resultados positivos, vem desde a década

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

de 1990, com alguns resultados positivos mesmo nos governos do PT (QUINTSLR; WERNER, 2021), é no contexto da inflexão ultraliberal do governo Bolsonaro que ela é acolhida plenamente. Em seu relatório anual de 2021, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) exalta a lei n. 14.026/2020, orientada para a massiva privatização dos serviços. Como assinalado por Britto e Heller (2021), observa-se uma adesão incondicional à lei de iniciativa do Executivo federal, o que sugere que o setor privado seria o verdadeiro responsável pela formulação e implementação da política pública.

Ao mesmo tempo que foi formulado o novo marco legal, o BNDES passou a priorizar a condução das privatizações de saneamento no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado pela lei n. 13.334/2016, durante o governo Temer, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. Ainda em 2016, o BNDES divulgou na imprensa que 18 estados tinham manifestado interesse em aderir ao PPI de saneamento: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. A situação de crise financeira de determinados estados vem sendo um instrumento de pressão do governo federal para induzir as adesões ao programa de PPI. O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) dos estados (lei complementar n. 159/2017, antigo PLP 347) previa a privatização de ativos estaduais como contrapartida para o recebimento de ajuda financeira da União e visava diretamente às companhias estaduais de saneamento. Esse é o caso da Cedae, no Rio de Janeiro, que será abordado mais adiante.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico: *mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade*

O BNDES passou a atuar como o escritório dos projetos dos governos estaduais, contratando consultorias para o diagnóstico em cada estado, estudos técnicos e a modelagem para cada caso. O banco também atuou na prospecção de investidores e na organização dos leilões de concessão. Em dezembro de 2019, em evento realizado no Rio de Janeiro, denominado BNDES com S de Social e de Saneamento (*sic*), com a presença do ministro Paulo Guedes, foram apresentados os projetos em curso (Acre, Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro), afirmando que o banco buscava conciliar o interesse público pela universalização dos serviços com atratividade e segurança jurídica para atrair o setor privado.

3. Dois casos de privatização: Alagoas e Rio de Janeiro

3.1. Alagoas

A modelagem da privatização em Alagoas, elaborada pelo BNDES, dividiu o estado em três blocos: a Região Metropolitana de Maceió (Bloco A) e dois outros blocos agregando municípios do interior do estado (B e C).

A maior parte desses municípios tinha os serviços prestados pela Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal), que atendia 77 dos 102 municípios do estado. Com exceção do município de Maceió, que apresentava o melhor percentual de população atendida por água (88,4%), e três outros municípios, os índices de atendimento da Casal em 2020, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), eram baixos, ficando no patamar médio de 50%. Já a situação do esgotamento sanitário era ainda mais precária. Em Maceió, os índices de coleta eram de 43,03%. Na média dos municípios atendidos pela Casal, o atendimento era de 10%.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

Até os primeiros leilões dos blocos de municípios, a participação privada na gestão dos serviços de saneamento no estado de Alagoas ocorria principalmente por meio de duas PPPs de esgotamento sanitário em Maceió. O primeiro contrato de PPP assinado entre a Sanama – empresa controlada pela GS Inima Brasil, STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A e Enorsul – e a Casal, com vigência de trinta anos, tem como objeto a construção e operação da Estação de Tratamento de Esgoto Benedito Bentes, a implantação de redes coletoras, interceptores e elevatórias, além da gestão comercial da parte alta de Maceió de forma compartilhada com a Casal. O segundo contrato, na modalidade de locação de ativos, firmada também com a Sanama, tem prazo de 32 anos para implantação de um sistema de coleta e tratamento de esgotos para cerca de 130 mil pessoas em alguns bairros de Maceió.

O primeiro leilão, realizado em setembro de 2020, foi para a concessão do bloco A, referente à Região Metropolitana de Maceió, abrangendo a capital Maceió e outros 12 municípios: Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Messias, Murici, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba, operados pela Casal, e Atalaia, Barra de Santo Antônio e Marechal Deodoro, operados por autarquias municipais ou Serviços Autônomos de Águas e Esgotos (SAAE). O atendimento das áreas rurais não foi incluído no objeto da concessão. Na modelagem da concessão, a produção de água continuará nas mãos da Casal, que venderá água tratada à vencedora da licitação para a distribuição aos usuários dos dez municípios atualmente operados pela empresa estadual.

Essa foi a primeira grande concessão no setor desde a vigência das novas regras da lei n. 14.026 e o primeiro projeto estadual estruturado em parceria com o BNDES a chegar a essa etapa. Participaram do leilão sete empresas: Aegea Saneamento; Águas do Brasil; BRK Ambiental; um consórcio formado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico: *mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade*

(Sabesp) e pela Iguá Saneamento; um consórcio entre Equatorial e Sonel; um consórcio composto por Enops Engenharia e Aviva Ambiental; e consórcio formado por Conasa, Zeta e Elo.

A BRK Ambiental foi a vencedora. O valor da outorga ofertada, de R\$ 2,01 bilhões, quase 140 vezes maior que o valor mínimo proposto pelo BNDES (de R\$ 15 milhões), foi uma surpresa. Em artigo publicado no *site* do Ondas, Alex Aguiar analisa os dados do SNIS e mostra que os 66 municípios que permanecem operados pela Casal (até a realização das licitações dos dois outros blocos do estado) abrangem 53,8% da população atualmente atendida pela empresa; 38,4% da receita atual da companhia; 47,8% da sua despesa total com serviços; e apenas 4,7% do resultado operacional da Casal. Ou seja, a maior parte da receita da Casal provém da Região Metropolitana, sobretudo de Maceió. Logo, municípios remanescentes têm muito menor atratividade que aqueles já licitados no bloco da região metropolitana. Mesmo assim, o leilão dos blocos B (34 municípios) e C (27 municípios) foi realizado em dezembro de 2021, com a oferta de outorgas de R\$ 1,215 bilhão e R\$ 430 milhões, respectivamente. Assim, a soma das outorgas pagas pelo direito de explorar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no estado totalizou R\$ 3,655 bilhões.

Fica claro que a outorga é o grande incentivo para os estados e municípios se associarem ao projeto de privatização. É um recurso livre considerável que entra nos cofres públicos. Não há nenhum controle sobre sua destinação. No caso da Região Metropolitana, a partilha dos recursos da outorga ainda espera uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). O STF determinou que o estado de Alagoas fique impedido de movimentar 50% dos valores obtidos com o contrato de concessão. A matéria é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

n. 863 após questionamento do Partido Socialista Brasileiro (PSB) sobre as regularidades no cumprimento do contrato.

Um breve levantamento realizado no *site* do G1 Alagoas mostra que, após pouco mais de um ano da concessão, as queixas são muitas: bairros da parte alta da capital ficaram meses sem água em 2021;² ocorrência de transbordamento de esgoto em vários pontos da capital,³ cobranças irregulares.⁴

A qualidade da prestação dos serviços foi objeto de discussão na Comissão de Fiscalização e Controle do Senado. Os senadores Rodrigo Cunha (PSDB-AL) e Styvenson Valentim (Podemos-RN) requereram uma diligência externa da comissão acerca da privatização do serviço de fornecimento de água e tratamento de esgoto da capital alagoana. O tema foi objeto de matéria no *site* do Senado Federal, com destaque para a fala do senador Rodrigo Cunha, o qual afirmou que a “má prestação de serviço” tem sido relatada ao Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) com frequência por moradores das mais diversas localidades, o que, na sua avaliação, tem frustrado a expectativa da população e dos legisladores com o que era esperado do Novo Marco do Saneamento Básico. O senador relatou bairros sem abastecimento e ressaltou que logo após o contrato houve 8% de aumento na conta de água dos usuários dos ser-

² Ver: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2022/03/30/procon-maceio-multa-brk-em-quase-r-1-milhao-por-deixar-bairros-sem-agua-durante-meses.ghtml>; <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2022/04/13/procon-maceio-multa-a-casal-em-r-760-mil-por-falta-de-agua-em-bairros-da-cidade.ghtml>; <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2021/12/05/justica-da-prazo-de-10-dias-para-brk-restabelecer-fornecimento-de-agua-em-bairros-de-maceio.ghtml>. Acesso em: 16 ago. 2022.

³ Ver: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2022/06/01/brk-e-autuada-em-quase-r-100-mil-apos-fiscalizacao-constatar-esgoto-em-galerias-de-aguas-pluviais-de-maceio.ghtml>. Acesso em: 16 ago. 2022.

⁴ Ver: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2022/06/10/procon-notifica-brk-por-cobranca-indevida-na-conta-de-agua-de-moradores-do-benedito-bentes-maceio.ghtml>. Acesso em: 16 ago. 2022.

viços. Já o senador Styvenson Valentim destacou a fragilidade da fiscalização da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (Arsal).⁵

3.2. Rio de Janeiro

O debate sobre a desestatização dos serviços de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro foi anterior às primeiras iniciativas de mudança no Marco Regulatório do Saneamento do ex-presidente Michel Temer via MP em 2018. Um ano antes, em meio à crise econômica e fiscal do estado e à elaboração do Regime de Recuperação Fiscal do Governo Federal (lei complementar n. 159/2017 e decreto n. 9.109/2017), o estado do Rio incluiu em seu plano de recuperação fiscal a alienação das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae). De fato, a ajuda financeira da União estava condicionada a um ajuste estrutural dos estados que incluía, além da privatização de empresas estatais, mudanças dos regimes de previdência e do regime jurídico único dos servidores públicos estatais, entre outras medidas (QUINTSLR; WERNER, 2021). Assim, as ações da Cedae foram oferecidas como garantia de um empréstimo de R\$ 2,9 bilhões junto ao banco BNP Paribas, que foi utilizado no pagamento da folha de servidores e deveria ter sido quitado até 2020.⁶

Apesar da proposta do RRF de alienação das ações das empresas estaduais, como mencionado, o BNDES propôs, como parte do PPI, um modelo de concessões dos serviços em bloco para vários estados. No caso do Rio de Janeiro, no qual há grande desigualdade na capacidade financeira dos municípios e indicadores

⁵ Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/11/senadores-cobram-transparencia-e-eficiencia-nos-servicos-de-agua-e-esgoto-em-ma-ceio>. Acesso em: 16 ago. 2022.

⁶ A União, que atuou como garantidora do empréstimo, realizou o pagamento em 2020. Assim, o RJ passou a ser devedor da União.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

de saneamento igualmente distintos, a solução para garantir o subsídio cruzado foi a divisão dos municípios que tinham seus serviços prestados pela Cedae em quatro blocos, todos compreendendo uma parte do município do Rio de Janeiro, que foi dividido entre os quatro blocos com o objetivo de garantir a viabilidade financeira da concessão, associando municípios pouco rentáveis e que demandam maiores investimentos com áreas rentáveis do município do Rio de Janeiro, com sistemas já consolidados. A exemplo de Alagoas, as áreas rurais foram excluídas das concessões, e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a produção de água tratada nos grandes sistemas continuou sob responsabilidade da Cedae, que vende a água para as novas concessionárias.

A adesão por parte dos municípios da RMRJ foi decidida no âmbito da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, que votou pela adesão à modelagem do BNDES em sessão de seu Conselho Deliberativo no dia 12 de fevereiro de 2020. Apesar de votarem contra o modelo, Rio de Janeiro e São Gonçalo não tiveram escolha e seguiram como parte integrante nos blocos propostos. O caso do Rio de Janeiro chama a atenção. A maior parte da arrecadação da Cedae vem do município (assim como a Casal em Alagoas). O então prefeito do Rio de Janeiro achava que o modelo, que associava o Rio a outros municípios menos rentáveis economicamente, prejudicava o município, e tinha a intenção de fazer sua concessão à iniciativa privada separadamente. Todavia, essa possibilidade era inviabilizada pela lei complementar n. 184/2018, que criou a Região Metropolitana e definiu em seu artigo 3º os serviços de saneamento básico como de interesse metropolitano ou comum, cuja titularidade passava a ser exercida pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Em relação aos municípios do interior, a adesão, segundo a legislação vigente, era voluntária. Número significativo de municípios que constavam da proposta do BNDES decidiu não

privatizar os serviços, e o modelo precisou ser revisto – o Bloco 1, por exemplo, que tinha mais de quarenta municípios na proposta inicial, foi reduzido para menos de vinte.

A partir da aprovação pela Câmara Metropolitana, que garantia viabilidade financeira às concessões, foi aberta a consulta pública sobre o projeto. Como parte desse processo, foram disponibilizados *on-line* documentos da concessão, e o Poder Executivo estadual organizou três audiências públicas remotas, já que a consulta coincidiu com o início da pandemia da Covid-19 no Brasil – o que foi objeto de críticas por impor barreiras à participação.

Segundo as minutas de contrato apresentadas durante a consulta pública, a transferência das atividades de organização e gerenciamento da prestação ao estado do RJ e das atividades de regulação – inclusive tarifária – à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera) deveria ocorrer por meio da celebração de dois instrumentos principais entre os titulares e o estado: o convênio de cooperação e o contrato de gerenciamento.

A despeito das críticas apresentadas por parte de diversos segmentos à proposta de desestatização e após uma disputa legislativa e judicial, no dia 30 de abril de 2021 foi realizado na Bolsa de Valores de São Paulo (B3) o primeiro leilão da Cedae. Nessa ocasião, os serviços de apenas três dos blocos propostos foram arrematados. O Bloco 1, que compreende a Zona Sul do Rio de Janeiro e 18 municípios,⁷ foi arrematado por R\$ 8,2 bilhões pela Aegea – com ágio de 103,13% em relação ao valor mínimo do bloco (R\$ 4,036 bilhões). O Bloco 2 – que inclui, além de bairros da Zona Oeste da capital, como Barra da Tijuca, Recreio e

⁷ Aperibé, Cachoeiras de Macacu, Saquarema, Tanguá, São Sebastião do Alto, Cambuci, Cantagalo, Casimiro de Abreu, Cordeiro, Duas Barras, Itaboraí, Itacara, Rio Bonito, São Francisco de Itabapoana, São Gonçalo, Magé, Maricá e Miracema.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

Jacarepaguá, os municípios de Miguel Pereira e Paty do Alferes – foi arrematado pela Iguá Saneamento por R\$ 7,286 bilhões – com um ágio de 129,68%. Em seguida, houve intensa disputa pelo Bloco 4 – que compreende Centro, parte da Zona Norte e os municípios da Baixada Fluminense.⁸ Após muitos lances no “viva-voz”, a Aegea foi declarada vencedora, com um lance de R\$ 7,3 bilhões – resultando em ágio de 187,75%. Finalmente, antes da abertura do envelope da única interessada pelo Bloco 3 – com áreas da Zona Oeste como Santa Cruz e Campo Grande e seis municípios –,⁹ a Agea retirou a proposta, e esse bloco foi declarado sem vencedor, deixando intrigados os moradores da região.

Na coletiva de imprensa realizada após o leilão, ficou claro que a ausência de vencedor para o Bloco 3 não desagradou aos proponentes, que logo viram uma oportunidade para pressionar os municípios que não quiseram entrar na modelagem – ou dela desistiram ao longo do processo – a integrem esse bloco (MICCIONE, 2021). De fato, o bloco agregou muitos municípios até o segundo leilão da Cedae, realizado no dia 28 de dezembro de 2022. Tendo em vista o ágio e dado que o excedente da outorga fixa deveria ser compartilhado na proporção de 50% para o estado do RJ e 50% para os municípios, os valores acima do previsto representaram um “incentivo” para ingresso no bloco. Assim, o último bloco a ser leiloado passou a ser composto por vinte municípios, além da Área de Planejamento 5 do município do Rio de Janeiro, e foi arrematado pelo grupo Águas do Brasil pelo valor de R\$ 2,2 bilhões.

Em síntese, o leilão do saneamento no RJ atraiu um pequeno número de companhias privadas, mas permitiu a arrecadação de alguns bilhões para o estado. Após um período variável de

⁸ Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti.

⁹ Itaguaí, Paracambi, Pinheiral, Piraí, Rio Claro e Seropédica.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico: *mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade*

operação assistida, destinado ao aprendizado técnico das novas operadoras, os municípios que desestatizaram o saneamento em 2021 passaram a ser operados por três grandes companhias: Águas do Rio (Aegea), Iguá Saneamento e Águas do Brasil. Em uma situação particular em relação às outras modelagens do BNDES, o município do Rio de Janeiro também tem os serviços em diferentes áreas operados pelas três companhias.

Atualmente, as novas concessionárias vêm investindo na hidrometração de áreas que não são micromedidas e outras ações que garantam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Uma nota técnica da Secretaria de Estado da Casa Civil sobre a tarifa social recentemente confirmou o receio de críticos ao modelo de desestatização ao definir como áreas prioritárias para investimento aquelas com menores índices de inadimplência. Cabe destacar também que as críticas da população atendida se multiplicam, conforme levantamento realizado dos cem primeiros dias de operação de uma das concessionárias publicado no *site* do Ondas (QUINTSLR; PUGA, 2022). A maior parte das reclamações refere-se a aumentos de água ou cobrança indevida e interrupções no abastecimento.

A compreensão das consequências sociais e territoriais da privatização no RJ, todavia, ainda depende de estudos aprofundados que acompanhem as estratégias empresariais das companhias envolvidas e os resultados em termos do alcance das metas de universalização dos serviços.

4. Considerações finais

A despeito da euforia do mercado e dos agentes estatais envolvidos no leilão, diversas dúvidas sobre a adequação do modelo proposto vêm sendo levantadas por pesquisadores, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores do setor de

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

saneamento e organizações não governamentais (ONGs). O questionamento central é sobre a capacidade dos operadores privados de reverterem as históricas desigualdades no acesso à água e ao esgotamento sanitário em um contexto de pobreza crescente nas metrópoles, como vem sendo identificado nas pesquisas do Observatório das Metrópoles (SALATA; RIBEIRO, 2020).

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua, IBGE, 2018) ilustram as desigualdades no acesso à água no Brasil. Além das históricas desigualdades entre áreas rurais e urbanas, destacam-se as diferenças no acesso entre negros (pretos e pardos) e brancos; entre trabalhadores formais e informais; e segundo o nível de instrução/educação formal. Enquanto 71,2% dos brancos vivem em domicílios com abastecimento diário e estrutura para armazenamento de água, essa proporção se reduz a 55,4% entre os negros. As diferenças também são marcantes entre os trabalhadores: 73,5% dos empregados com carteira assinada, funcionários públicos e militares vivem em domicílios com essas condições; já entre os empregados sem carteira assinada, essa proporção cai para 57%.

Em síntese, a maior parte da população sem acesso ao saneamento no Brasil vive em áreas rurais (via de regra não incluídas nas concessões, a exemplo dos estados do RJ e AL) e na periferia metropolitana, é negra e não tem acesso ao emprego formal. O desafio, seja para a gestão pública ou para a privada, é, portanto, levar água e esgoto a famílias com baixa capacidade de pagamento de tarifas. Além disso, nas áreas urbanas, muitos dos sem acesso ou com acesso precário vivem em áreas informais não urbanizadas, o que torna mais complexo o desafio. Não é possível pensar no atendimento dessas áreas sem programas integrados de urbanização, que foram abandonados pelo atual governo. Considerando que a prestação privada tem na sua essência a

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico: *mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade*

maximização do lucro, a premissa adotada pelo governo federal de que os prestadores privados promoverão a universalização está profundamente equivocada. Observam-se nas experiências internacionais de prestação privada dois fatores que aqui são ignorados: 1) a universalização foi atingida mediante massivos investimentos públicos; 2) os recursos “aportados” pelo setor privado são quase em sua totalidade os arrecadados por tarifas.

Além da experiência internacional, observa-se na série histórica do SNIS que o emprego de recursos públicos onerosos, somados aos tarifários, pelos prestadores privados é muito importante. A modelagem estruturada pelo BNDES, que anuncia o princípio da universalização via investimentos privados, apresenta contradições intrínsecas. Um exemplo evidente é o apoio anunciado pelo BNDES às empresas vencedoras do leilão do Rio de Janeiro. O BNDES, que opera com recursos públicos, afirmou que poderia participar de forma direta, em condições de mercado, com até 55% do valor dos investimentos, a serem realizados pelos vencedores da concorrência, podendo também apoiar parte do pagamento da outorga fixa, via financiamento.

A inflexão ultraliberal no saneamento adotada recentemente no Brasil vai na contramão do que vem ocorrendo no cenário internacional, mesmo no contexto de países que adotam políticas de ajuste fiscal e redução de gastos. Vêm se multiplicando casos de reversão de concessões à iniciativa privada – “remunicipalizações” – tanto em cidades do Norte quanto do Sul Global.¹⁰ Há casos em que as remunicipalizações foram motivadas por fracassos notáveis das privatizações (exemplo da Argentina). Nesses casos, houve clara priorização de investimentos nas áreas onde os serviços eram mais lucrativos, deixando as infraestruturas das áreas de moradia da população pobre sem manutenção adequada. Além dos fracassos, há experiências de cidades nas quais os serviços não apresen-

¹⁰ Ver: <http://www.remunicipalisation.org/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

tavam grandes problemas e os contratos não precisaram ser rescindidos, mas a retomada pelo setor público ao fim das concessões permitiu a redução das tarifas e políticas de atendimento aos mais vulneráveis, como ocorreu em Paris e vem ocorrendo em outras cidades (Grenoble) e regiões metropolitanas francesas (Lyon, Nice, Montpellier, Estrasburgo), o que chama a atenção, já que a França é o berço das maiores empresas do setor, Veolia e Suez, recentemente fundidas, e que atuam em diferentes países.

Não se pode contestar as críticas às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) – responsáveis, até 2020, pelo atendimento de cerca de 70% da população brasileira –, especialmente aquelas relativas ao fato de não terem conseguido universalizar o acesso aos serviços no Brasil. O caso da Cedae ilustra bem essa situação, na qual existem indicadores muito distintos de atendimento entre centro da metrópole, periferia metropolitana e cidades do interior. De fato, disputas políticas, investimentos descontínuos e um histórico de falta de transparência decorrente do modelo implementado na ditadura militar fizeram da Cedae uma empresa pouco aberta à participação da sociedade e ao diálogo com as prefeituras. Assim, de acordo com um modelo que privilegie a gestão pública, a democratização das CESBs é fundamental para a superação do patrimonialismo ainda presente no saneamento e em outros setores da gestão pública brasileira voltados para a prestação de serviços urbanos. A gestão democrática certamente contribuirá para a universalização do saneamento e a redução do clientelismo político. Maior envolvimento dos técnicos nas decisões e participação dos funcionários de carreira na escolha das diretorias são exemplos de ações que podem reduzir a influência de grupos políticos locais sobre os rumos das empresas e nas decisões acerca de investimentos públicos.

Por outro lado, é preciso estar atento para as empresas públicas de capital aberto na bolsa, como a Sabesp e a Companhia de Sa-

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico: *mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade*

neamento de Minas Gerais (Copasa), sempre mencionadas como casos de sucesso de prestação pública. Cabe a pergunta: sucesso para quem? Para os acionistas ou para os usuários dos serviços? Estudos realizados sobre a Copasa (ALMEIDA; HUNGARO, 2021) e sobre a Sabesp (SARI; ULTRAMARE, 2018) indicam a existência de clara política das empresas em privilegiar a distribuição de dividendos aos acionistas, em detrimento da realização de investimentos necessários à universalização dos serviços.

Em que pese o fato de a maior parte dos municípios brasileiros não ter capacidade técnica e financeira de estruturar os serviços de saneamento em seus territórios, o modelo de prestação direta pelos municípios vem sendo responsável por grande parte dos casos de sucesso da gestão pública. No Ranking de Saneamento 2020, realizado pelo Instituto Trata Brasil, ferrenho defensor da gestão privada, que identifica em conta as cem maiores cidades brasileiras com a melhor qualidade de serviço de saneamento, destacam-se serviços autônomos municipais: o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) de Uberlândia (MG) em segundo lugar; o Serviço Municipal de Água e Esgoto (SemaE) de Piracicaba em sétimo lugar; o Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto (SemaE) de São José do Rio Preto (SP) em nono lugar. Dentre os municípios com gestão privada dos serviços, apenas Limeira (SP), cujos serviços foram delegados à empresa privada BRK, figura entre os dez primeiros.

O ideário da Reforma Urbana tem como base o direito de todos os habitantes da cidade à moradia digna e o acesso integral aos serviços urbanos. Também faz parte desse ideário uma gestão da cidade democrática, na qual a população possa efetivamente dizer em que tipo de cidade deseja morar e como a cidade deve funcionar. Como assinala Caldas (2015), a luta pela Reforma Urbana resultou em mudanças na Constituição Federal de 1988 que visavam impor prioridade à função social da propriedade e

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico:
mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade

estabelecer limites à apropriação do uso da terra e da cidade pelos interesses privados. Ora, o que ocorre hoje no setor de saneamento é radicalmente contrário ao que preconiza esse ideário, na medida em que o acesso à dignidade propiciada pelo saneamento básico passa a estar subordinado à lógica de lucro das empresas privadas. Ao afirmar sua incapacidade financeira de promover a universalização do acesso aos serviços e delegar essa obrigação pública ao setor privado, o governo brasileiro viola os direitos de parte dos moradores pobres de assentamentos precários que não possuem meios financeiros de arcar com os serviços. Eles dificilmente serão atendidos pelas empresas privadas. O atendimento desses moradores é uma questão complexa, que demanda recursos financeiros vultosos, em áreas com usuários com baixa capacidade de pagamento. Na perspectiva de uma lógica de lucro, que prioriza o retorno dos investimentos, esse atendimento corre sério risco de não ser realizado.

É urgente, portanto, propor medidas capazes de frear o movimento privatista, retomar os investimentos públicos nas áreas mais pobres das cidades, valorizar a prestação pública dos serviços, garantir uma gestão democrática do saneamento e promover um novo marco legal orientado pela desmercantilização do acesso à água e ao esgotamento sanitário e pelo reconhecimento do direito à água como direito humano fundamental.

Agradecimentos

As autoras agradecem ao apoio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) (*grant* E-26/201.335/2021 e E-26/202.943/2017) pelo financiamento da pesquisa.

capítulo 2 | A política neoliberal no saneamento básico: *mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade*

Referências

ALMEIDA, R.; HUNGARO, L. Water and sanitation governance between austerity and financialization. *Utilities Policy*, v. 71, 101229, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101229>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRITTO, A. L.; HELLER, L. **O saneamento privado: nova fronteira, velhos interesses, mesmos sofismas**. Texto da interação Ondas-Privatizações, 2021. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/o-saneamento-privado-nova-fronteira-velhos-interesses-mesmos-sofismas/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da Reforma Urbana no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MICCIONE, N. **Coletiva de imprensa sobre o leilão da Cedae**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KSRPpHrN-ms&t=1s>. Acesso em: 30 abr. 2021.

QUINTSLR, SUYÁ; WERNER, D. “Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae)”. In: BRANDÃO, C. A.; WERNER, D.; OLIVEIRA, F. P. (orgs.). **Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021, p. 335-364.

QUINTSLR, SUYÁ; PUGA, BRUNO. **100 dias da operação da Águas do Rio: há motivos para comemorar?** Disponível em: <https://ondasbrasil.org/100-dias-da-operacao-da-aguas-do-rio-ha-motivos-para-comemorar/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**, Porto Alegre, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SARI, F.; ULTRAMARE, F. “Padrão de investimento e a estratégia financeira das grandes empresas regionais do setor de Água e Esgoto (A&E) no Brasil”. In: HELLER, L. **Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz/Fiocruz, 2018, p. 105-129.

SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL. Nota técnica. **Procedimentos para a manutenção e ampliação da tarifa social [...]**, s/d.

CAPÍTULO 3

Habitação social, reforma urbana e direito à cidade:

desafios e alternativas

ADAUTO LUCIO CARDOSO

ARIANE BELTRÃO

CAMILA D'OTTAVIANO

LUCIANA ALENCAR XIMENES

SAMUEL THOMAS JAENISCH

THAIS VELASCO

1. Introdução¹

A formação das cidades brasileiras esteve historicamente marcada por profundas desigualdades sociais, mais urgentes nas grandes cidades, onde se acumulam inúmeras formas de precarização da vida que incidem, especialmente, sobre as condições de vida dos mais pobres. Um dos problemas que mais se destacam nesse quadro perverso é a falta de acesso à moradia digna para todos. Infelizmente, uma parcela importante da população brasileira segue tendo que lidar em seu cotidiano com habitações improvisadas, produzidas com materiais inapropriados, de tamanho insuficiente, sem instalações sanitárias adequadas, apresentando níveis preocupantes de insalubridade, muitas vezes sem condições mínimas de habitabilidade.² São frequentes também as situações de coabitação involuntária ou de comprometimento excessivo da renda com despesas ligadas à moradia, fruto da limitação da oferta de moradia adequada para toda a população.³

É um quadro que se agrava quando consideramos a falta de infraestrutura urbana básica, o acesso limitado às redes de saneamento, a precarização dos serviços públicos essenciais, a ausência de espaços públicos de qualidade ou o sucateamento das redes de transporte público. Outro ponto crítico nesse sentido é a

¹ Texto escrito pelo Grupo Habitação e Cidade, do Observatório das Metrôpoles.

² A inadequação habitacional, correspondente aos domicílios com problemas de infraestrutura e inadequação edilícia ou fundiária, calculada pela Fundação João Pinheiro, passou de 23 milhões de domicílios em 2016 para quase 25 milhões em 2019, cabendo ressaltar que esse total corresponde a quase 40% do total de domicílios no país.

Ver: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

³ O déficit habitacional, também segundo a Fundação João Pinheiro, passou de 5.657.249 unidades em 2016 para 5.876.699 em 2019, estando 80% desse total concentrados na população de baixa renda.

Ver: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

frequente concentração dessas moradias em áreas com alto nível de degradação ambiental e maior risco geológico. Vale lembrar que também é crescente o número de domicílios que seguem em situação de irregularidade fundiária ou de insegurança da posse, sujeitando seus moradores a diversas arbitrariedades por parte do poder público e ao constante risco de expulsão de suas casas por meio de processos de remoção forçada. Dados do Fórum Nacional de Reforma Urbana apontam que entre 2019 e 2020 quase 10.000 famílias foram removidas e cerca de 130.000 encontram-se ameaçadas de remoção em todo o país. Por isso é importante reforçar que não basta ter acesso apenas a uma “casa” ou a um “apartamento” para resolver a demanda por moradia digna, solução que vem sendo recorrente nas principais políticas nacionais de habitação implementadas desde meados do século passado. É preciso garantir também o acesso pleno à “cidade”, mediante políticas públicas verdadeiramente redistributivas, que sejam capazes de potencializar processos emancipatórios e produzir cidades mais justas e inclusivas. O acesso a uma moradia digna não é apenas uma condição básica de cidadania, é também um direito humano reconhecido e referendado pelas principais cartas nacionais e internacionais, constando, por exemplo, no artigo 6º da Constituição Federal e no artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Garantir moradia digna para todos é um direito que deve ser respeitado e uma obrigação que deve ser cumprida. Nas últimas décadas, houve avanços importantes em termos da consolidação de uma agenda pública voltada para a questão habitacional e urbana, com programas de investimento que conseguiram envolver vários níveis de governo e mobilizar um volume importante de recursos para esse fim. Porém, a precariedade habitacional não se resume a um problema apenas conjuntural, que possa ser resolvido com ações pontuais promovidas por determinados governos.

Ela remete a questões estruturais que marcam a formação da sociedade brasileira, herdeira de um passado colonial, escravocrata e patrimonialista, ainda hoje sustentada por um regime de acumulação extremamente desigual, baseado na exploração e na exclusão. A dificuldade enfrentada por parte da população urbana para garantir o acesso a um local digno que possa servir como abrigo não é uma “falha do sistema”; ela é uma condição imposta pela forma como o capitalismo periférico se estruturou no país, sendo, portanto, “parte de um sistema” que depende da exploração da classe trabalhadora para se reproduzir.

Francisco de Oliveira (1976) chama a atenção para essa perversidade, quando assinala os vínculos entre o avanço do processo de industrialização e a permanência da precariedade habitacional nas grandes cidades do país. A intensificação do processo de urbanização, ocorrida a partir das primeiras décadas do século passado, manteve a população pobre excluída da produção imobiliária de mercado e sem políticas efetivas de provisão habitacional, fazendo com que tivesse que recorrer a processos informais de produção, quase sempre em áreas periféricas, à margem da cidade formal que se constituía. Isso teria permitido um aumento da taxa de exploração da força de trabalho, ao transferir o custo de produção da moradia para a classe trabalhadora, como um sobretrabalho não remunerado. Lucio Kowarick (1979) segue na mesma direção ao chamar esse processo de “espoliação urbana”, remetendo a um conjunto de extorsões que operam por meio da precariedade habitacional, limitando ou restringindo o acesso a um conjunto de serviços coletivos fundamentais para reprodução da força de trabalho. São processos que possuem ainda um forte componente racial, considerando-se que a formação da sociedade brasileira sempre esteve marcada por um racismo estrutural, que também deixou suas marcas no processo de urbanização.

Os ditos assentamentos precários – favelas, comunidades, palafitas, vilas, loteamentos ilegais e irregulares, cortiços, conjuntos habitacionais degradados – passaram a compor a paisagem das grandes cidades brasileiras, consolidando-se como a principal (e muitas vezes única) alternativa de moradia para a população urbana mais pobre. São, até os dias de hoje, uma das principais marcas do padrão extremamente desigual de desenvolvimento que marcou o processo de modernização do país. Um padrão que foi tacitamente tolerado e politicamente explorado pelo poder público durante quase todo o século passado. Como lembra Florestan Fernandes (1975), as elites econômicas do país nunca tiveram um compromisso com a superação do subdesenvolvimento, preferindo explorar a manutenção da pobreza como forma de ampliar os seus ganhos, aproveitando os ciclos de crescimento econômico para reforçar a concentração de riqueza e de poder político. São elementos que seguem de suma importância para a compreensão da questão urbana brasileira, renovados a partir de novas modalidades de exploração e espoliação que vêm caracterizando o capitalismo contemporâneo. Cenário no qual a terra segue sendo tratada como mercadoria, a propriedade privada como poder político, a moradia como um bem imobiliário e a cidade como fonte de extração de renda.

Nas décadas de 1980 e 1990, essas questões foram bastante discutidas pelo meio acadêmico e pelos movimentos sociais, particularmente pela militância articulada ao Movimento Nacional da Reforma Urbana. O processo de abertura política e a reorganização político-partidária do campo progressista fez com que várias administrações municipais e estaduais afinadas com o campo da esquerda implementassem políticas urbanas inovadoras alinhadas com esse debate, buscando produzir moradia social com qualidade. Elas também procuraram valorizar os processos

capítulo 3 | Habitação social, reforma urbana e direito à cidade:
desafios e alternativas

participativos atuando no sentido de reconhecer a legitimidade dos territórios populares, com abandono das políticas de remoção e promovendo a urbanização e a regularização fundiária. Nos anos 2000 e 2010, durante as gestões Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), via Ministério das Cidades (2003-2018), o governo federal passou a direcionar um grande volume de investimentos para programas de provisão habitacional para baixa renda e para a urbanização de assentamentos precários.

A partir da crise política e institucional iniciada em 2015, esse processo foi enfraquecido e interrompido. O golpe parlamentar deflagrado em 2016 e a inflexão ultraliberal de contornos autoritários que tomou forma a partir de 2018 levaram a um quase abandono dos investimentos em provisão habitacional para baixa renda e em urbanização de assentamentos precários pelo governo federal.⁴

2. Desafios para a retomada e atualização da agenda da moradia social

A crise social e política que caracteriza o ciclo político recente e se reflete nas cidades como uma crise urbana multidimensional (MORAES; MIRANDA, 2022) traz de volta problemas estruturais históricos, ao mesmo tempo que apresenta novos desafios para a retomada da habitação para a população de baixa renda como tema central da agenda pública. Para que se possa retomar de forma consistente a agenda da Reforma Urbana como bandeira de

⁴ A título de exemplo, entre 2009 e 2015 foi contratada a construção, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, de cerca de 1.700.000 unidades habitacionais para baixa renda, com total de R\$ 12,4 bilhões investidos. Entre 2016 e 2018, foram contratadas apenas 170.000 unidades, com o valor investido ficando em R\$ 3,6 bilhões. A substituição do Programa Minha Casa Minha Vida pelo Programa Casa Verde e Amarela (desde 2020) desconsiderou as famílias de mais baixa renda, agravando ainda mais esse quadro.

mobilização e de organização social, e também como referência para as políticas públicas, é fundamental ter clareza dos desafios apresentados.

Cabe ressaltar que a situação atual é fruto de um processo histórico no qual a habitação sempre foi relegada a segundo plano como demanda social. A tolerância e o estímulo implícito à informalidade na produção do *habitat* popular deixaram como herança uma oferta insuficiente de moradias acessíveis e adequadas às necessidades da maioria da população e um enorme contingente populacional exposto a uma situação crônica de precariedade habitacional. Esse legado histórico perverso, reflexo urbano da desigualdade e da pobreza, tem se agravado recentemente diante dos impactos da crise que teve início em 2015 e se expressa com força até os dias atuais, assim como pela inflexão ultraliberal que levou à redução expressiva dos investimentos sociais e à retirada do tema da moradia da agenda pública. O desafio que se enfrenta nesse momento seria então o de como construir políticas urbanas e habitacionais inclusivas e sustentáveis, com continuidade e previsibilidade asseguradas, e com formatos adequados ao atendimento das necessidades da população mais pobre.

As iniciativas de programas habitacionais com atuação em maior escala, particularmente o Banco Nacional de Habitação (1964-1986) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2008-2020), foram marcadas pela priorização dos seus impactos na economia e pelo atendimento aos interesses dos setores da construção civil e do mercado imobiliário, em detrimento do atendimento efetivo às necessidades habitacionais. Por outro lado, a partir dos anos 1980, surgiram diversas ações governamentais no campo habitacional, principalmente em nível municipal, sintonizadas com o debate da Reforma Urbana. Essas políticas, bem como as experiências de mobilização, organização e de capacidade propositiva no

campo dos movimentos sociais urbanos, indicam a possibilidade de construção de uma nova agenda, com propostas mais efetivas e mais consistentes. Essas propostas encontraram um ambiente propício para se desenvolver durante o período 2003-2007,⁵ cabendo destacar aqui a importância, naquele momento, da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e da proposta e efetivação de mecanismos de participação popular ampla e deliberativa, em todas as escalas. Nesse sentido, o desafio atual passaria também por incorporar e potencializar as experiências bem-sucedidas de programas habitacionais anteriores, buscando ampliar sua escala. No entanto, deve-se ressaltar que se trata não apenas de retomar modelos, mas de considerar a necessidade de seu aprimoramento e atualização, com base, por exemplo, nas avaliações e análises das políticas desenvolvidas no plano nacional no ciclo 2003-2016 (SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; CARDOSO; DENALDI, 2018, dentre outros).

Por fim, ao longo dos últimos anos, novas questões e novos desafios surgiram, ao mesmo tempo que antigos problemas se agravaram. A pandemia de Covid-19 mostrou claramente a importância do saneamento básico e do acesso à água tratada para garantir condições dignas de vida nos assentamentos precários. Também trouxe à tona novos problemas de saúde pública, cujo enfrentamento passa por uma articulação mais orgânica entre as diferentes políticas setoriais, como de saúde, saneamento, meio ambiente e moradia. Enfrentamos ainda a intensificação da ocorrência de deslizamentos e inundações em áreas com predominância de assentamentos precários, como

⁵ A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e os esforços de elaboração do Plano Nacional de Habitação foram movimentos de construção de uma política habitacional que procurava se construir com base no acúmulo das experiências locais, fortalecendo o papel dos municípios e dos movimentos sociais organizados.

resultado do agravamento da crise climática, mas também por conta da urbanização precária, da falta de opções que leva parcelas da população a só ter como alternativa ocupar áreas de risco, além da ausência de políticas urbanas e habitacionais efetivas. Esses episódios tendem a se tornar mais frequentes e mais graves, demandando intervenções estruturais urgentes e a elaboração de planos de prevenção para situações de emergência que certamente continuarão a acontecer.

Considerando os desafios aqui identificados, este texto apresenta cinco iniciativas, complementares entre si, como forma de contribuir para o debate sobre a construção de uma política habitacional – permanente, previsível, sustentável – inclusiva e que atenda aos princípios da Reforma Urbana e do Direito à Cidade.

3. Política habitacional como política social

Trata-se aqui de conceber uma política habitacional em que a dimensão social prevaleça sobre a dimensão econômica, reforçando a necessidade de mudança do paradigma da produção em massa de unidades habitacionais via mercado, marca dos principais programas de habitação já implementados no país. Essa mudança de paradigma implica considerar prioritariamente as necessidades habitacionais como determinantes para as tomadas de decisões. Essas necessidades devem ser consideradas não apenas em seu sentido quantitativo, mas também qualitativo. Nesse sentido, não basta considerar o déficit habitacional com base em um número abstrato de unidades a serem construídas, mas também que essa demanda por moradia seja caracterizada segundo especificidades regionais, graus de inserção urbana, dimensionamento adequado às estruturas familiares, levando-se em conta diferentes soluções projetuais e técnicas. O planejamento da provisão de novas

unidades habitacionais para a população de baixa renda ou as intervenções de urbanização de assentamentos precários devem também considerar a dimensão da sua sustentabilidade – ambiental, social, econômica – relacionando-a às condições de vida das famílias a serem atendidas. Não seria adequado, por exemplo, homogeneizar as soluções para atendimento como fez o programa PMCMV (CARDOSO; JAENISCH, 2021). Deve-se também adequar as diferentes formas de acesso à moradia ao perfil socioeconômico da população a ser atendida, evitando a solução única do acesso via propriedade privada individual. Nesse sentido, é fundamental que se busquem alternativas para desmercantilizar a moradia social, tópico que será tratado em detalhes adiante.

Outro ponto importante a ser destacado diz respeito às possibilidades de ampliar o impacto social dos programas habitacionais a partir da utilização de tecnologias sociais na sua implementação.⁶ Essa medida permitiria que o desenvolvimento dos programas habitacionais fortalecesse o desenvolvimento de ações voltadas para a organização e gestão do processo produtivo, como no caso das experiências de produção por autogestão que mostraram excelentes resultados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (D’OTTAVIANO, 2021). E também permitiria o surgimento de cooperativas, voltadas para a execução de parcelas dos trabalhos de construção propriamente dito ou para a produção de elementos construtivos de tecnologias já amplamente conhecidas. Trata-se, portanto, de considerar os aspectos econômicos relativos à reprodução da vida e com

⁶ Entende-se aqui tecnologia social não como técnicas de baixo custo ou “para os pobres”, mas de acordo com a interpretação que privilegia o seu aspecto crítico, ou seja, trata-se de tecnologias que buscam “a autonomia das pessoas, não apenas individual mas sobretudo coletiva ou, em outras palavras, sua emancipação de relações sociais de dominação e a construção de relações sociais de cooperação” (CARDOSO; KAPP, 2013, p. 97).

impactos diretos no desenvolvimento social, e não os aspectos macroeconômicos gerais que, ao fim e ao cabo, beneficiam principalmente os setores empresariais.

Essa mudança de paradigma para a produção da habitação social, aqui rapidamente enunciada, tem como consequência a adoção de um modelo de gestão que depende fundamentalmente da capacidade administrativa, técnica e gerencial do setor público, elemento que será tratado no próximo tópico.

4. Política habitacional como política de estado

As experiências anteriores de políticas de habitação desenvolvidas em nível federal sempre se caracterizaram pela sua descontinuidade, pela centralização de processos decisórios e pela dificuldade em atender, de forma ampla, a questão da precariedade habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). É importante que se considere que o legado histórico de desigualdade e pobreza, refletido na precariedade habitacional que caracteriza as cidades brasileiras, não será revertido a curto prazo com programas que prometem soluções mágicas e imediatas. Para que caminhemos no sentido da reversão desse quadro, é fundamental que seja instituída uma política permanente, com disponibilidade de recursos e com previsibilidade no tempo. É fundamental, para garantir o atendimento das necessidades habitacionais e os seus objetivos sociais, que essa política seja assumida de forma efetiva por todos os níveis de governo, como prevê a Constituição Federal. É também necessário que seja promovida capacidade efetiva de gestão dos programas e dos projetos pelos entes públicos, ampliando a sua capacidade regulatória sobre o setor privado, que não deve assumir protagonismo na implementação dessas ações.⁷

⁷ A experiência do PMCMV e também do PAC-UAP mostrou claramente a necessidade de que a atuação do setor privado seja devidamente controlada e re-

A experiência do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi um passo importante nesse sentido. Sua curta existência mostrou sua potencialidade, mas também algumas limitações que refletem a estrutura do federalismo brasileiro, que garante autonomia política e administrativa aos municípios que, todavia, apresentam características e capacidades de desenvolvimento de políticas bastante diferenciadas (LIMA-SILVA; FERREIRA, 2022). Seria interessante, a partir dessa constatação, que a recriação de um sistema nacional voltado para o desenvolvimento de programas habitacionais nos três níveis de governo estabelecesse uma forma de classificação dos municípios e estados segundo suas capacidades efetivas (financeira, técnica e administrativa) para o gerenciamento e a implementação dos programas, adotando um modelo semelhante aos implementado no Sistema Único de Saúde (SUS). Seria também bastante importante articular de forma mais orgânica a liberação de recursos federais à adesão a programas de desenvolvimento institucional e à efetivação das instâncias locais de participação popular para a garantia do controle social, reconhecendo o papel dos movimentos sociais de luta por moradia e demais movimentos sociais organizados na formulação e na implementação de políticas públicas.

A instituição dessa política habitacional deve ter como base uma política fundiária bem estruturada e robusta, como será desenvolvido em tópico adiante, e ser integrada às demais políticas de desenvolvimento urbano, de geração de emprego e renda, de saúde pública e de meio ambiente, sendo pautada por um planejamento de curto, médio e longo prazos. É também importante que a política seja estabelecida com base em programas voltados para as diferentes ações e em formatos

gulada, de forma que os objetivos de ampliação da lucratividade de empreendimentos ou obras não impliquem perda de qualidade dos produtos.

que sejam mais adequados às características dos territórios e às capacidades estatais locais.⁸ Nesse sentido, é fundamental que, diferentemente do modelo adotado pelo programa Minha Casa Minha Vida, políticas de provisão possam ser constituídas por meio de diferentes programas, incluindo o acesso a lotes urbanizados, associados à autoconstrução e autogestão coletiva, com assistência técnica, e à produção para locação social.

Por fim, a efetivação e a sustentabilidade de uma política habitacional com essas características implicam considerar a questão do financiamento e da geração de recursos para a sua viabilização. Trata-se de uma questão complexa que não será aqui discutida dados os limites deste texto. Tomando como base as propostas que já foram apresentadas no debate público, pode-se pensar na retomada das articulações em torno da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Moradia⁹ ou ainda na busca de medidas regulatórias que implicassem um direcionamento dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos para faixas de renda inferiores àquelas correntemente atendidas.

5. Desmercantilização da moradia

A desmercantilização da moradia é um debate complexo, porém fundamental para o contexto brasileiro, tendo em vista que historicamente nossas políticas habitacionais estiveram baseadas na transferência da propriedade privada individual.

⁸ Esse foi o modelo adotado pelo Plano Nacional de Habitação, de 2009, que deve ser retomado como base para uma nova política de habitação.

⁹ No início dos anos 2000, tomou corpo a proposta de uma emenda constitucional que instituísse um patamar mínimo de gastos do setor público com habitação, sendo então definido em 2% para a esfera federal e 1% para as esferas estaduais e municipais. Essa proposta, que agregava os movimentos sociais e o setor empresarial, perdeu força com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Tais políticas se deram, lado a lado, com práticas excludentes do mercado imobiliário e com o acesso restrito à terra urbanizada para ampla maioria da população. Ao longo das últimas décadas, enfrentamos o fortalecimento das políticas neoliberais, o acirramento das desigualdades sociais e o esvaziamento dos direitos sociais. Nesse quadro, foi fortalecida a condição da moradia como mercadoria em detrimento do seu entendimento como direito social.

Para avançarmos no sentido da desmercantilização, é essencial que sejam formuladas políticas públicas que enfrentem essa questão e incorporem formas de produção e apropriação da moradia que não estejam pautadas unicamente pela mercantilização e pela obtenção de lucros. O debate contemporâneo já acumula experiências promissoras, como a produção coletiva da moradia conduzida por movimentos sociais, a organização de mutirões autogestionários, a prática da assistência técnica popular como suporte à produção de moradia, políticas públicas de locação social, além do reconhecimento de formas de propriedade coletiva da terra.

Experiências de políticas públicas que visem à provisão habitacional por meio do modelo autogerido, conduzidas por movimentos sociais organizados, são alternativas possíveis para enfrentar a desigualdade no acesso à moradia dominado por relações estritamente mercantis. Canteiros de obras autogeridos propiciam ganhos para além da conquista das moradias em si, promovendo condições de vizinhança mais solidárias (VELASCO, 2018). As experiências acumuladas deixam claro que mutirões autogeridos são capazes de produzir moradias de excelente qualidade, com adoção de estratégias de financiamento mais adequadas às necessidades e condições de vida de seus futuros moradores.

Diante da relevância dessas experiências, fica clara a necessidade de se garantirem melhorias às condições de

atuação desses grupos, avançando na formulação de marcos e instrumentos legais que possibilitem a produção de moradia popular, sem fins lucrativos, tendo como objetivo o seu progressivo fortalecimento. Nesse sentido, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), junto a outros movimentos sociais, elaborou e apresentou um projeto de lei federal que propõe a inclusão da autogestão habitacional como uma das modalidades de políticas públicas de acesso à moradia, incentivando o associativismo, o cooperativismo e o protagonismo popular.¹⁰ Cabe ainda destacar a necessidade de uma atuação ativa para a garantia da efetividade dos marcos já conquistados, como a lei federal que prevê a assistência técnica pública e gratuita para elaboração de projetos e construção de moradias para população de baixa renda. Apesar de aprovada em 2008 e de contemplar um aspecto essencial para a provisão habitacional por meio da autogestão, a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) ainda enfrenta grandes obstáculos para sua implementação.

Diante da hegemonia do acesso à terra por meio da propriedade privada, individual e registrada, a desmercantilização da moradia passa essencialmente pelo reconhecimento da ampla gama de formas alternativas de posse da moradia presentes em territórios populares como favelas, periferias, cortiços e ocupações. Essas formas de posse, comumente associadas a ilegalidades, irregularidades e informalidades, são constituídas mediante as relações sociais que se estabelecem nesses espaços, em constante articulação e disputa com o poder público. Ao não se enquadrarem sob o estatuto hegemônico da propriedade privada individual, estão suscetíveis a ações de discricionariedade e arbitragem do Estado, abrindo espaço para processos massivos de despossessão e de violência (ROLNIK, 2015).

¹⁰ Disponível em: <https://leidaautogestaoja.org.br/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

Nas políticas de provisão habitacional, destacam-se as experiências de locação social. Podendo se dar nos mais diversos arranjos, a locação social apresenta-se como uma política embasada no tratamento da moradia como um serviço público, possibilitando a criação de um estoque de moradias populares de propriedade pública, ou mesmo reguladas pelo Estado. Assim, é possível viabilizar a oferta de moradias por meio de uma política pública sem que esta tenha como objetivo final a transferência, ao seu beneficiário, da propriedade privada individual do imóvel. Apesar de ainda serem poucas as experiências brasileiras, e em sua maioria em pequena escala, elas mostram caminhos possíveis para a garantia da moradia popular, bem localizada, lançando mão do uso de patrimônio público.

Por sua vez, a propriedade coletiva da terra tem sido uma bandeira de luta dos movimentos sociais urbanos e recentemente foi incluída no projeto de lei federal aqui mencionado. Em uma forte defesa da função social da propriedade, os movimentos de moradia têm tensionado os marcos normativos e disputado o papel de formuladores de tal ordem. Como defendido pela UNMP, a função social da propriedade confronta-se com a concepção da cidade como mercadoria e da terra como fonte de lucros. Para o movimento, a propriedade coletiva da terra é um caminho combativo não só para a produção de novas moradias, mas também em processos de regularização fundiária para garantia da segurança da posse.¹¹

É importante reforçarmos que a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, fruto de densa mobilização social, garantiu ganhos nesse campo. A previsão da usucapião coletiva representou uma grande vitória, tornando possível que áreas particulares ocupadas de forma irregular por população de baixa

¹¹ Ver: https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2021/03/CARTILHA_REURB_WEB-1.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

renda para fins de moradia pudessem ter sua regularização fundiária por meio de um processo coletivo. Também por meio do Estatuto da Cidade foi estabelecida a possibilidade da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) sobre imóveis públicos, tanto individual quanto coletiva, o que adquire expressiva relevância diante da grande quantidade de imóveis públicos vazios nos centros urbanos que são ocupados para fins de moradia popular.

Apesar dos muitos entraves enfrentados na implementação desses instrumentos, fazendo com que suas aplicações sejam ainda escassas, eles mostram-se como caminhos possíveis de enfrentamento da hegemonia da propriedade privada da terra. Em síntese, embora as experiências mais voltadas para a desmercantilização sejam ainda embrionárias, é fundamental que a construção de uma nova agenda coloque como prioridade a revisão do padrão histórico de acesso à moradia no país, ressaltando a ideia de que direito à moradia não significa necessariamente direito à propriedade, como afirma a lógica neoliberal.

6. Política fundiária

A literatura crítica brasileira dedicada à questão da moradia sempre acentuou, corretamente, a relevância e a centralidade do problema fundiário. Como ressaltado por Ermínia Maricato (1996), entre outros autores, a questão do acesso à terra no Brasil é marcada pela lógica patrimonialista, sendo que a democratização das cidades passa necessariamente por uma mudança no padrão histórico que impede o acesso dos mais pobres às terras de boa qualidade e bem localizadas. O enfrentamento do problema fundiário passa por uma série de aspectos que vêm sendo tratados por diferentes legislações e iniciativas políticas, que têm alcançado

maior ou menor efetividade. Entre esses aspectos, destacam-se: 1) o controle sobre a valorização do solo e a recuperação das mais-valias imobiliárias; 2) a legislação de uso e ocupação do solo, visando garantir a sustentabilidade ambiental e social; 3) o zoneamento inclusivo; e 4) a regularização fundiária plena das áreas ocupadas pelas classes populares.

Como introduzido anteriormente, a aprovação do Estatuto da Cidade trouxe um conjunto de novos instrumentos que visavam combater a retenção especulativa do solo urbano e assim influir sobre a valorização e a oferta de terras. Além disso, a inclusão da outorga onerosa do direito de construir entre os instrumentos previstos tinha como objetivo a recuperação de parcela da valorização imobiliária com fins redistributivos (MARICATO, 1996). No entanto, a aplicação desses instrumentos coube às administrações locais, uma vez que a Constituição Federal define a legislação sobre a terra como competência exclusiva municipal. Estando suscetíveis à pressão de interesses contrários e por vezes com pouca capacidade administrativa, as administrações municipais, em sua maioria, não chegaram a efetivar o uso de instrumentos urbanísticos orientados pela democratização do acesso à terra. Dado esse quadro, é necessário retomar o debate e buscar alternativas que criem obrigações e incentivos para que as administrações locais garantam a efetividade desses instrumentos e, ainda, avaliar em que medida a formulação de novos instrumentos seriam capazes de contribuir com essa agenda.

Os avanços necessários às políticas fundiárias têm como grande obstáculo a captura dos seus instrumentos pela forma hegemônica de produção das cidades, orientada pela ampliação de ganhos com produtos imobiliários e a preservação do valor da propriedade privada da terra. Assim, as normas urbanísticas destinadas ao controle sobre o uso e ocupação do solo enfrentam, por um lado, a submissão aos interesses

hegemônicos, frequentemente abrindo mão de parâmetros restritivos em benefício de interesses do setor imobiliário, e por outro, a tolerância estrutural à irregularidade urbanística e fundiária, de pobres e ricos, que acaba por destituí-la de legitimidade.

Apesar dos grandes entraves enfrentados, é relevante destacar a ampla aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), também previsto no Estatuto da Cidade, que tensiona os limites da ordem urbanística posta na promoção de um zoneamento inclusivo. Experimentadas em diversas cidades brasileiras ainda nas décadas de 1980 e 1990, as ZEIS surgem como uma forma de garantir a permanência de territórios populares, reconhecendo sua existência e legitimidade, sendo historicamente parte das ferramentas de luta contra ameaças de remoções forçadas. Além disso, experiências de aplicação desse instrumento mostraram caminhos potentes para a gestão democrática da cidade, para a reserva de terras para a produção de habitação popular, ou como norteadoras da destinação de recursos de fundos setoriais.

Por fim, o instrumento das ZEIS mostrou-se essencial à atuação do poder público para urbanização de favelas e regularização urbanística e fundiária (SILVA; CARDOSO; DENALDI, 2022). As políticas de urbanização de favelas têm ao longo de sua trajetória alcançado significativos avanços no reconhecimento desses espaços de moradia popular e na realização de intervenções físicas. Nesse sentido, as ZEIS têm sido importante suporte aos diálogos institucionais e à superação de entraves burocráticos à aplicação de recursos públicos. Por sua vez, os entraves da política fundiária permanecem presentes, sendo ainda restritos os avanços na regularização urbanística e fundiária plenas, enfrentando trâmites longos e complexos.

Com base no que foi aqui exposto, talvez possamos considerar que um dos desafios a serem enfrentados está relacionado ao fato de que a Constituição Federal define a legislação sobre a terra como competência exclusiva municipal.¹² O modelo adotado na distribuição de atribuições e competências entre os entes federativos garantiu autonomia política e administrativa aos municípios, independentemente de suas diferenças em termos de acesso a recursos e de capacidade técnica e administrativa. Entretanto, a realidade do país mostra uma ampla diversidade nos municípios. São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e demais capitais acumulam recursos, capacidade técnica, base própria de arrecadação, enquanto municípios de periferias metropolitanas ou de áreas de baixo desenvolvimento econômico enfrentam a precariedade de suas estruturas governamentais. Nesse sentido, mesmo diante dos relevantes avanços instituídos pelo Estatuto da Cidade, ou por leis como do SNHIS e do FNHIS, seguimos tendo como obstáculo a não adesão de administrações locais para a sua implementação, seja por opção política, seja pela incapacidade administrativa e técnica.

7. Democratização dos processos decisórios

Esse é o ponto em que houve maior avanço desde a década de 1980, ganhando peso especialmente nas décadas de 2000 e 2010, com a criação dos conselhos das cidades (nas esferas municipal, estadual e federal) e a realização das conferências da cidade. O sistema de participação construído em âmbito nacional certamente foi um instrumento importantíssimo

¹² A reforma do Marco Legal da Terra consolidada pela nova lei de regularização fundiária, lei federal n. 13.465/2017, desconsidera a regulação e a legislação locais de forma flagrante.

para valorizar a participação e o controle social nas políticas habitacionais. Vale destacar também a criação dos Conselhos Gestores dos Fundos e Habitação de Interesse Social, que garantiu amplo debate e a deliberação da sociedade sobre o destino dos recursos direcionados à Habitação de Interesse Social por meio desses fundos.¹³

Outro avanço significativo foi a experiência da produção autogestionária, que avançou ao dar amplo protagonismo aos movimentos sociais que, apoiados em assessorias técnicas sintonizadas com o Direito à Cidade, demonstraram a sua capacidade de produzir moradias de qualidade, mesmo enfrentando uma série de dificuldades econômicas e institucionais. Como mostraram amplamente as experiências do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (D'OTTAVIANO, 2021), a participação ampla e com caráter deliberativo durante o processo de concepção e execução das obras permite ampliar de forma expressiva a sustentabilidade social dos empreendimentos, gerando vínculos de sociabilidade e parceria que facilitam enormemente a gestão futura. Esse é um perfil de processo participativo que se desenvolve dentro de um quadro de formação política que avança sobremaneira no sentido emancipatório.

A retomada de uma política urbana inclusiva passa necessariamente pela construção de instâncias de participação em todos os níveis. Do ponto de vista específico da política habitacional, trata-se de articular as instituições de formulação de políticas e programas e os órgãos que promovem a alocação de recursos com instâncias de participação. Essas instâncias, envolvendo os grupos sociais afetados pelas políticas, precisam

¹³ Cabe ressaltar que com a instituição do Programa de Aceleração do Crescimento em 2007 e com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, esses fóruns de deliberação foram completamente esvaziados, assim como os fundos deixaram de ter relevância para o investimento em habitação social.

ser dotadas de capacidade decisória, o que envolve não apenas processos formais de deliberação, mas também a possibilidade de análise aprofundada das propostas em debate e a capacidade de formulação de alternativas. É fundamental a garantia de assessorias técnicas autônomas que acompanhem particularmente os movimentos sociais.

Considerando-se a trajetória virtuosa dos movimentos de moradia, voltados para a produção por autogestão, seria pertinente que o modelo autogestionário pudesse ser aplicado também a outros tipos de programas habitacionais, particularmente nos programas de urbanização de favelas. Nesse sentido, o trabalho técnico-social poderia estar direcionado à identificação e ao fortalecimento das organizações associativas nos territórios objeto da intervenção, visando estruturar grupos representativos que pudessem acompanhar os projetos e deliberar sobre eles e a sua implementação. Uma experiência histórica interessante que poderia ajudar a pensar institucionalmente essa forma de participação foi a do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), desenvolvida em Recife, que articulava um instrumento de zoneamento inclusivo, as ZEIS, com um modelo de gestão, dando voz e protagonismo aos movimentos organizados nos territórios, também garantindo a participação ativa de assessorias técnicas comprometidas com o Direito à Cidade (MORAES, 2017).

A inflexão ultraliberal e o avanço do conservadorismo autoritário no país, a partir da crise iniciada em 2015, conseguiram destruir muitas das instâncias participativas. Ao mesmo tempo, os efeitos da crise política e da crise econômica fragilizaram as lideranças e os movimentos sociais, que passaram a concentrar energias e recursos em formas de resistência às constantes investidas das forças conservadoras. Seguindo Moraes e Miranda (2022), a despeito desses limites, acreditamos que o momento

atual apresenta a possibilidade e o desafio da retomada do processo de radicalização da democracia.

8. Considerações finais

Partindo das reflexões e propostas apresentadas ao longo do texto, a retomada e a atualização da agenda da moradia social, tendo como objetivo central a efetivação da Reforma Urbana e do Direito à Cidade, implicam que se considerem:

- 1) a garantia do processo democrático, onde seja retomada, de forma urgente, a participação popular nos processos decisórios;
- 2) a superação do modelo de produção em massa de unidades habitacionais novas, por um modelo em que a política habitacional seja entendida e implementada como uma política social e uma política de Estado;
- 3) um processo radical de desmercantilização da moradia, que inclua uma política fundiária que garanta o acesso à terra e à moradia digna, além da propriedade privada individual.

Em suma, o que está em disputa é o direito à vida, de forma plena e absoluta, para todos.

Referências

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. A revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro e a questão da moradia. O que fazer com o legado do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade? **Boletim Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, 28 outubro de 2021.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil”. In CARDOSO, A. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

capítulo 3 | Habitação social, reforma urbana e direito à cidade:
desafios e alternativas

CARDOSO, A. L.; KAPP, S. Marco teórico da Rede Finep de Moradia e Tecnologia Social – Rede Morar T.S. **Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo** (Online), (17), 94-120, 2013.

CARDOSO, A.; DENALDI, R. Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro, Letra Capital: 2018.

D’OTTAVIANO, C. Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Crítica Necessária versus consolidação dos avanços. In: D’OTTAVIANO, C. (org.) **Habitação, Autogestão & Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LIMA-SILVA, F.; FERREIRA, G. D. “Governos Municipais e Urbanização de Favelas: variação nas trajetórias locais e na implementação do PAC-UAP”. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.) **Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2022, pp. 69-106.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MORAES, D. **Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade**. IN: ENANPUR, São Paulo, 2017.

MORAES, D.; MIRANDA, L. Democratizar radicalmente as decisões para transformar as cidades. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2022.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. São Paulo: Brasiliense/Edições CEBRAP, 1976.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.) **Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SILVA, M. N.; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

VELASCO, T. **O Mutirão Habitacional Autogerido: trabalho coletivo em canteiro e transformações sociais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

CAPÍTULO 4

**As transformações no mercado
do trabalho e a reforma urbana**

JULIANA BACELAR DE ARAÚJO
BEATRIZ TAMASO MIOTO
CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO
RAUL DA SILVA VENTURA NETO

1. Introdução

No Brasil, a urbanização e a consolidação do mercado de trabalho são fenômenos organicamente interligados desde a sua gênese, quando a Lei de Terras de 1850 e a Constituição Republicana de 1891 impuseram a propriedade privada da terra como a forma hegemônica de acesso à moradia em áreas urbanas (MARICATO, 2001) e a hegemonia dos interesses dos “donos do poder” no aparato estatal. Ao longo do século XX, o mercado de trabalho brasileiro vinculou-se à expansão da industrialização, que se associou à efetivação da regulamentação trabalhista e de expressivos movimentos migratórios (BARBOSA, 2008). O ritmo acelerado e as condições estruturais da industrialização brasileira, concentrada e heterogênea, ao impor drásticas mudanças no campo, acabou por condicionar um processo de urbanização que transitou de uma situação “suportável”, entre 1930 a 1970, para uma “descontrolada” e explosiva, chegando a um estado “caótico” a partir dos anos 1980 (CANO, 2011).

No mercado de trabalho, com avanço da industrialização, transformou-se o perfil da ocupação brasileira. Ganham participação os empregos urbano-industriais e no setor de serviços, em detrimento das ocupações em atividades agrícolas. Nesse contexto, amplia-se o trabalho assalariado com registro formal, paradigma de organização das relações de produção no período fordista.

Embora siga algumas tendências gerais no pós-guerra, o debate sobre o mercado de trabalho brasileiro está relacionado à identificação de como essas mudanças têm especificidades, especialmente em economias subdesenvolvidas, onde o subemprego, a informalidade e os baixos salários são persistentes mesmo com o avanço das relações tipicamente capitalistas no campo e na cidade. Nesse cenário, as interpretações sobre o

Brasil (e a América Latina) passam por conceitos como dualismo, heterogeneidade estrutural, superexploração da força de trabalho (BIELSCHOWSKY, 1988; PINTO, 1976; MARINI, 2000; OLIVEIRA, 2003). Não cabe a este texto resgatar tal debate, mas pontuar que, entre as interpretações críticas sobre o capitalismo nacional, a formação do mercado de trabalho é tema central para explicar as condições de vida da população e de nossa urbanização (SINGER, 1998; PEREIRA, 1976; KOWARICK, 1979).

A relação mercado de trabalho e urbanização se explicita sob duas óticas principais. De um lado, a oferta de emprego e a forma de inserção no mercado de trabalho urbano estão intimamente relacionadas à evolução da renda média, à produtividade do trabalho e ao acesso a bens de consumo individuais e coletivos que garantem, em maior ou menor grau, o bem-estar das famílias. Do outro, porque há uma relação estrutural entre as políticas de desenvolvimento urbano, os modelos fiscal e de gastos do governo e os fundos públicos constituídos com base no trabalho formal para compor o sistema de seguridade social que protege a classe trabalhadora.

É notória, também, a relação entre os processos de acumulação de capital e reprodução da riqueza e a utilização dos fundos públicos para obras de infraestrutura urbana e de habitação. Tal relação se manifesta no âmbito da produção do espaço, ora como política anticíclica, ora como resultado da articulação coordenada de determinadas frações do capital (como o capital da construção, incorporação, o capital bancário e, mais recentemente, o financeiro) com os interesses patrimonialistas e rentistas das classes proprietárias de terra e de papéis mobiliários.

O objetivo deste texto é apresentar as principais transformações no mundo do trabalho nas últimas décadas no Brasil, relacionando-as com a evolução do processo de acumulação

e mostrando que a tendência de deterioração do mercado de trabalho, sobretudo a observada a partir de 2015, apresenta impactos urbanos relevantes em, pelo menos, duas direções: 1) na precarização do trabalho, deterioração das condições de vida e da proteção social, no contexto de uma “virada ultraliberal” que tem esgarçado os laços de solidariedade territorial e reconfigurado o conflito social no país (RIBEIRO, 2017); e 2) no acirramento das dificuldades de financiamento da política de infraestrutura e de habitação e da política urbana, especialmente aquelas ligadas aos fundos parafiscais que dependem da formalização dos contratos de trabalho e das estratégias de desenvolvimento do país.

Em linhas gerais, o argumento é bastante simples: a erosão das bases de proteção e de seguridade social e o aumento da precarização do trabalho levam a uma piora das condições de vida, acirram o conflito distributivo nas cidades e reduzem as principais fontes de financiamento da política urbana brasileira. Mais precisamente, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundos parafiscais cuja manutenção depende da formalização das relações de trabalho.

2. Mercado de trabalho e reforma urbana: da consolidação à deterioração e suas contradições

A evolução dos direitos trabalhistas, cujos principais marcos são a criação da carteira de trabalho e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), no contexto do avanço da industrialização, não foi capaz de garantir a absorção da mão de obra ou eliminar o subemprego urbano (THEODORO, 2005). Mesmo em períodos de maior crescimento econômico e diversificação setorial, consolidasse um mercado de trabalho heterogêneo e desigual em termos de

proteção social. Segundo Dedecca (2005, p. 129), o problema do emprego foi sendo equacionado e acomodado pela expansão das ocupações informais.

O processo de mudança estrutural da economia, que transforma a composição setorial da produção, se dá em paralelo a mudanças territoriais relevantes, sintetizadas no forte êxodo rural e no processo de urbanização acelerado. As cidades brasileiras têm materializado no espaço as contradições e precariedades do mercado de trabalho brasileiro e do padrão de desenvolvimento nacional.

A partir da segunda metade do século XX, a flexibilização da legislação trabalhista referente à estabilidade no emprego facilitou a demissão dos trabalhadores. O marco desse movimento foi a criação do FGTS em 1966, que aprofundou características históricas, como a instabilidade e a rotatividade no mercado de trabalho, o que contribuiu, junto a um baixo investimento em educação dos trabalhadores, para que sua consolidação fosse marcada por uma baixa qualificação da mão de obra e um baixo padrão de remuneração do trabalho (OLIVEIRA, 1998). Por outro lado, a criação de um fundo dessa natureza respondia a uma lógica de Estado que visava ampliar a acumulação com vistas a constituir, em algum grau, a oferta de bens e serviços enquanto forma de distribuição de renda não monetária.

Vale destacar, assim, que a evolução dos direitos trabalhistas no Brasil se encontra intimamente ligada ao avanço da urbanização e à constituição de fundos públicos parafiscais orientados para investimentos sociais de longo prazo, em especial nas áreas de infraestrutura urbana, saneamento básico e habitação popular, como o FGTS e o FAT.

As transformações ocorridas a partir dos anos 1970 na economia mundial e seus desdobramentos na periferia do capitalismo acarretaram mudanças no mercado de trabalho e na

forma de atuação do Estado brasileiro, inclusive em relação aos problemas urbanos.

Ao mesmo tempo que, no Brasil, o fim da ditadura militar e a redemocratização redundaram na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), consolidando direitos fundamentais, o país passou a enfrentar uma severa crise financeira e fiscal que abriu espaço para uma mudança no padrão de desenvolvimento promovido pelo Estado. Nesse contexto, observou-se: 1) a deterioração das condições socioeconômicas por meio da elevação da inflação, do baixo desempenho da atividade produtiva, do aumento do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho; 2) uma guinada em direção às políticas neoliberais, que já estavam em curso em outros países da América Latina. Isso, em paralelo ao avanço do engate brasileiro na era da financeirização.

O contexto de crise deixou ainda mais visíveis os problemas associados à heterogeneidade do mercado de trabalho, especificamente quanto à informalidade, ao subemprego, aos baixos salários, à desigualdade de rendimentos e às diferenças socioeconômicas regionais (POCHMANN, 2008; SOUZA *et al.*, 2021). Na esfera social, a ampliação da concentração de renda e o aumento da população em situação de pobreza associaram-se à redução do percentual de trabalhadores com contribuição para a Previdência Social, em um movimento que evidencia o aumento da vulnerabilidade da classe trabalhadora em termos de proteção social (CANO, 2000; SOUZA *et al.*, 2021).

Ainda que a CF/1988 tenha assegurado ganhos à classe trabalhadora pela garantia de novos direitos sociais e trabalhistas (SOUZA *et al.*, 2021), muitos dos efeitos sobre o mercado de trabalho observados durante a “década perdida” se aprofundaram na década seguinte.

Os anos 1990 marcam de vez a mudança do papel do Estado a partir da implementação de um conjunto de políticas de cunho

neoliberal ancoradas na desregulamentação e liberalização econômicas, comerciais e financeiras, sob o argumento de garantir a estabilização inflacionária (CARDOSO JÚNIOR, 2001). Em um contexto de avanço da financeirização e de processos de desindustrialização e especialização regressiva, o acirramento da concorrência empresarial, sem qualquer estratégia de preservação de diversas cadeias produtivas em um cenário de valorização cambial, levou à falência uma grande quantidade de empresas nacionais, o que estimulou a escalada nas taxas de desemprego aberto, sobretudo nas metrópoles. Esse conjunto de medidas provocou efeitos perversos em termos socioeconômicos.

A continuidade do processo de desestruturação do mercado de trabalho se deu em grande medida por forças políticas que defendiam a necessidade de uma adaptação em decorrência de suas novas características da vida econômica. Sob a hegemonia de uma ideologia liberal, tem-se início nos anos 1990 uma estratégia de desregulamentação do mercado de trabalho nacional e de incentivo ao empreendedorismo.

No campo do discurso, as reformas da legislação trabalhista implementadas nos anos 1990 diagnosticaram o problema do desemprego e da informalidade no Brasil como um produto da regulação excessiva da relação empregador e empregado e sua rigidez em contextos de mudanças na conjuntura econômica e especificidades das diferentes regiões, setores e empresas (SOUZA *et al.*, 2021). Segundo seus defensores, o país estava restringido pelos pesados encargos sociais, o que exigiria mudanças na regulação trabalhista para ajustar os custos do trabalho (KREIN; SANTOS; NUNES, 2011; BALTAR; KREIN, 2013).

No entanto, o argumento de que a redução dos custos trabalhistas induzidos pela flexibilização das normas laborais elevaria o nível de emprego não se sustentava. Primeiramente, o custo do trabalho no Brasil nos anos 1990 se mostrava bastante

reduzido em comparação com países desenvolvidos e mesmo subdesenvolvidos (SANTOS; STAMPA, 1996). Em segundo lugar, as evidências haviam demonstrado que a desregulação do trabalho tendia a provocar precarização, instabilidade e vulnerabilidade e não geração de novos empregos. Contudo, mesmo diante dessa realidade, houve um sistemático enfraquecimento da legislação trabalhista por ações do governo e do setor privado, promovendo a flexibilização do mercado de trabalho enquanto solução para o problema do emprego (CACCIAMALI, 1999).

Esse novo cenário gerou como efeito o constrangimento ao crescimento do emprego com carteira de trabalho assinada e a elevação das taxas de desemprego. Em linhas gerais, os anos de 1990 ficaram marcados pela elevação da informalidade e da ocupação por conta própria (Gráfico 1), o que levou ao aumento generalizado da precarização das formas de trabalho e da vulnerabilidade da classe trabalhadora, perpetuando a condição de heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho nacional. Ademais, os efeitos do desemprego foram sentidos mais nas regiões metropolitanas e nos setores intensivos em mão de obra e na população de menor escolaridade, como o caso da construção e do comércio (BALTAR, 1996).

Do ponto de vista socioeconômico, observa-se um aumento da concentração da pobreza nas regiões de menor infraestrutura econômica e social, que se soma ao aumento da desigualdade dos rendimentos do trabalho, à incapacidade de absorção da população jovem pelo mercado de trabalho e à falta de perspectiva de ascensão profissional para além dos níveis da década de 1980 (BALTAR, 1996; BALTAR; PRONI, 1996).

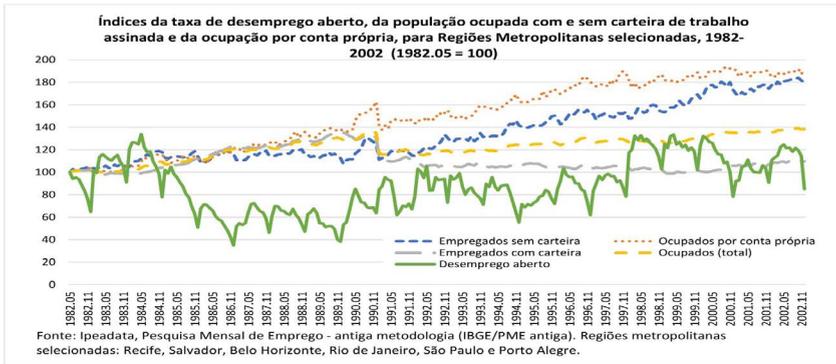


Gráfico 1. Índices da taxa de desemprego aberto da população ocupada com e sem carteira de trabalho assinada e da ocupação por conta própria para regiões metropolitanas selecionadas (1982-2002).

Fonte: Ipeadata, Pesquisa Mensal de Emprego - antiga metodologia (IBGE/PME antiga). Regiões metropolitanas selecionadas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Observação: 1982.05 = 100.

A despeito dos avanços na Agenda da Reforma Urbana, com a crise e a alteração do olhar sobre a atuação estatal desse período, há uma deterioração das infraestruturas existentes e uma dificuldade de oferta de nova infraestrutura e novos serviços. As políticas setoriais e urbanas, sobretudo a habitacional, sofreram um esvaziamento de recursos pela falência do modelo de financiamento do Banco Nacional da Habitação (BNH), que sucumbiu em razão do forte aumento da inadimplência, pelo descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários (BONDUKI, 2008). Para Fagnani (2005), o “estiolamento das políticas urbanas” se acirra pela incapacidade de investimento público de longo prazo, o que agrava as más condições de vida em geral e, em particular, nas metrópoles. Diferentemente dos investimentos em educação e saúde que passaram a ter previsão orçamentária constitucional, as políticas setoriais urbanas e a política urbana propriamente dita tiveram dificuldades para sua efetivação.

Se as duas décadas que antecederam o século XXI ficaram marcadas pelo baixo dinamismo econômico e pela escalada do desemprego e da informalidade, a primeira década deste século foi marcada pela reversão do processo de desestruturação do mercado de trabalho. O dinamismo econômico observado até 2014, associado a um momento de boom das commodities no mercado mundial, possibilitou a implantação de um novo modelo de crescimento, voltado para o mercado interno e baseado: na elevação do consumo das famílias, puxado pela recuperação dos rendimentos do trabalho, pela política de valorização real do salário mínimo e pela expansão de programas de transferência de renda (Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Previdência Rural); na recuperação do mercado de trabalho, a partir da geração de emprego, especialmente em seu segmento formal; no aumento do acesso ao crédito às famílias e às empresas; e na elevação dos investimentos, públicos e privados, setoriais e em infraestrutura econômica e social, em que o papel dos bancos públicos foi decisivo (CAIXA Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES]).

Os resultados, sob o ponto de vista social e, mais precisamente, do mercado de trabalho, foram a redução da desigualdade de renda e da pobreza, além da expansão do emprego com carteira de trabalho assinada e da diminuição do desemprego, da subocupação, do emprego sem carteira e da ocupação por conta própria (redução da informalidade). Esse movimento ocorreu inclusive nas áreas metropolitanas, apesar do importante caráter desconcentrador dos investimentos, especialmente em termos regionais. Tudo isso garantiu uma redução da vulnerabilidade da classe trabalhadora (Gráfico 2), mesmo que ainda tenham sido registrados alguns movimentos contraditórios no sentido da ampliação da desregulamentação dos direitos trabalhistas,

aprofundando a flexibilização dos contratos no mercado de trabalho (KREIN *et al.*, 2011, p. 44).

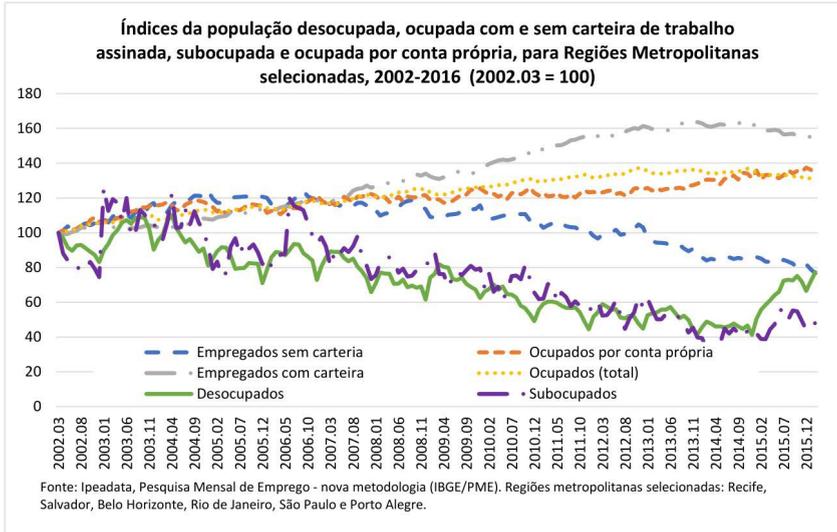


Gráfico 2. Índices da população desocupada, ocupada com e sem carteira de trabalho assinada, subocupada e ocupada por conta própria, para regiões metropolitanas selecionadas (2002-2016).

Fonte: Ipeadata, Pesquisa Mensal de Emprego - nova metodologia (IBGE/PME). Regiões metropolitanas selecionadas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Observação: 2002.03 = 100.

Em termos urbanos, ainda no contexto da consolidação da Constituição de 1988, merece destaque a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2002, e a criação do Ministério das Cidades (Mcidades) em 2003. Ambos, colocam para debate na esfera pública, ainda que carregando contradições, a dimensão participativa do planejamento urbano local, além de uma vasta gama de instrumentos urbanísticos que permitiam algum nível de controle indireto sobre a especulação imobiliária.

Em termos mais efetivos, ainda que haja críticas aos seus desenhos, ressalta-se o aumento da taxa de investimento em grandes projetos de requalificação urbana, em especial aqueles listados nos programas de Urbanização de Favelas e Mobilidade

Urbana do Programa de Aceleração Crescimento (PAC) I e II, além do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Apesar de possibilitarem impactos positivos do ponto de vista econômico e social, em especial para a geração de emprego e renda, seus resultados foram limitados na reversão das tendências de precarização das condições de vida na cidade. Em alguns casos, essas políticas acabaram por realçar problemas urbanos estruturais, como as dificuldades de coordenar e executar obras complexas de Urbanização de Favelas, quando não haviam projetos executivos bem definidos (CARDOSO; DENALDI, 2018), ou até mesmo por não se articularem com as políticas de uso e ocupação do solo ou mesmo com as diferenças regionais, como foi o caso de parte substancial dos projetos do MCMV (FERREIRA, 2012).

3. Inflexão ultraliberal e os impactos sobre o mundo do trabalho e a reforma urbana

A crise econômica de 2015 transformou-se rapidamente em uma crise política que culminou no golpe parlamentar de 2016. Diferente das anteriores, a crise atual possuía condicionantes internos como ponto focal, não apenas pelo esgotamento do modelo de crescimento baseado no trinômio crédito-renda-consumo, mas pelos seus desdobramentos negativos em termos políticos para o setor público, para empresas privadas de relevância econômica e política (grandes empreiteiras, por exemplo) e para empresas estatais, como é o caso da Petrobras. Esse movimento culminou na consolidação de uma agenda que combinava neoliberalismo, austeridade e conservadorismo (CLEMENTINO; MIOTO; ARAÚJO, 2021).

Na esteira desse processo, políticas como a instituição de um teto para os gastos públicos (EC 95/2016) e a ampla reforma

trabalhista de 2017 (TROVÃO; ARAÚJO, 2020) terminaram por contribuir para a retomada, com nova roupagem, da trajetória de deterioração do mercado de trabalho observada nas últimas décadas do século XX. Seus desdobramentos mais evidentes foram a rápida elevação da desocupação e da subutilização da força de trabalho, essa última em razão do aumento expressivo da subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e pelo desalento (Gráfico 3). Cresce também a informalidade, puxada pelo emprego sem carteira e pela ocupação por conta própria.

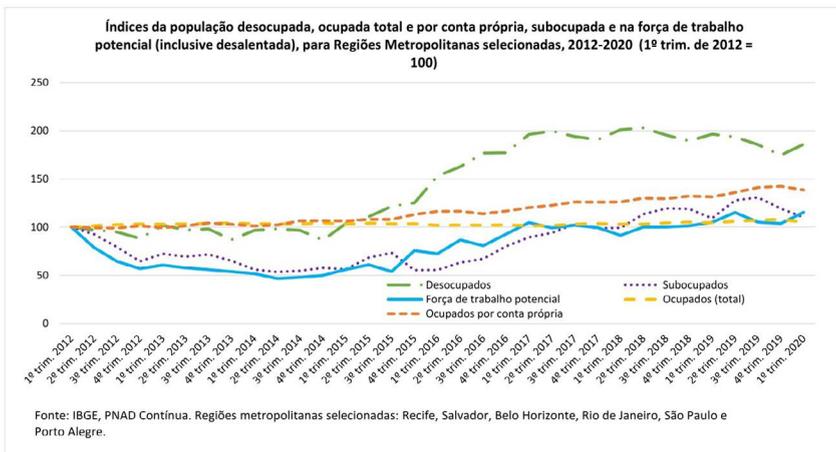


Gráfico 3. Índices da população desocupada, ocupada total e por conta própria, subocupada e na força de trabalho potencial (inclusive desalentada), para regiões metropolitanas selecionadas (2012-2020).

Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Regiões metropolitanas selecionadas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Observação: 1º trimestre de 2012 = 100.

O que se viu foi um constrangimento à possibilidade de mobilidade social observada no início do século XXI. Contribuíram para isso: a queda da taxa de salários provocada pela recessão econômica; a volta da inflação; e o aumento da informalidade enquanto alternativa ao desemprego. Houve também a reversão do processo de redução da desigualdade de renda (CACCIAMALI; TATEI, 2016) que, em cenário de crise,

retorna com mais força à agenda de demandas da sociedade, acirrando os conflitos sociais e urbanos.

Nesse contexto, a flexibilização e a desregulamentação da legislação trabalhista apresentaram-se como “solução” para a recuperação do crescimento econômico e da geração de empregos. Novamente, defendeu-se que os vilões da crise do mercado de trabalho eram os elevados encargos sociais e a rigidez excessiva da legislação trabalhista. A materialização desse discurso se deu com a Reforma Trabalhista imposta pela Lei nº 13.467/2017, que alterou significativamente as condições sob as quais se estruturaram as relações entre empregadores e empregados, buscando enfraquecer a proteção ao trabalho no Brasil (TROVÃO; ARAÚJO, 2020; SOUZA *et al.*, 2021).

Essa nova rodada de flexibilização deu-se em um contexto de distintas fontes de precarização das relações de trabalho, não impostas apenas pelo governo, mas levadas a cabo pelo mercado. A introdução da tecnologia e das plataformas digitais permitiu relações trabalhistas mais fluidas e vulneráveis (ABÍLIO, 2020). Tais processos ratificam novas formas de informalidade e precarização (como a uberização, pejetização e redução da proteção social). Na mesma direção, reforça-se o ideário do empreendedorismo, não apenas como ideologia, mas como parte da racionalidade econômica que, diante de um mercado de trabalho desestruturado e que não garante proteção social para todos, “empurra” o trabalhador para o autoemprego. Isso ocorre, frequentemente, via figura jurídica do microempreendedor individual e da pejetização.

Em paralelo a essas mudanças, não se pode deixar de mencionar a existência de um processo de aprofundamento da desindustrialização no Brasil. Seus impactos têm se mostrado relevantes no que tange à renda nacional, à arrecadação dos entes públicos subnacionais, ao mercado de trabalho e às possibilidades de diversificação do terciário (TROVÃO; SUGIMOTO; MIOTO, 2020).

Percebem-se, portanto, novos contornos da informalidade, que se somam aos padrões tradicionais, caracterizados pela desproteção social e pelo não acesso à relação de emprego padrão e, conseqüentemente, à ausência de direitos trabalhistas e previdenciários. Conforme já afirmavam Dari e Proni (2010, p. 29), amplia-se

a multiplicidade das formas de contratação atípicas, que, de alguma forma, estimularam a nova informalidade: terceirização, sub-contratação, pessoa jurídica (PJ), cooperativas, autônomo proletarizado, contratação por prazo determinado, trabalho estágio, contrato em tempo parcial, contrato de experiência, contrato por obra certa, contrato de safra, contrato temporário, moto-boy, caminhoneiro autônomo, trabalhador avulso, trabalho em domicílio, tele-trabalho, feijão, free lance etc. Algumas dessas expressões são muito antigas, mas aparecem com uma nova roupagem nos anos recentes (DARI; PRONI, 2010, p. 29).

Nessa trajetória, o pano de fundo é um processo de flexibilização e fragilização que introduz, no âmbito dos contratos formais de trabalho, características típicas da informalidade, quais sejam, inconstância da ocupação e da renda (trabalho intermitente), alta rotatividade (trabalho por tempo parcial e por demanda — uberização de distintas ocupações) e baixo padrão de remuneração, inclusive por insuficiência de horas trabalhadas. Em termos qualitativos, a nova rodada de flexibilização da legislação trabalhista não contribuiu para reduzir o desemprego, nem a informalidade (TROVÃO; ARAÚJO, 2020).

Esse movimento reflete-se de forma efetiva na queda do rendimento médio de todos os trabalhos e de todas fontes (Gráfico 4), não obstante a ligeira recuperação verificada após 2017. Esse

cenário desdobrou-se, ainda, em aumento da desigualdade de renda, cuja trajetória era de queda até 2015, mas que foi revertida a partir de então (TROVÃO, 2020).

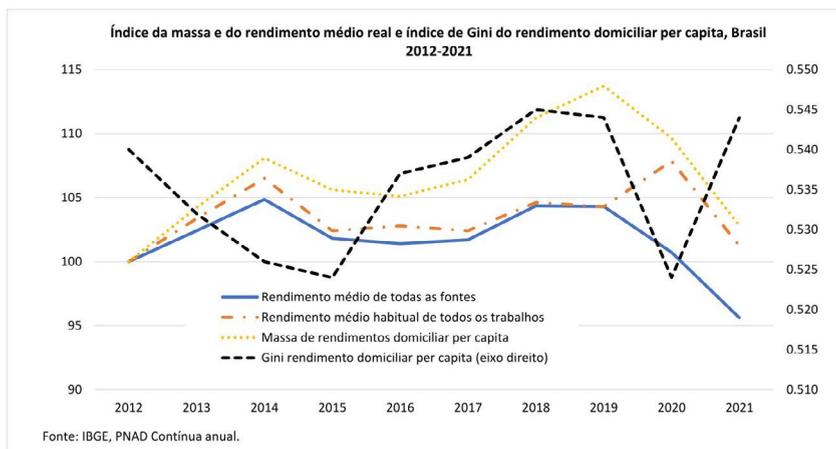


Gráfico 4. Índice da massa e do rendimento médio real e índice de Gini do rendimento domiciliar per capita no Brasil (2012-2021).

Fonte: IBGE, PNAD Contínua anual.

A crise sanitária, econômica e social provocada pela pandemia da Covid-19 deixou isso ainda mais evidente. As restrições impostas pelas necessárias medidas de isolamento social provocaram uma rápida elevação da desocupação com expressiva redução da população ocupada, especialmente no segmento informal do mercado de trabalho. O desalento elevou-se significativamente. A subocupação também. A pressão social fez com que programas emergenciais fossem implantados para preservar o emprego e a renda da população mais vulnerável.

Nesse contexto, o rendimento médio mensal no mercado de trabalho só apresentou uma elevação em 2020, pois esse teve sua base solapada, à medida que o desemprego atingiu as camadas mais vulneráveis, especialmente no segmento

informal. Os jovens foram especialmente impactados. A massa de rendimento real caiu de forma expressiva entre 2019 e 2021. Com relação à concentração de renda, apenas em 2020 houve melhora, decorrente dos efeitos da política de Auxílio Emergencial. Quando o auxílio foi extinto no início de 2021 e recriado com abrangência e valores reduzidos nesse mesmo ano, a desigualdade de renda voltou a subir rápida e expressivamente (TROVÃO; LEITE, 2021).

As transformações na dinâmica do emprego e da renda têm importante aspecto conjuntural e estão fortemente atreladas à dinâmica econômica nacional. De forma sintética, o que se viu foi a reafirmação de características estruturais. A diferença residiu no fato de que a informalidade, durante a pandemia, não serviu como amortecedor para a destruição de postos de trabalho. A pandemia afetou expressivamente esse segmento, por conta da especificidade das respostas que se desenharam para enfrentar a disseminação do novo coronavírus (restrição de circulação de pessoas, fechamento de distintos estabelecimentos e permanência de boa parte da população em isolamento domiciliar). Junto a isso, as mudanças no paradigma tecnológico reforçadas pela pandemia e o cenário macroeconômico (de alta inflação, altas taxas de juros e concentração de renda) tendem a segmentar ainda mais o mercado de trabalho e cristalizar desigualdades, refletindo não só na piora dos indicadores de desigualdade de renda, a partir de 2021, como também na das condições de vida da população.

Nesse contexto, o padrão de desenvolvimento atual retoma elementos em disputa desde a década de 1990, aprofundando a neoliberalização das ações do Estado e a restrição do seu papel como idealizador, promotor e financiador de ações para o desenvolvimento. Nesse sentido, há não apenas uma redução no montante dos recursos destinados a sanar os problemas de infraestrutura e habitação, mas, com as mudanças no mercado

de trabalho, uma desarticulação e esvaziamento dos fundos que, historicamente, tiveram o papel de dialogar com os problemas urbanos. A recente política de saques do FGTS vai nessa direção: com a redução da renda e o aumento do endividamento, as pessoas têm usado os recursos para pagamento de dívidas. Ademais, não se pode deixar de mencionar que a mudança de orientação do BNDES acabou por reforçar uma tendência de redução expressiva dos desembolsos do banco, iniciada em 2014, para distintos setores de atividade como a agropecuária, a indústria em geral, o comércio e os serviços e, também, para a infraestrutura (SILVA; SACCARO, 2018). Movimento análogo atinge outros bancos públicos, como é o caso da CAIXA Econômica Federal.

Esse conjunto recente de transformações traz elementos importantes para análise do mercado de trabalho urbano e metropolitano, já que, menores rendimentos médios, sobretudo depois da pandemia, e piora no sistema de seguridade significam piora no acesso a bens e serviços urbanos, seja pelo mercado, seja por meio das políticas públicas setoriais. A erosão das bases de proteção e de seguridade social, com o avanço de reformas neoliberais que precarizam o mercado de trabalho, tende a impactar os fundos parafiscais, cuja manutenção depende da formalização das relações de trabalho. Pode-se gerar, assim, uma perda de capacidade do estado em responder às principais questões relacionadas à cidade e ao direito à cidade, reafirmando os limites do financiamento da política urbana a partir dessa lógica (FAT; FGTS; BNDES). As saídas de mercado e por compensações não têm se mostrado capazes de solucionar os problemas das periferias urbanas/metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, muito menos os do restante do país, especialmente considerando a desigualdade e a diversidade regional existentes no Brasil.

4. Mercado de trabalho e reforma urbana: algumas proposições e desafios

A solução de parte dos problemas atuais relacionados à dinâmica do mercado de trabalho e à reforma urbana deve passar pela reconstrução de um padrão de desenvolvimento associado a uma reestruturação do mercado de trabalho. Para isso, apresentamos alguns pressupostos que podem orientar nesse caminho:

4.1. Construção de novas associações entre política anticíclica e política urbana

Não é novidade que o investimento público, em momentos de crise econômica e social aguda, se mostre fundamental para a recuperação do dinamismo econômico, do nível de emprego e da renda do país. As políticas setoriais como as de habitação e de infraestrutura que se amparam na mobilização de grandes montantes de recursos, com elevado tempo de maturação do investimento, que acionam cadeias produtivas e que demandam grandes volumes de mão de obra, têm sido acionadas recorrentemente com esse fim. Portanto, é imprescindível que esse expediente seja utilizado enquanto pilar da reconstrução de um plano de desenvolvimento.

No entanto, é igualmente notório que a utilização das políticas setoriais somente com foco nos efeitos multiplicadores provoque a ampliação de problemas urbanos, já que pode priorizar a escala da produção de novas infraestruturas e unidades habitacionais sem grandes preocupações ou articulação com a política urbana.

É nesse sentido que se defende uma melhor articulação desses elementos para: 1) potencializar os efeitos positivos dos

investimentos públicos, seja do ponto de vista da geração de renda, como da garantia da expansão de bens e serviços públicos para a parcela mais vulnerável da população; 2) reduzir a captura dos fundos públicos exclusivamente como fonte de acumulação ou sob a forma de rendas fundiárias; e 3) efetivamente reduzir a desigualdade sob uma perspectiva multidimensional, pois quando a expansão da infraestrutura social associa-se de forma sinérgica à política social, tem-se a expansão do acesso a bens e serviços de uso coletivo que melhoram a qualidade e as condições de vida da população. Nesse aspecto, os estudos mais recentes apontam que os investimentos em infraestrutura social tendem a impactar positivamente a redução das desigualdades sob uma perspectiva multidimensional pois se manifestam, não apenas por seu efeito multiplicador de renda, mas, também, pela redução do nível de insuficiência socioeconômica na sociedade (TROVÃO; ARAÚJO, 2021).

Isso significa que os investimentos em infraestrutura podem e devem ser encarados como pilar de uma política anticíclica. No entanto, defende-se que essa política supere sua determinação econômica/setorial (visão predominante entre os economistas atualmente) e seja articulada com base em uma perspectiva territorial. Assim, seria considerada em sua formulação e execução a diversidade de características do mercado de trabalho e da urbanização brasileira, que estão longe de serem exclusivamente metropolitanas e regionalmente homogêneas. A perspectiva territorial também permite adequar os investimentos aos imperativos socioambientais do nosso tempo, como a crise climática e as necessidades e o respeito aos povos tradicionais. As mudanças tecnológicas e a modernização das cidades em curso colocam, ainda, desafios para as políticas anticíclicas sob a perspectiva da infraestrutura urbana e das características da habitação.

Para tanto, é necessário reestabelecer a capacidade de financiamento do Estado. No âmbito da política atual fiscal brasileira, o Estado encontra-se amarrado, política e legalmente, por um conjunto expressivo de regras fiscais, que vem se expandindo nas últimas décadas. Algumas dessas regras surgem como determinação constitucional, como é o caso da regra de ouro, que impede a realização de operações de créditos superiores ao montante das despesas de capital e, como se viu após 2016, o teto de gastos primários, que limita as despesas primárias, de forma equivalente ao limite do ano anterior, apenas corrigido pela inflação. Ademais, amarras têm sido colocadas para a expansão da proteção social, como é o caso da regra constitucional que impede a criação ou ampliação de benefícios ou serviços associados à seguridade social sem a correspondente fonte de recursos para seu custeio.

Especificamente no caso dos fundos parafiscais, além de sua expansão por meio da dinâmica do mercado de trabalho formal, é importante que esses sejam destinados ao atendimento das infraestruturas sociais e à política habitacional, com gestão de longo prazo e com a incorporação de soluções ambientalmente responsáveis. Entretanto, é imprescindível criar novos meios de financiamento que não estejam atrelados aos movimentos cíclicos do mercado de trabalho, dando autonomia para a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

4.2. Reestruturação do mercado de trabalho e construção de novos caminhos a partir de um projeto político popular e inclusivo

O avanço da precarização e da informalidade, além da redução da renda média do trabalho, traz vários desafios, dentre os quais destacam-se: 1) retomada de uma agenda de

luta por direitos trabalhistas; 2) revisão estrutural da reforma trabalhista implementada em 2017 no sentido da ampliação e não da extinção de direitos e da proteção dos trabalhadores; 3) redefinição, em outras bases, da associação financeira do sistema de proteção social à condição de assalariamento, criando novas fontes de financiamento para além das originadas no mercado de trabalho; 4) fortalecimento da legislação e da fiscalização com objetivos de combater todas as formas de precarização, discriminação e exploração abusiva do trabalho; 5) melhora das condições de trabalho, especialmente de segmentos mais vulneráveis (jovens, não brancos, mulheres, pessoas com deficiência, povos tradicionais, LGBTQIA+ etc.); e 6) enfrentamento dos desafios impostos pelo avanço da era digital com o trabalho remoto, *home office* ou misto e pelas mudanças em curso na organização das cidades; e 7) retomada do crescimento da atividade econômica baseada na expansão da infraestrutura social e do emprego, que seja ambientalmente sustentável.

Para além de desafios, vislumbram-se, também, a possibilidade e a necessidade da construção de um pacto social que referende um plano de desenvolvimento que garanta a consolidação de um projeto político popular e inclusivo que atente para: a garantia à proteção social, ao trabalho, à seguridade e à previdência; o financiamento da política urbana, tanto em maior escala (em especial a política habitacional e de saneamento) quanto em escala local (cooperativas locais de crédito); e o avanço na direção da expansão de outras formas de organização populares e solidárias.

Referências

- ABÍLIO, L. C. Uberização: a era do trabalhador just-in-time? **Estudos Avançados**, 34(98), 111-126, 2020.
- BALTAR, P. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE-Unicamp, n. 6, p. 75-111, jun. 1996.
- BALTAR, P. E. A.; KREIN, J. D. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado do trabalho no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, 2013.
- BALTAR, P.; PRONI, M. "Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial". In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. E. L. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil - modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996.
- BARBOSA, A. de F. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq. urb**, n. 1, p. 70-104, 2008.
- CACCIAMALI, M. C. "Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90". In: POSTHUMA, Anne Caroline (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. Mercado de trabalho: da euforia do ciclo expansivo e de inclusão social à frustração da recessão econômica. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, 2016.
- CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.
- CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. **Tempo Social**, Ver. Sociol. USP, São Paulo, n. 13, 2001.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CLEMENTINO, M. L. M.; MIOTO, B. T.; ARAÚJO, J. B. “Desenvolvimento e a urbanização deplorável no Brasil pelas lentes de Wilson Cano”. In: SANTOS, A. Q. *et al.* (Org.). **Wilson Cano: A questão regional e urbana no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Editora Expressão Popular: ABED, 2021, v. 1, p. 265-288.

DEDECCA, C. S.; BALTAR, P. E. A. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 27, n. especial, 1997.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 25, 2005.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Tese de doutorado em Ciências Econômicas. Campinas: IE-UNICAMP, 2005.

FERREIRA, J W. **Construir casas ou produzir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

KOWARICK, L. **A espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KREIN, J. D.; PRONI, M. W. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. **Série Trabalho Decente no Brasil:** Documento de trabalho n.4. Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2010.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Revista ABET**, v. 10, n. 2, 2011.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARINI, R. M.; SADER, E. (Coaut. de). **Dialética da dependência:** uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, 2000.

MIOTO, B. **As Políticas Habitacionais no Subdesenvolvimento:** os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013). Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2015.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à Razão Dualista:** O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, C. A. B. de. “Formação do mercado de trabalho no Brasil”. In: OLIVEIRA, C. A. B. de; OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia & trabalho:** textos básicos. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1998.

PEREIRA, L. (org.). **Urbanização e subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. **América Latina: ensaios de interpretação econômica**, v. 2, p. 44-82, 1976.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

REMIR - Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista. **Roteiro oficina REMIR – A proteção social e os direitos dos trabalhadores**. mimeo. Campinas, SP: 20 de maio de 2022.

RIBEIRO, L. C. Q. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. **Texto para discussão interna – INCT Observatório das Metrópoles**. Rio de Janeiro, dez. 2017.

SANTOS, F. B. P.; STAMPA, I. Medidas recessivas sobre os direitos dos trabalhadores no Brasil: breve esboço histórico sobre ofensivas e resistências. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 17, n. 1, p. 45-64, jan. a jul., 2017.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

SOUZA, D. M.; TROVÃO, C. J. B. M.; SILVA, M. R.; MELO, J. W. F. Caracterização histórica do mercado de trabalho no Brasil: da consolidação à reforma trabalhista. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XXIII – V. 2 - N. 49 - Agosto de 2021 - Salvador, BA – p. 102-134**.

THEODORO, M. “As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil”. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

TROVÃO, C. J. B. M. A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais 2020. **Texto para Discussão 004 - DEPEC/UFRN**, Natal - RN, 2020.

TROVÃO, C. J. B. M.; ARAÚJO, J. B. Reforma trabalhista, flexibilização e novas formas de contratação: impactos sobre o mercado de trabalho no Brasil até 2019. **RBEST: REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA SOCIAL E DO TRABALHO**, v. 2, p. 1-38, 2020.

TROVÃO, C. J. B. M.; ARAÚJO, J. B. Desigualdade multidimensional, insuficiência socioeconômica e concentração de renda no Brasil a partir de um olhar macrorregional. **Desenvolvimento em Debate**, v.9, n.1, p.121-15, jan-abril 2021.

TROVÃO, C. J. B. M.; LEITE, F. P. Income inequality in pandemic times: an analysis of the decomposition of the Gini Index from PNAD COVID19. **BRAZILIAN KEYNESIAN REVIEW**, v. 6, p. 313-327, 2020.

TROVÃO, C. J. B. M.; SUGIMOTO, T. N.; MIOTO, B. T. “A Região

Metropolitana de São Paulo: desempenho e inserção regional no período de 2006 a 2016". In: Marcelo Gomes Ribeiro; Maria do Livramento Miranda Clementino. (Orgs.). **Economia metropolitana e desenvolvimento regional: do experimento desenvolvimentista à inflexão ultraliberal**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020, v. 1, p. 288-326.

SILVA, N. L. C.; SACCARO, A. Efeitos do Crédito do BNDES na Sobrevivência das Firms Brasileiras **Texto para discussão 2531**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

CAPÍTULO 5

**A questão da desigualdade de
renda do trabalho nas metrópoles
brasileiras na última década**

MARCELO GOMES RIBEIRO
ANDRÉ RICARDO SALATA

1. Introdução

Numa sociedade urbano-metropolitana como é a sociedade brasileira, em que 86% da população mora nos espaços urbanos e cerca de 40% nas principais regiões metropolitanas, a obtenção de renda é fundamental para a garantia da reprodução social, tendo em vista que as relações econômicas nesses espaços se configuram primordialmente como relações monetizadas. É por meio da renda que os indivíduos e as famílias conseguem adquirir os bens e serviços necessários para a realização de seus variados tipos de consumo. Assim, o modo como se apresenta a distribuição de renda tem implicações para o modo como os diferentes grupos sociais conseguem garantir a sua reprodução social. Nesse sentido, a análise do grau de desigualdade e da trajetória de distribuição de renda entre os diferentes estratos sociais é relevante para a avaliação e tomada de consciência da situação em que se apresenta esse fenômeno em cada contexto histórico particular, especialmente para as famílias que vivem nas metrópoles, tendo em vista sua expressividade populacional no país – mas também pelo fato de as metrópoles exercerem forte influência na dinâmica econômica que ocorre em outras escalas espaciais da rede nacional de cidades (IBGE, 2020). Essa análise serve também como subsídio necessário para a formulação de políticas públicas que busquem enfrentar os desafios apresentados pelo fenômeno das desigualdades.

Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo analisar a desigualdade de renda existente no conjunto das metrópoles brasileiras com base em seu comportamento ao longo da última década – entre 2012 e 2022 –, de modo a verificar sua dimensão, as mudanças ocorridas em cada contexto socioeconômico nesse período e as diferenças de rendimento

entre os estratos de renda, a fim de tecer considerações que contribuam para o seu enfrentamento a curto, médio e longo prazos.

A análise da desigualdade de renda feita neste artigo consiste no rendimento oriundo do trabalho. Apesar de a composição da renda familiar ser, em geral, constituída por várias fontes de rendimento, como aposentadorias, pensões, aluguéis, juros, dividendos etc., o rendimento do trabalho ocupa participação significativa no conjunto dos rendimentos das famílias, tendo o rendimento habitualmente recebido de todos os trabalhos, em 2012, alcançando a proporção de 75,7%, e, em 2020, de 72,8% (IBGE, 2022). Portanto, realizar a análise da desigualdade de renda com base no rendimento do trabalho corresponde a mais de dois terços do conjunto dos rendimentos declarados pelas famílias.¹ Por esse motivo, consideramos que a sua análise seja muito representativa para a situação de renda das famílias do conjunto das regiões metropolitanas do Brasil. Os dados utilizados são resultado do somatório dos rendimentos do trabalho dos membros de cada família dividido pelo número de integrantes, mesmo os que não trabalham ou não têm idade para trabalhar. É uma análise, portanto, do rendimento domiciliar *per capita* do trabalho habitualmente recebido disponibilizado no *Boletim Desigualdade nas Metrôpoles* (SALATA; RIBEIRO, 2022).

¹ Essa opção pela utilização dos rendimentos do trabalho decorre também da disponibilidade dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) em sua edição trimestral, em que só são tornados públicos os dados referentes ao rendimento do trabalho. As outras modalidades de rendimentos são apresentadas somente na edição anual da mesma pesquisa.

2. As desigualdades de renda do trabalho nos últimos dez anos

A análise das desigualdades de renda² dos últimos dez anos no conjunto das regiões metropolitanas do país, com base nos dados do Gráfico 1, demonstra que o país iniciou a segunda década do século XXI – entre o primeiro trimestre de 2012 e o quarto trimestre de 2014 – numa trajetória de redução da desigualdade de renda, tendo registrado um Gini de 0.566 no quarto trimestre de 2014 contra um Gini de 0.582 no primeiro trimestre de 2012 – mesmo assim, num nível muito elevado de desigualdade quando se compara com países de renda média-alta, como é o caso do Brasil. A partir do começo de 2015, no entanto, com as crises econômica e política que se instalaram no país, a desigualdade de renda voltou a aumentar e se estabilizou em um patamar ainda mais elevado em 2019, atingindo 0.608 no segundo trimestre. Considerando-se a escala desse indicador, podemos dizer que é um aumento substantivo em um período de apenas quatro anos. Ou seja, saímos de um patamar que já era alto, mas com tendência de queda, e elevamos a desigualdade a outro nível. Mas o pior ainda estava por vir. A pandemia elevou os níveis de desigualdade de renda para patamares muito maiores, chegando a registrar 0.635 no segundo trimestre de 2020. A partir desse período, no entanto, começou a ocorrer redução do grau de desigualdade, alcançando o nível anterior aos

² Como medida sintética do grau de desigualdades de renda, utilizamos a média trimestral do coeficiente de Gini para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras. Esse indicador varia entre 0 e 1, sendo que zero indicaria a situação de perfeita igualdade na distribuição de renda, em que todas as pessoas da sociedade teriam o mesmo nível de renda, e 1 seria a situação de perfeita desigualdade, quando apenas uma única pessoa obteria toda a renda existente na sociedade.

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

efeitos da pandemia da Covid-19 somente no quarto trimestre de 2021. Apesar dessa redução, o nível de desigualdade apresentado no começo de 2022 foi ainda muito mais alto do que o verificado no último trimestre de 2014, quando se registrou o menor patamar do coeficiente de Gini na série histórica que estamos analisando.

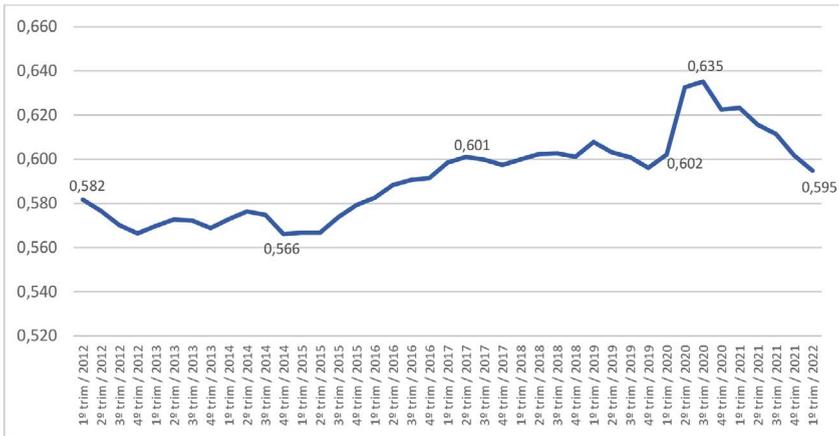


Gráfico 1. Coeficiente de Gini do rendimento do trabalho domiciliar *per capita* - média do conjunto das regiões metropolitanas.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) - trimestral.

A redução da desigualdade de renda observada desde o terceiro trimestre de 2020 até o primeiro trimestre de 2022 tem explicação muito diferente da redução verificada entre o primeiro trimestre de 2012 e o quarto trimestre de 2014. Como podemos observar no Gráfico 2, entre 2012 e 2014 a redução da desigualdade ocorreu devido ao aumento mais elevado do rendimento médio das pessoas que ocupam a base da distribuição de renda (os 40% mais pobres) em relação às pessoas que ocupam o topo dessa distribuição (os 10% mais ricos). Também se verifica que as pessoas que ocupam posição intermediária nessa distribuição de renda tiveram aumento mais elevado do seu rendimento médio do que os 10% mais

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

ricos. Ou seja, foi um contexto em que todos os estratos de renda tiveram aumento do seu rendimento médio, mas os estratos inferiores tiveram aumento proporcionalmente mais elevado que o estrato que ocupa o topo da distribuição de renda.

No período mais recente, a redução da desigualdade de renda tem se dado devido à elevação do rendimento médio do estrato dos 40% da base da distribuição em relação ao terceiro trimestre de 2020, apesar de ainda não ter recuperado o mesmo nível de rendimento do que o verificado no trimestre imediatamente anterior à pandemia (primeiro trimestre de 2020). O aumento do rendimento médio que se registrou no segmento de mais baixa renda decorreu do retorno de parte da população desse segmento ao mercado de trabalho, o que permitiu com que pudesse ter novamente acesso à renda, mesmo que em condições de trabalhos informais, precários e de baixa remuneração, como são as condições de trabalhos de parte expressiva dos trabalhadores que estão na base da distribuição de renda.

Além disso, as desigualdades de renda são impactadas pelo aumento da taxa de inflação existente na economia, que reduz o poder de compra de toda a população. Na medida em que houve perda do poder de compra devido à inflação, atingindo todos os segmentos de renda, mas com relativa recuperação do nível de rendimento médio do estrato de renda mais baixa, ocorreu redução da desigualdade, pois a distância do rendimento entre os estratos inferiores e os estratos superiores de renda diminuiu.

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

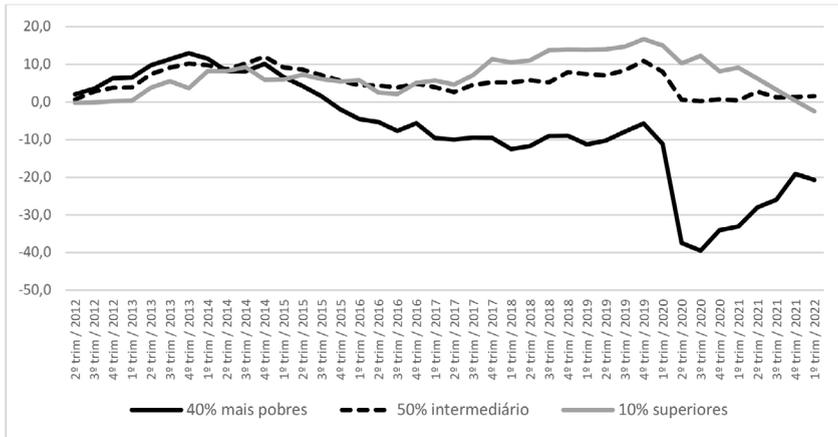


Gráfico 2. Variação do rendimento médio do trabalho domiciliar *per capita* por estrato de renda em relação ao primeiro trimestre de 2012 do conjunto das regiões metropolitanas.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) - trimestral.

O saldo de todo o período desses dez anos foi de perda de 20,7% para o estrato dos 40% da população de menor renda, crescimento de 1,3% para o estrato dos 50% intermediários da população e perda de 2,5% para o estrato dos 10% de maior renda. Praticamente houve manutenção do nível de renda dos estratos intermediários e de maior renda, com perdas substantivas para os mais pobres. Se no começo da série histórica que estamos utilizando se anunciava um cenário positivo, que nos fazia ter otimismo com a redução das desigualdades de renda num contexto em que todos ganhavam, com os estratos de menor renda ganhando proporcionalmente mais, o balanço de todo o período nos mostra que atingimos um patamar muito mais elevado de desigualdade do que aquele verificado no começo de 2012, e isso aconteceu porque os mais pobres foram os que mais perderam renda.

Na verdade, os ganhos que estavam sendo obtidos por todos os estratos de renda no começo da década foram perdidos a partir

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

da segunda metade dela, primeiro para os mais pobres e, a partir do período da pandemia da Covid-19, também para os estratos intermediários e dos 10% de maior renda. A perda de rendimento dos estratos de menor renda esteve associada à elevação da taxa de desocupação que aconteceu a partir do primeiro trimestre de 2015, mas que já era elevada no período anterior. Esse estrato de renda teve agravada sua situação no começo da pandemia da Covid-19, porque foi o mais atingido pela perda de emprego, apesar de ter elevado novamente seu nível de rendimento médio, com retorno ao mercado de trabalho desde o quarto trimestre de 2020 e intensificado a partir do avanço da vacinação no país. Apesar da recuperação do seu nível de renda, o valor médio atingido foi inferior ao que recebia antes da pandemia da Covid-19. O motivo disso tem a ver com a ainda elevada taxa de desocupação que atinge esse estrato de renda e a inflação do período, que contribuiu para reduzir o poder de compra do rendimento nominal. A elevação da inflação é também o motivo que levou à redução do rendimento médio dos estratos dos 50% intermediários e dos 10% de maior renda, reduzindo o seu poder de compra para patamares semelhantes aos do começo da série histórica.

Os valores do rendimento médio domiciliar *per capita* a que chegou cada um dos estratos de renda no primeiro trimestre de 2022 foram de R\$ 232 para os 40% de menor renda, R\$ 1.361 para os estratos intermediários e R\$ 6.685 para os 10% do topo da distribuição de renda. Esses valores de rendimento, quando associados ao valor do salário mínimo necessário calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) – correspondente a R\$ 6.394,76 em março de 2022 (DIEESE, 2022) –, são reveladores do baixo nível de remuneração existente no mercado de trabalho das metrópoles brasileiras, tendo em vista que somente o rendimento médio dos

10% do topo da distribuição de renda foi superior àquele valor do salário mínimo necessário, mesmo se tratando dos espaços do país onde há maior remuneração do trabalho, porque se trata de um mercado de trabalho com mais oportunidades, levando-se em conta a maior complexidade de sua estrutura econômica.

Como a análise de renda domiciliar *per capita* que estamos realizando decorre do rendimento do trabalho, a condição ocupacional das pessoas que se encontram em idade ativa – 14 anos ou mais de idade – e na força de trabalho é relevante para o nível de renda que se pode auferir em cada domicílio, pois cada pessoa a mais que trabalha e possui remuneração contribui para o aumento da massa de rendimento médio domiciliar – ou, ao contrário, cada pessoa em idade ativa que não trabalha contribui para a redução da massa de rendimento médio domiciliar. Nesse sentido, podemos ver que entre o primeiro trimestre de 2012 e o quarto trimestre de 2014 houve aumento do rendimento médio do trabalho no conjunto das regiões metropolitanas, e esse aumento se deu no momento de redução da taxa de desocupação (Gráfico 3), registrando 7,4%. Quando a pandemia da Covid-19 passou a existir no Brasil, a taxa de desocupação metropolitana se elevou de forma expressiva, atingindo 15,9% da força de trabalho das metrópoles brasileiras. No primeiro trimestre de 2022, essa taxa foi menor, registrando 13,1%, mas, mesmo assim, uma taxa de desocupação muito elevada, pois correspondeu a 5,8 milhões de pessoas desempregadas nas metrópoles.

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

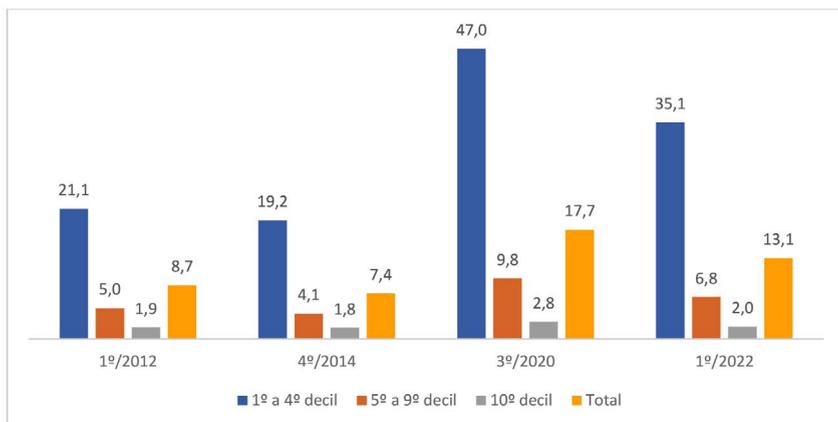


Gráfico 3. Taxa de desocupação segundo os estratos de rendimento para trimestres selecionados do conjunto das regiões metropolitanas.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) - trimestral.

No entanto, a situação do desemprego é muito mais dramática para o estrato dos 40% de menor renda,³ levando-se em conta que sempre apresentou taxas de desocupação muito elevadas – em torno de 20% quando a situação do desemprego na economia como um todo estava em patamares baixos –, além de ter sido o estrato de renda mais impactado no mercado de trabalho com a pandemia da Covid-19 e com a crise econômica que daí decorreu, registrando taxa de desocupação de 47% no terceiro trimestre de 2020 – quase a metade de toda a força de trabalho desse estrato de renda – e de 35,1% no primeiro trimestre de 2022, esta última praticamente dois anos depois do início da pandemia da Covid-19 no Brasil. Os estratos dos 50% intermediários e dos 10% de mais alta renda apresentaram taxas de desocupação muito menores em

³ A obtenção da taxa de desocupação segundo o estrato de renda decorre de estarmos utilizando o rendimento domiciliar *per capita* do trabalho. Ou seja, ao somar os rendimentos do trabalho em cada domicílio e dividir por todos os seus membros, estamos imputando determinado nível de rendimento também às pessoas que se encontram em situação de desemprego, motivo pelo qual se torna possível relacionar o estrato de renda com a taxa de desocupação.

comparação com o estrato de 40% de menor renda. Além disso, o estrato dos 10% de maior renda praticamente não alterou a sua taxa de desocupação ao longo do tempo, registrando patamar em torno de 2% – somente quando veio a pandemia é que sua taxa se elevou para 2,8%, portanto, em um nível muito baixo. Isso demonstra que o problema do desemprego nas metrópoles brasileiras é, praticamente, um problema dos mais pobres, e foram os mais pobres os mais impactados pela crise econômica que se instalou no país, reforçada pela pandemia da Covid-19 e, posteriormente, por suas consequências na dinâmica econômica global, além, é claro, de alguns erros da política econômica adotada no país nesse período.

Fica claro que o problema da desigualdade de renda nas metrópoles brasileira se deve ao baixo nível de remuneração existente no mercado de trabalho, que piorou em razão das consequências da pandemia da Covid-19 na estrutura econômica mundial e brasileira, mas que se trata de um problema estrutural da sociedade brasileira, especialmente de suas regiões metropolitanas. Assim, torna-se necessário aprofundar essa questão, refletindo sobre as possibilidades de enfrentar esse fenômeno na perspectiva de sua reversão tanto para a situação mais imediata, no período de curto prazo, quanto para mudanças de médio e longo prazos, que apontam para mudanças estruturais das desigualdades existentes nas metrópoles brasileiras.

Mudanças a curto prazo

A possibilidade de retomar a trajetória interrompida de redução das desigualdades de renda num contexto em todos os estratos de renda ganham, mas os estratos de menor renda ganham proporcionalmente mais –, o que permitiria a redução de desigualdade em condições positivas –, depende de maior

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

dinamização do mercado de trabalho, com a redução da taxa de desocupação, e, portanto, de maior dinamização da economia das metrópoles do país. Esse resultado contribuiria para todos os estratos de renda, principalmente para os estratos de menor renda. Porém, essa situação de maior dinamização da economia metropolitana dependerá, em grande medida, do modo de atuação do governo central na atividade econômica, ainda mais quando se considera essa dinâmica numa perspectiva de curto prazo.

A curto prazo, ao considerar que o consumo realizado pelas famílias e o investimento realizado pelos empresários ficam comprometidos, levando-se em conta a redução do rendimento médio da população em geral e a situação de incerteza que afeta a capacidade de tomada de decisão empresarial, a elevação dos gastos do governo, como componente autônomo da demanda agregada, torna-se fundamental para a reativação da demanda efetiva na economia, tendo como consequência o seu efeito multiplicador, o que favorecerá a expansão da atividade econômica como um todo. Na medida em que a economia se expande, torna-se possível ampliar a geração de emprego e elevar o nível de remuneração dos trabalhadores. Como a situação de perda de renda está associada, principalmente, ao estrato dos 40% mais pobres, na perspectiva de redução da taxa de desocupação, é importante que o governo realize investimentos nos setores de atividade econômica para que seja possível incorporar essa força de trabalho disponível.

Associado à dinâmica de crescimento econômico, para não haver perda do poder aquisitivo da população, é necessário que haja controle da taxa de inflação, pois a inflação elevada corrói o poder de compra dos rendimentos nominais de todos os estratos de renda. O exercício de uma política que vise controlar a elevação do nível de preços na economia depende fundamentalmente do diagnóstico realizado sobre as causas da inflação e de seus efeitos propagadores.

O modo de atuação do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil para a realização do controle inflacionário tem sido o de elevar a taxa básica de juros da economia (taxa Selic), na perspectiva de que essa elevação possa reduzir o nível de demanda na economia e, por conseguinte, leve à redução da taxa de inflação. Ocorre que a elevação da inflação tem se dado, principalmente, pelo aumento dos preços de produtos importados, especialmente os insumos produtivos, o que está relacionado à desorganização das cadeias de suprimentos em razão da pandemia da Covid-19, à elevação de preço do barril de petróleo e à taxa de câmbio elevada – além, é claro, do aumento dos preços administrados, como é o caso da energia, tendo em vista as intempéries ambientais e climáticas. De modo geral, as causas da elevação do nível de preços na economia têm decorrido de fatores de oferta. Sua propagação para os bens e serviços de consumo se dá pelo mecanismo de aumento dos custos de produção. Justifica ainda mais esse comportamento dos preços na economia o fato de o nível de renda da população ter se reduzido no período. Quando o Comitê de Política Monetária eleva a taxa básica de juros, além de não alcançar o objetivo de redução da taxa de inflação devido ao diagnóstico equivocado do comportamento do nível de preços, contribui para frear o ritmo do crescimento econômico e, por conseguinte, a geração de mais emprego e de maior nível de remuneração.

Tanto para a maior dinamização da economia e do seu mercado de trabalho quanto para controlar a taxa de inflação, as políticas econômicas levadas a cabo pelo Estado cumprem um papel fundamental, por isso não pode ser negligenciado o seu poder de atuação. Mas, para isso, é preciso que o Estado se oriente num modo de atuação mais ativo, como estimulador do crescimento econômico e como árbitro da distribuição do produto social, favorecendo principalmente os mais vulneráveis.

Mudanças estruturais

Apesar de as medidas apontadas aqui serem fundamentais para a melhoria das condições de renda no mercado de trabalho, é necessário considerar que são medidas com efeitos de curto prazo, por isso elas precisam ser gerenciadas a todo momento, de modo a reagir a efeitos adversos e não controlados que ocorrem na economia. No entanto, essas medidas de curto prazo não enfrentam um dos principais problemas existentes no mercado de trabalho das metrópoles brasileiras, que se refere ao elevado nível de desigualdade de renda como característica estrutural desse mercado. Embora tenham ocorrido oscilações importantes no nível de desigualdade de renda, observadas entre o primeiro trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2022, elas se deram num patamar de alta desigualdade. Em nenhum momento, especialmente quando se verificou redução do nível de desigualdade, o coeficiente de Gini ficou abaixo de 0.5, tampouco chegou a patamares de relativa igualdade de renda; portanto, em nenhum momento o nível de desigualdade se reduziu o suficiente para que esse fenômeno deixasse de ser um problema social severo na sociedade brasileira, ainda mais em suas regiões metropolitanas.

Há fatores estruturais que tornam o nível de desigualdade elevado no mercado de trabalho das metrópoles brasileiras. Esses fatores estruturais estão relacionados com a estrutura econômica que se apresenta nesses contextos espaciais, que vão conformar a sua estrutura ocupacional e de remuneração, dependente da segmentação dos ramos de atividade econômica. Também estão relacionados aos atributos apresentados pelos ofertantes de força de trabalho, decorrentes do modo como se deu sua trajetória de vida (BARROS; MENDONÇA, 1995). O confronto dessas dimensões nos permite observar que as desigualdades de renda que se apresentam no mercado de trabalho são resultado

de desigualdades que se conformam ao longo de muito tempo, sendo por isso consideradas como desigualdades duráveis, motivo pelo qual elas tendem a se apresentar por meio de pares categóricos – entre homens e mulheres, brancos e negros etc. (TILLY, 1988).

Tendo em vista a limitação do escopo deste trabalho, na Tabela 1 apresentamos três variáveis que buscam sintetizar as dimensões estruturais apontadas aqui, sempre relacionando-as com as características de sexo e cor ou raça (homens brancos, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras) e com os estratos de renda (1° ao 4° decil, 5° ao 9° decil e 10° decil). Essas variáveis são a taxa de informalidade das pessoas ocupadas, a proporção de pessoas na força de trabalho com 12 anos ou mais de estudo e o rendimento médio domiciliar *per capita* do trabalho.

A. Por meio da taxa de informalidade, queremos expressar um aspecto importante da estrutura econômica do mercado de trabalho das metrópoles brasileiras, na medida em que foram consideradas como em situação de informalidade as pessoas ocupadas cuja posição na ocupação se definia por ser: 1) empregadas sem carteira de trabalho assinada; 2) autônomas (conta própria) sem Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); 3) empregadoras sem CNPJ. As pessoas que se encontram nesse tipo de situação informal no mercado de trabalho podem ser consideradas como estando em relações precárias de trabalho, pois não têm asseguradas as condições de proteção social que a situação de formalização permite.

A taxa de informalidade nas metrópoles brasileiras, em dez anos, aumentou de 21,5% para 36,3% (entre o primeiro trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2022), um aumento de 14,7 pontos percentuais. Apesar de o aumento ter ocorrido em todos os estratos de renda, a situação

se agravou mais ainda para o segmento da população correspondente aos 40% da base da distribuição de renda. Em 2012, essa taxa já elevada era de 34,1%, e em 2022 alcançou 58,8%. Mas são as pessoas negras as que mais têm sofrido com esse tipo de inserção no mercado de trabalho, tendo em vista que em 2022 praticamente 40% de homens negros e de mulheres negras se encontravam em situação de informalidade. Evidentemente, quando se relacionam as características de sexo e cor ou raça com os estratos de renda, podemos observar que as mulheres negras, correspondentes aos 40% da base da distribuição de renda, registraram uma taxa de informalidade de 64%. Os homens negros apresentaram patamares um pouco menores, mas próximos das taxas de informalidade dos homens brancos e mulheres brancas pertencentes aos 40% mais pobres.

Esse quadro de informalidade que já era expressivo em 2012, ao se agravar para todos os segmentos de renda e também de sexo e cor ou raça, tornou semelhantes as situações de homens negros e mulheres negras em patamares maiores do que o verificado em relação aos homens brancos e mulheres brancas. Apesar da pequena diferença entre homens e mulheres, o que se destaca em termos de diferenças nas taxas de informalidade são a posição no estrato de renda e a cor ou raça, o que nos permite dizer que a condição de informalidade se refere à classe de renda e à cor ou raça nas metrópoles brasileiras.

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

Variáveis selecionadas	Sexo e cor ou raça	1º/2012				1º/2022			
		1º ao 4º decil	5º ao 9º decil	10º decil	Total	1º ao 4º decil	5º ao 9º decil	10º decil	Total
Taxa de informalidade das pessoas ocupadas (%)	Homem branco	23,7	15,0	14,1	16,1	54,2	31,8	17,7	31,1
	Mulher branca	38,4	20,1	15,4	21,4	58,6	32,1	19,9	32,3
	Homem negro	28,4	16,0	15,1	19,3	56,6	35,5	23,1	39,5
	Mulher negra	44,9	25,5	16,8	30,0	64,0	35,0	18,7	40,5
	Total	34,1	18,9	15,1	21,5	58,8	33,9	19,5	36,3
Proporção de pessoas de 12 anos ou mais de estudo da força de trabalho (%)	Homem branco	41,1	62,4	93,5	65,7	55,4	74,8	96,7	76,5
	Mulher branca	49,4	71,0	95,6	73,0	67,4	83,0	97,7	83,6
	Homem negro	29,8	51,2	85,8	46,8	48,5	67,6	93,5	63,8
	Mulher negra	40,3	61,1	91,5	56,4	57,8	77,3	95,0	72,4
	Total	37,7	60,5	92,8	59,3	55,2	74,8	96,2	72,9
Rendimento médio domiciliar <i>per capita</i> (R\$ de 2022) ¹	Homem branco	269,75	1.429,66	7.168,23	2.057,46	203,53	1.434,39	6.954,20	2.012,62
	Mulher branca	250,17	1.394,90	6.784,60	1.870,60	187,02	1.412,92	6.742,68	1.809,16
	Homem negro	299,74	1.224,77	5.727,52	1.031,12	235,27	1.274,35	5.780,51	1.075,47
	Mulher negra	288,48	1.200,06	5.588,52	938,96	221,59	1.232,49	5.606,33	949,12
	Total	281,28	1.308,25	6.639,30	1.429,70	216,16	1.329,31	6.511,75	1.398,24

Tabela 1. Taxa de informalidade das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade, proporção de pessoas de 12 anos ou mais de estudo da força de trabalho de 14 anos ou mais de idade e rendimento médio domiciliar *per capita* do trabalho segundo o sexo e a cor ou raça por estrato de renda do conjunto das regiões metropolitanas brasileiras – 1º trimestre de 2012 e 1º trimestre de 2022

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) - trimestral.
1 Dados deflacionados pelo deflator da PNADC do primeiro trimestre de 2022.

B. Um dos atributos pessoais importantes que se relacionam com o modo de inserção no mercado de trabalho é o nível de escolaridade, pois há ocupações que para serem exercidas requerem níveis de escolaridade que lhes sejam compatíveis, especialmente quando se trata

daquelas ocupações que se caracterizam como profissões (RIBEIRO, 2017). Além disso, as evidências demonstram que, em geral, quanto maior o nível de escolaridade maior também é o nível de remuneração, o que torna a análise da escolaridade no mercado de trabalho um aspecto relevante, principalmente por se tratar de um atributo pessoal que é adquirido ao longo da trajetória de vida, o que o configura como um recurso pessoal importante para aqueles que buscam se inserir no mercado de trabalho.

Em dez anos, a proporção de pessoas de 14 anos ou mais de idade da força de trabalho (pessoas ocupadas e desocupadas) com 12 anos ou mais de escolaridade – correspondente às pessoas que tenham concluído o ensino médio – aumentou de 59,3% para 72,9%, um incremento de 13,6 pontos percentuais. Esse incremento se deu, principalmente, pelo aumento do nível de ensino das pessoas que fazem parte dos 40% de menor renda, seguidas pelas pessoas dos 50% de renda intermediária, tendo em vista que o aumento ocorrido no estrato dos 10% de maior renda foi muito pequeno porque esse segmento já havia ultrapassado a proporção de 90% de pessoas com 12 ou mais de ensino há dez anos.

Em geral, as pessoas brancas apresentam maior proporção de 12 anos ou mais de ensino na comparação com as pessoas negras. Internamente a cada grupo de cor ou raça, as mulheres apresentam maior proporção de 12 anos ou mais de ensino do que os homens. Porém, essas diferenças gerais não são tão nítidas quando se considera o estrato dos 10% de maior renda, tendo em vista que todos os grupos de sexo e cor ou raça apresentam proporções muito elevadas, variando de 93,5% (homens negros)

a 97,7% (mulheres brancas). É nos estratos inferiores de renda que essas diferenças são mais marcantes. Em geral, as mulheres brancas apresentam maior proporção de pessoas com 12 anos ou mais de ensino; homens brancos e mulheres negras têm proporções semelhantes e homens negros apresentam as menores proporções. Além disso, vale registrar que somente os homens negros registram proporções inferiores a 50% em 2022, mas correspondentes ao estrato dos 40% de menor renda. Esses resultados são, portanto, demonstração de que a força de trabalho existente nas metrópoles brasileiras tem elevado o nível de escolaridade de modo expressivo, mesmo em situações de baixa remuneração.

- C. Vimos anteriormente que o estrato dos 40% de menor renda foi o que mais perdeu rendimento médio domiciliar *per capita* do trabalho entre o primeiro trimestre de 2012 e o primeiro trimestre de 2022, correspondente a 23,2% de perda. O estrato dos 50% intermediários de renda apresentou leve aumento de 1,6%, e o estrato dos 10% de maior renda apresentou leve queda de 1,9%. Em geral, esse foi o comportamento dos diferentes grupos de sexo e cor ou raça quando se comparam os estratos de renda. Ou seja, em geral, os estratos dos 10% de maior renda e o dos 50% de renda intermediária conseguiram preservar seu rendimento médio nos últimos dez anos, o que não aconteceu com o estrato dos 40% de menor renda e justificou o aumento do grau de desigualdade de renda. Com base nos dados da Tabela 1, agora podemos ver que o nível de rendimento das pessoas negras é maior que o nível de rendimento das pessoas brancas, quando se considera o estrato dos 40% de menor renda, tendo-se

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

mantido esse padrão na última década, apesar da redução do nível de renda. Porém, nos estratos intermediário de renda e no de 10% de maior renda, o rendimento médio é maior para as pessoas brancas do que para as pessoas negras. E o padrão existente nesse período de análise foi o de homens brancos apresentarem o nível de rendimento médio, seguido pelas mulheres brancas, posteriormente pelos homens negros e, por fim, pelas mulheres negras. Como se vê, a distribuição de renda nas metrópoles brasileiras apresenta desigualdade na relação entre brancos e negros, e internamente em cada grupo de cor ou raça, entre homens e mulheres, o que se explica principalmente por esse comportamento se apresentar nos estratos intermediários e de maior renda.

Considerações finais

A crise social que assolou o país nos últimos anos, especialmente em suas regiões metropolitanas, tendo se agravado com a pandemia da Covid-19, afetou principalmente as pessoas de menor renda da população. Foi o estrato dos 40% de menor renda que apresentou as maiores perdas de rendimento, as taxas mais elevadas de desemprego e de informalidade, mesmo tendo elevado o seu nível de escolaridade. E tudo isso aconteceu num quadro de desigualdade já bastante elevado nas regiões metropolitanas brasileiras, apesar da tendência de queda verificada no começo da segunda década do século XXI.

Os estratos de renda intermediária e o de mais alta renda conseguiram manter o seu nível de rendimento ao longo da última década, não obstante a queda relativa decorrente do aumento inflacionário. Além disso, esses estratos de renda tiveram taxas mais reduzidas de desemprego e também de informalidade,

ainda que no final do período tenham sido mais elevadas do que no começo da década em análise. Esses comportamentos diferentes entre os estratos de renda explicam o aumento do nível de desigualdade de renda nas metrópoles brasileiras.

No entanto, como o nível de desigualdade aumentou em cima de um patamar já muito elevado, não se pode negligenciar o fato de que a desigualdade de renda nas metrópoles brasileiras decorre de determinações estruturais. Não à toa, essas desigualdades também se expressam entre pessoas brancas e pessoas negras, entre homens e mulheres, mesmo quando os atributos de escolaridade são semelhantes entre esses grupos. É preciso, portanto, enfrentar os fatores que levam a essas determinações para que se possa reverter o quadro de desigualdades existentes nessas metrópoles. Como acreditamos que esses fatores se devem muito mais às situações da estrutura do mercado de trabalho do que aos atributos apresentados pelas pessoas que constituem a força de trabalho, é necessário que a curto prazo o governo possa intervir na economia para estimular o crescimento, mas também possa intervir nos mecanismos institucionais que favorecem as desigualdades de renda mesmo em condições de semelhança de atributos entre as pessoas que constituem a força de trabalho.

Evidentemente, é necessário continuar avançando na formação dessa força de trabalho, principalmente quando pensamos nas possibilidades de mudanças a médio e longo prazos. Porém, essa força de trabalho formada e qualificada precisa encontrar emprego correspondente ao seu nível de formação e qualificação com níveis de remuneração adequados. Se o estímulo ao crescimento econômico, a curto prazo, e ao desenvolvimento, a longo prazo, não ocorrer, vamos constituir uma massa escolarizada cada vez maior de força de trabalho sem muitas condições de sobrevivência no presente, levando-se em conta a necessidade de se ter acesso à renda para assegurar

capítulo 5 | A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década

os bens e serviços necessários para sua reprodução social, e sem perspectivas de futuro diante de um quadro desalentador da economia. A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras apresenta-se como prioritária para a reversão da crise social a que estamos assistindo nos últimos anos.

Referências

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. de. **Os determinantes das desigualdades no Brasil**. Texto para Discussão n. 377. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jul. 1995.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pesquisa Nacional de Cesta Básica de Alimentos: salário mínimo nominal e necessário**. São Paulo: Dieese, 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 16 ago. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades: 2018**. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) trimestral: 1º trimestre de 2012 a 1º trimestre de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

RIBEIRO, M. G. Desigualdade de renda: a escolaridade em questão. **Educação & Sociedade**, v. 38, p. 169-220, 2017.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. **Boletim Desigualdade nas Metrópoles**, Porto Alegre, n. 8, 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>. Acesso em: 18 ago. 2022.

TILLY, C. **Durable inequality**. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1998.

CAPÍTULO 6

A questão da segregação

LUCIANA ANDRADE
JUPIRA DE MENDONÇA

1. Introdução

As desigualdades na sociedade brasileira sempre tiveram a sua expressão no território, consolidando representações compartilhadas pelos estudiosos e habitantes das cidades. Casa-grande e senzala, centro e subúrbio, centro e periferia, favela e asfalto são algumas dessas representações. Ainda que elas possam carregar certo grau de simplificação, são reveladoras das persistentes desigualdades da nossa sociedade, e se em sua maioria são duais é porque tentam de alguma forma captar as imensas distâncias entre os grupos sociais e a configuração social do território urbano e metropolitano.

O verbo segregar significa separar, desunir, isolar, evitar aproximação, distinguir para separar. Segregação residencial é a separação dos grupos populacionais, segundo sua posição social, ou sua classe social, no território de uma cidade ou região. Quanto mais desigual e hierárquica for uma sociedade, mais os seus espaços serão segregados e mais os grupos ficarão distantes uns dos outros nos lugares de moradia, assim como nas instituições em que poderiam se encontrar, como escolas, meios de transporte, instituições religiosas, lugares de lazer e consumo, entre outros. Ou seja, segregar significa manter distância física, no espaço da moradia, mas também nas interações cotidianas.

A segregação é tanto um fenômeno social estudado, medido e representado na academia, quanto é também uma expressão utilizada pela população para se referir à forma como os grupos estão distribuídos no espaço. Nesse segundo sentido, o mais comum é associar a segregação aos pobres; eles é que estariam segregados. Em parte isso faz sentido, uma vez que no Brasil a maioria dos pobres vive em lugares muito precários, distantes dos serviços e dos postos de trabalho, e estão ali porque não têm outras possibilidades de escolhas. Mas o que dizer dos mais ricos?

Eles também vivem segregados, apartados das interações com os outros. A diferença é que vivem bem, em lugares onde o acesso é para os poucos que podem pagar por ele, e é também nesses lugares que se concentram os melhores e maiores investimentos públicos. Em vários casos, como nos condomínios, trata-se de autossegregação, na medida em que o autoisolamento é uma ação deliberada dos grupos de alta renda, garantido por muros e aparatos de segurança onde os pobres só entram como prestadores de serviço. A cidade é, pois, usufruída de forma desigual.

Assim, o espaço urbano pode ser mais homogêneo socialmente, quando ocupado predominantemente, ou mesmo exclusivamente, por um mesmo grupo social, seja ele formado por pessoas das classes altas e médias, seja pela classe trabalhadora. A forma menos segregada ocorre quando o território apresenta grande mistura social e quando não se nota a presença marcante de um grupo em relação aos demais.

A segregação residencial tem a ver com o poder de cada grupo em ocupar de forma desigual os espaços nas cidades. Essas desigualdades se manifestam tanto na localização da moradia, como vimos tratando até aqui, quanto em relação à infraestrutura, aos equipamentos de educação, cultura e lazer e saúde, à mobilidade, à paisagem e ao bem-estar urbano em geral, como mostra o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), construído e calculado para as principais regiões metropolitanas brasileiras pelo Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). Quem tem mais poder social e econômico luta por ocupar de forma exclusiva os seus espaços, garantindo assim o uso quase que exclusivo dessa infraestrutura e desses serviços. O contrário ocorre com os grupos de menor poder econômico, que têm que gastar horas do dia se locomovendo para o trabalho, ou serviços, além de residir em locais com infraestrutura mais precária.

Como já explicitamos em outro texto (ANDRADE; MENDONÇA; DINIZ, *no prelo*), a segregação não é apenas a expressão das desigualdades, mas é também produtora de desigualdades. Morar distante dos postos de trabalho, das oportunidades educacionais, culturais e de interação com pessoas com maior capital social e cultural diminui as chances de mobilidade social para os grupos situados nas partes inferiores da estrutura social. Já para os grupos de maior poder econômico, residir perto dessas instituições e de pessoas bem situadas, econômica e socialmente, aumenta as suas possibilidades de conseguir emprego, de ter uma formação cultural, enfim, de usufruir dos benefícios da cidade, que vão estar concentrados perto dos seus locais de moradia. Daí a importância da compreensão da segregação não apenas como resultado de uma sociedade desigual, mas também como reprodutora dessa desigualdade. A luta por uma cidade justa e igualitária, em que diferentes grupos possam usufruir igualmente de seus benefícios, deve incorporar o combate à segregação socioespacial.

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira vem se complexificando social e espacialmente. A década de 2000 representou momento importante nesse processo, com o aumento da escolaridade, aumento da renda e aquecimento da produção imobiliária e certa desconcentração de comércio e serviços. Como resultado, espaços pericentrais e as periferias mais bem estruturadas passaram a atrair parcelas dos grupos médios, tornando-se socialmente mais heterogêneos, com mescla social de trabalhadores qualificados e classes médias. Entretanto, foi também uma década em que os grupos de maior *status* ficaram ainda mais concentrados nas áreas centrais, como mostram estudos do Observatório das Metrôpoles, fenômeno que denominamos *hipersegregação* (MENDONÇA; ANDRADE; DINIZ, 2019).

Estas foram as duas principais mudanças na estrutura socioespacial das metrópoles brasileiras na década de 2000: *hipersegregação* e *mistura social*, ambas ocorrendo de forma simultânea. Ainda que a divisão dos espaços metropolitanos, em espaços centrais e espaços periféricos, não tenha desaparecido, nota-se com essas duas mudanças algo que, apesar de não ser totalmente novo, ganhou intensidade naquela década, a ponto de, no primeiro caso, mostrar uma concentração surpreendente e, no segundo, mostrar a constituição de uma espacialidade que apenas se esboçava anteriormente. Transformações socioespaciais como as que estamos descrevendo aqui são o resultado de processos de mobilidade social e de mudanças no espaço construído, por isso mesmo não se revelam num curto espaço de tempo. No entanto, o estudo das mudanças ocorridas em uma década pode apontar o aprofundamento de tendências anteriores e ainda de novas tendências.

A primeira mudança a ser destacada é então a intensificação de um fenômeno configurando o que denominamos *hipersegregação* das elites, que diz respeito à maior concentração dos grupos de alto *status* nas áreas centrais, conformando um território ainda mais segregado e homogêneo em relação ao que havia antes. A segunda mudança aconteceu na direção oposta, uma vez que resultou na formação de espaços com maior mistura social, espaços mais heterogêneos, localizados no entorno dos municípios-polo, mas também em espaços mais periféricos onde antes predominava a moradia de operários ou grupos de mais baixo *status*, por isso mesmo conhecido como periferias sociais.

2. A hipersegregação das elites nas áreas centrais

O conceito de *hipersegregação* foi utilizado anteriormente (MENDONÇA; ANDRADE; DINIZ, 2019) para qualificar o fenômeno encontrado nas quinze principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras¹ entre os anos de 2000 e 2010, qual seja, o da maior concentração dos grupos sociais de mais alto *status* nas áreas centrais, expressando o aumento da segregação espacial desses grupos. Esse fenômeno difere de outro, muito estudado pela literatura: a autosegregação, ou segregação voluntária de parcelas desses grupos nos chamados condomínios, ou loteamentos fechados, fenômeno que se intensificou nas regiões metropolitanas brasileiras a partir dos anos 1980.

Mendonça, Andrade e Diniz (2019), analisando as tipologias socioespaciais encontradas nas RMs estudadas, mostraram que a concentração dos grandes empregadores, dirigentes do setor privado e profissionais de nível superior nos espaços de *tipo superior* aumentou expressivamente entre 2000 e 2010.² Trata-se de espaços onde estão relativamente mais presentes os grupos hierarquicamente superiores (dirigentes e profissionais de nível superior) e onde os trabalhadores manuais estão sub-

¹ Belém, Belo Horizonte, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Vitória e a Área Metropolitana de Brasília.

² A rede Observatório das Metrôpoles, ao longo de mais de vinte anos, tem realizado estudos para identificar e analisar a distribuição dos grupos sociais no território das principais regiões metropolitanas do país, na ótica da segregação residencial. Para isso, a variável *ocupação* dos censos demográficos (base de dados comum a todas as metrôpoles) foi utilizada, com filtros de renda, escolaridade e posição na ocupação, para a construção de uma hierarquia que representa as posições na sociedade brasileira. A partir dessa construção, técnicas estatísticas possibilitaram verificar a distribuição dos diversos grupos sociais no território metropolitano, permitindo a criação de uma tipologia socioespacial. Esse procedimento permitiu análises da estrutura socioespacial de cada uma das metrôpoles e a verificação de processos de maior e/ou menor segregação residencial. Para mais informações, ver, entre outros, Ribeiro (2000) e Mendonça (2002).

representados. Esse tipo de espaço se encontra predominantemente nas áreas mais centrais das metrópoles brasileiras.³ O caso mais expressivo é o dos dirigentes do setor privado, cuja densidade, isto é, a sua proporção em determinado território relativamente à sua participação no total da população ocupada, nos espaços de tipo superior era 5,5 em 2000 e passou para 10,7 em 2010, evidenciando a intensificação de sua já alta concentração nesses espaços. Em outras palavras, se a presença dos dirigentes do setor privado nos espaços de tipo superior era cinco vezes maior do que a presença dessa categoria no total da população ocupada das regiões metropolitanas estudadas em 2000, essa densidade dobrou em 2010.

A permanência e intensificação dos grupos de mais alto *status* nas áreas urbanas centrais é um processo resultante de vários outros fenômenos. Esses grupos foram definidores da estrutura urbano-industrial brasileira e latino-americana, assentando-se nas áreas vizinhas aos territórios do poder (político e econômico) e dominando as políticas e intervenções públicas. Esses são os espaços historicamente concentradores das melhores infraestruturas físicas e das amenidades urbanas (equipamentos culturais e de recreação). E ainda que em décadas mais recentes algumas experiências de governos democrático-populares tenham promovido inversão de prioridades, com investimentos em áreas periféricas, as centralidades *primazes* ainda permanecem nos espaços mais centrais, onde o capital imobiliário atua para os segmentos de mais alta renda. São espaços que combinam os

³ Além dos espaços centrais, a dominação de territórios situados em áreas periféricas, com loteamentos fechados de alta renda, por vezes faz parecer que os grupos de maior status teriam se deslocado das áreas centrais para esses territórios de autosegregação, denominados *condomínios fechados*. No entanto, estudos realizados pelo Observatório das Metrópoles mostram que a maior parcela dos estratos superiores ainda se encontra nas áreas centrais das cidades-polo das principais regiões metropolitanas brasileiras.

ganhos de localização, com as rendas associadas à proximidade de bens raros e cobiçados, como equipamentos educacionais, culturais e de saúde, os *ganhos de posição* ou *de classe*, ligados à posse de um endereço prestigioso, e os *ganhos de ocupação*, que se traduzem na posse de um espaço que propicia a distância de coisas ou pessoas *indesejáveis* (BOURDIEU, 1997).

Assim, o fenômeno da *hipersegregação* é explicado, em primeiro lugar, pela concentração do segmento de mercado de imóveis de luxo nas áreas centrais e, em segundo lugar, pelas políticas públicas, que historicamente concentraram as melhores infraestruturas e os bens raros nessas áreas, tornando-as mais *exclusivas*. Ao mesmo tempo, a oferta, em espaços periféricos, de imóveis residenciais para grupos de médio *status* atuou como estímulo para que parte desses grupos médios deixasse as áreas centrais por novos imóveis em áreas pericentrais e periféricas, tornando-as mais heterogêneas.

3. A mistura social nos espaços periféricos

Espaços com mistura social (*mezcla social*, em espanhol, ou *social mix*, em inglês) são aqueles em que há uma heterogeneidade em relação tanto à condição socioeconômica de seus habitantes quanto aos tipos de moradia, e se contrapõem aos espaços segregados e homogêneos. Do ponto de vista social e urbanístico, mas também das políticas públicas, a literatura (ARTHURSON, 2012) sugere que os espaços heterogêneos seriam mais propícios aos menos favorecidos, cujas vidas encerram-se em espaços muito homogêneos como os grandes conjuntos de habitação social. Esses espaços, homogêneos na despossessão, favoreceriam a reprodução das desigualdades (KAZTMAN, 2001). Já os espaços com maior mistura social teriam maior capacidade, pelo menos em tese, de minimizar os fatores das

desigualdades. A mistura social se distingue do fenômeno da fragmentação (RODRÍGUEZ, 2017), mais bem representado pela proximidade física de grupos sociais muito distintos e cujas vidas estão separadas por muros ou outros dispositivos de distâncias simbólicas, como ocorre nos condomínios fechados ou nas proximidades de favelas e bairros de classe média alta. Os espaços de mistura social dos quais tratamos aqui são aqueles que agregam maior variedade de grupos sociais, entre os quais as distâncias sociais não são tão extremas. Por essa razão, a interação, ainda que não possa ser captada pelos dados por nós analisados, em tese seria mais viável.

Parte da literatura internacional aborda a mistura social pelos diferentes tipos de propriedade e/ou forma de ocupação das moradias. No Brasil, onde predomina a propriedade privada ou a posse da moradia mesmo entre os mais pobres (legalizada ou na forma de ocupação), esse não é o indicador mais acurado da mistura social. Já a posição social, captada pela ocupação no trabalho, parece o melhor critério para a aproximação desse fenômeno. Tal metodologia, como dito anteriormente, vem sendo utilizada pelo Observatório das Metrópoles, permitindo a construção de uma representação da hierarquia social a partir do mundo do trabalho e a identificação da maior ou menor mescla desses grupos no território das metrópoles.

No que se refere às políticas públicas, a promoção da mistura social teria como objetivo minimizar as desigualdades socioespaciais, de forma que grupos desfavorecidos deixassem de viver em territórios muito homogêneos e pudessem usufruir das vantagens de territórios mais heterogêneos, seja em relação a melhor infraestrutura, localização etc., seja em relação às redes que viessem a ser formadas com outros moradores, favorecendo as oportunidades de trabalho, ganhos em capital cultural e social, promovendo uma cidade mais democrática, integrada e diversa

em experiências e sociabilidades. Não se pode esperar, no entanto, que as desigualdades sociais sejam enfrentadas apenas com esse tipo de política, dadas as múltiplas dimensões que envolvem.

No Brasil e na América Latina, as políticas públicas que deliberadamente buscaram promover a mistura social tiveram como lugar os centros históricos e alguns poucos bairros próximos desses centros, ambos marcados pela perda de população dos estratos médios e altos, que os tornaram popularizados. Nesses casos, a política contou com várias intervenções que buscaram fazer esses espaços atrativos para moradia e consumo por parte dos estratos médios. Entre tais medidas destacam-se a melhoria dos espaços públicos, a recuperação do patrimônio cultural, a criação de museus e outras instituições culturais, a retirada de vendedores ambulantes, os investimentos em segurança, a diversificação do comércio, investimento em infraestrutura turística e, em menor proporção, a produção de novas moradias (HIERNAUX; GONZÁLES, 2014; PARRA, 2015).⁴ O objetivo seria promover a mistura social de distintos grupos sociais nos espaços públicos e nas moradias, assim como a heterogeneidade de usos em diferentes dias e horários. Tais políticas mereceram muitas críticas por parte dos movimentos sociais e de estudiosos, que nelas identificaram um processo de limpeza social cujo resultado seria a gentrificação.

No Brasil, apesar dos importantes investimentos públicos nessas áreas, a maioria dos estudos não verificou um processo gentrificador, do ponto de vista residencial, uma vez que a procura dos centros históricos pelos estratos médios, assim como a oferta de novos imóveis, ou reforma de antigos, tem sido baixa. Em

⁴ Guardadas as diferenças sociais e históricas das cidades latino-americanas, a relativa homogeneidade que se nota nessas intervenções deve-se à influência do modelo Barcelona e das políticas patrimoniais promovidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

grande parte das vezes, há expulsão de moradores de baixa renda como resultado das intervenções e a formação de assentamentos habitacionais desses antigos moradores em áreas periféricas às intervenções. De todo modo, no Brasil, os investimentos do poder público melhoraram os centros históricos, muitas vezes provocando uma gentrificação comercial e turística, mas não a ponto de fazê-los atrativos para novos investimentos imobiliários residenciais e para os grupos de média e alta rendas, como foi o caso de Puerto Madero, em Buenos Aires.

Na direção contrária, e por pressão dos movimentos sociais pela moradia, é possível encontrar algumas poucas experiências de moradia social nos centros, com ocupações organizadas de edifícios sem uso por movimentos sociais pró-moradia, como ocorre com mais intensidade na cidade de São Paulo, mas também em Belo Horizonte e outras metrópoles.

Por outro lado, ao que tudo indica, parcelas das classes médias que saíram das áreas centrais em função da hipersegregação aqui descrita têm feito um movimento para áreas um pouco mais afastadas, em territórios pericentrais e, em alguns casos, periféricos, com um ambiente mais residencial, e onde também se concentra a maior oferta de novos imóveis, os chamados territórios de mistura social de que tratamos aqui.

O foco da discussão da segregação nas áreas centrais e nos condomínios, por um lado, e nas periferias e nas favelas, por outro, contrasta com um número pouco expressivo de estudos sobre os territórios heterogêneos, onde ocorre a mistura social. Em tese, a mistura poderia funcionar, nos territórios onde ela se manifesta, como um antídoto à reprodução das desigualdades, desde que a proximidade territorial levasse a um compartilhamento em esferas tão importantes da vida social como as escolas, as instituições públicas e os espaços de lazer. Ou seja, nesses territórios, diferentemente das favelas

e dos bairros de classe alta situados em espaços contíguos, poderia haver maior troca social, facilitada pelas menores distâncias sociais.

Com os dados de que dispomos nesse momento, é possível saber que diferentes grupos sociais passaram a residir misturados em alguns territórios, mas não é possível saber, no entanto, se eles de fato interagem ou, ao contrário, constroem barreiras e segmentam suas interações em distintas instituições – por exemplo, escola pública e privada. Também não é possível saber ainda se a mistura social é uma situação que se consolidaria ou apenas um fenômeno transitório para um futuro processo de gentrificação, ou seja, aquilo que poderia ser visto como algo positivo e desejável, uma tendência de dessegregação, acabaria se revelando como uma antecipação de um território gentrificado, portanto, mais homogêneo e segregado.⁵ De qualquer forma, algumas hipóteses são aqui levantadas.

Esses espaços de mistura social não são produto de uma política deliberada, como nos referimos anteriormente; ao contrário, parecem ser o produto de um *laissez-faire* urbano que beneficiou os empreendedores imobiliários que avançaram sobre áreas já ocupadas e com boa infraestrutura urbana. A heterogeneidade seria, então, o resultado de novos produtos imobiliários (edifícios de apartamentos) que atraíram para esses territórios distintas parcelas dos estratos médios – em algumas partes predominando parcelas dos estratos médios de *status* superior; em outras, de *status* inferior.

Os dois fenômenos apontados parecem ter relação, pois ao se tornarem mais exclusivas, as áreas centrais promoveram a saída

⁵ Entender a dinâmica da vida social nesses espaços é um dos objetivos de uma pesquisa que estamos iniciando agora, um estudo de caso de um território heterogêneo na RMBH, parte do projeto *Mistura social em territórios metropolitanos: diálogos interescalares e internacionais* (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq).

de grupos médios que possivelmente se deslocaram para esses territórios heterogêneos. Ao mesmo tempo, políticas públicas que propiciaram o aumento geral da renda e a maior oferta de crédito habitacional promoveram a intensificação da provisão de moradias também para grupos de mais baixa renda em territórios pericentrais e periféricos. Mas se os processos descritos são resultantes de políticas públicas, não se pode dizer que houve uma política deliberada de promoção da mistura social.

No caso dos centros históricos, como se procurou mostrar, a política teve como foco reverter o processo que ficou conhecido como *popularização dos centros*, um eufemismo para empobrecimento. Para isso, o Estado investiu na recuperação dos espaços públicos e implementou alguns programas com objetivo de atrair parte do comércio que migrou para os *shopping centers* ou outras áreas da cidade, assim como atrair moradores de classe média. Ainda que sem muito sucesso, foram esses os grupos-alvos das políticas, e não os mais pobres e mais necessitados de moradia. Trata-se, no fundo, de uma política de caráter gentrificador, e se o resultado não foi esse, foi porque a política não se mostrou eficiente a ponto de mobilizar as classes médias nem de atrair o setor imobiliário residencial, mesmo com expressivos investimentos públicos em diversas capitais metropolitanas.

Por outro lado, as políticas que favoreceram a intensificação da dinâmica imobiliária também não foram dirigidas para a promoção da mescla social, embora esse possa ter sido o seu primeiro resultado – os programas habitacionais para os mais pobres continuam, em geral, localizados em espaços periféricos e segregados na pobreza.

Como vimos, o que não se pode ainda afirmar é se a conformação dos espaços heterogêneos, que os dados mostraram para a década de 2000, é um processo permanente ou apenas a primeira etapa de outro processo, mais longo, de gentrificação

desses territórios, com a saída dos grupos de menor *status* social. Se a hipersegregação dos espaços centrais estiver apontando para uma tendência futura dos espaços pericentrais, talvez se possa esperar que a segregação residencial esteja se expandindo territorialmente. Estudos futuros e o monitoramento desses processos serão necessários para a compreensão mais completa da dinâmica de estruturação dos espaços metropolitanos no Brasil.

Por fim, cabe uma última consideração. A mistura social muitas vezes é vista como um antídoto à segregação, mas no caso aqui analisado não há sinais dessa intencionalidade das políticas públicas urbanas; ao contrário, a maior heterogeneidade é em parte resultado de um conjunto de outras políticas públicas e da ação dos empreendedores imobiliários, como as que produziram a hipersegregação. A questão que fica é: se a segregação e a gentrificação não são apresentadas como problemas a serem evitados, predomina a força do mercado imobiliário na gestão das cidades. E ainda que esse domínio não se imponha sem conflitos e resistência por parte dos movimentos populares e de parcela do *staff* burocrático, são os empreendedores os maiores beneficiários dessas mudanças, na produção da mercadoria moradia.

Retomando uma questão apresentada já no resumo deste artigo, saber em que medida a inflexão ultraliberal da segunda metade da década de 2010 provocou alterações nesse quadro é uma questão que os dados do novo censo demográfico (já atrasado) poderá evidenciar. No entanto, o aprofundamento da precarização do trabalho, o aumento do desemprego e a queda na renda, de um lado, e a concentração da renda, de outro, apontam para uma provável intensificação dos processos de segregação socioespacial.

A retomada dos princípios da reforma urbana, na perspectiva do direito à cidade, é urgente, para fazer frente aos processos de segregação e potencializar formas de mistura social nos territórios

urbano-metropolitanos. Redistribuir de forma justa os benefícios da urbanização, fazendo cumprir o direito constitucional à moradia e à mobilidade urbana de qualidade, é urgente e deve ser a diretriz fundamental da política urbana. Reconhecer a posse dos grupos sociais ocupantes de áreas e edificações urbanas ociosas e assegurar o direito coletivo da posse são essenciais para a garantia do direito fundamental à moradia. Do mesmo modo, é importante consolidar e fazer valer a noção de captura de mais-valia fundiária, recolhendo para os cofres públicos a valorização decorrente do investimento estatal e da legislação urbanística. Por fim, a justiça urbana requer decisões democráticas e coletivas acerca da estruturação das cidades, sendo que o local de moradia e as trocas entre grupos sociais, ou seja, uma cidade menos segregada socialmente, são elementos fundamentais do direito à cidade.

Referências

- ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. A. M. "A segregação residencial na metrópole". In: MENDONÇA, J. G. *et. al.* **Belo Horizonte: reforma urbana e direito à cidade – desafios para o desenvolvimento nacional.** Rio de Janeiro: Letra Capital, no prelo.
- ARTHURSON, K. **Social mix and the city: Challenging the mixed communities consensus in housing and urban planning policies.** Collingwood: CSIRO Publishing, 2012.
- BOURDIEU, P. "Efeitos de lugar". In: BOURDIEU, P. (org.). **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 1997, p. 159-166;
- HIERNAUX, D.; GONZÁLEZ, C. I. Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 58, p. 55-70, 2014.
- KAZTMAN, Ruben. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la Cepal**, Montevideo, n. 75, p. 171-89, 2001.
- MENDONÇA, J. G. **Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e

Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

MENDONÇA, J. G. de; ANDRADE, L. T. de; DINIZ, A. M. A. Hipersegregação das elites metropolitanas brasileiras na década de 2000: interpretações a partir da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metrôpole**, v. 21, n. 44, p. 29-53, 2019.

PARRA, I. D. La mezcla improbable: regreso a la ciudad y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México. **Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos**, n. 5, p. 229-254, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q. "Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles-IPPUR/UFRJ-Fase, Editora Revan, 2000, p. 63-98.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. (orgs.). **Índice de Bem-Estar Urbano**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Letra Capital, 2013.

RODRÍGUEZ, G. M. Mixidad socioespacial y gentrificación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 1991-2010: una aproximación cuantitativa a partir de datos censales. **Población de Buenos Aires**, año 14, n. 26, p. 7-29, 2017.

CAPÍTULO 7

Caminhos transformadores para a mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras

JUCIANO MARTINS RODRIGUES
PEDRO PAULO MACHADO BASTOS

1. Introdução

Historicamente, as políticas de transporte das nossas cidades e metrópoles apostaram no automóvel como resposta às demandas da urbanização acelerada do país. As consequências da falta de priorização do transporte público coletivo como caminho transformador e equitativo para ampliar o acesso à cidade são hoje vistas e sentidas em múltiplas perspectivas. Os investimentos proporcionalmente menores no modo coletivo, comparados ao individual, ao longo do tempo geraram sistemas de transporte público altamente vulneráveis a crises econômicas, penalizando sempre a população mais pobre, principalmente moradores de favelas e periferias distantes.

Em tempos recentes, o debate sobre uma agenda de mobilidade vem ganhando cada vez mais espaço na opinião pública e nas produções acadêmicas, suscitando velhas e novas questões sobre os porquês de uma persistente crise estrutural. Boa parte dessas preocupações ganhou força com a contração na demanda de viagens provocadas pela pandemia de Covid-19, iluminando um paradoxo no qual “ficar em casa tornou-se um privilégio, transformando a *imobilidade* urbana em um direito, neste caso não traduzido em privação de garantias sociais” (itálico nosso) – nas palavras da arquiteta e urbanista Kelly Fernandes, em artigo para o UOL em fevereiro de 2021.

Com a queda na demanda – algo que já ocorria desde 2015 (NTU, 2021) – e conseqüentemente redução na receita tarifária, os serviços de transporte público têm enfrentado momentos ainda mais dramáticos a partir de 2020. Inquestionavelmente, a maior crise de sua história. Diante da vulnerabilidade crônica desse sistema, que sujeita o seu funcionamento adequado a uma demanda cada vez mais empobrecida (dada a centralidade das receitas tarifárias para bancá-lo), não é exagero afirmar que

o transporte público no país está à beira de um colapso, um “apagão”.

Durante a pandemia, poucas cidades conseguiram implementar medidas que pudessem assegurar o nível do serviço a qualidades mínimas e, ao mesmo tempo, minimizar os riscos de contaminação para quem continuou precisando se deslocar. O que se viu, em muitos casos, foram longos tempos de espera e veículos quase sempre lotados, gerando aglomeração (Figura 1). Durante os momentos mais preocupantes, entre 2020 e 2021, acabou prevalecendo como regra a mesma lógica precária de funcionamento que marca, há anos, o transporte público em diversas cidades e regiões metropolitanas.

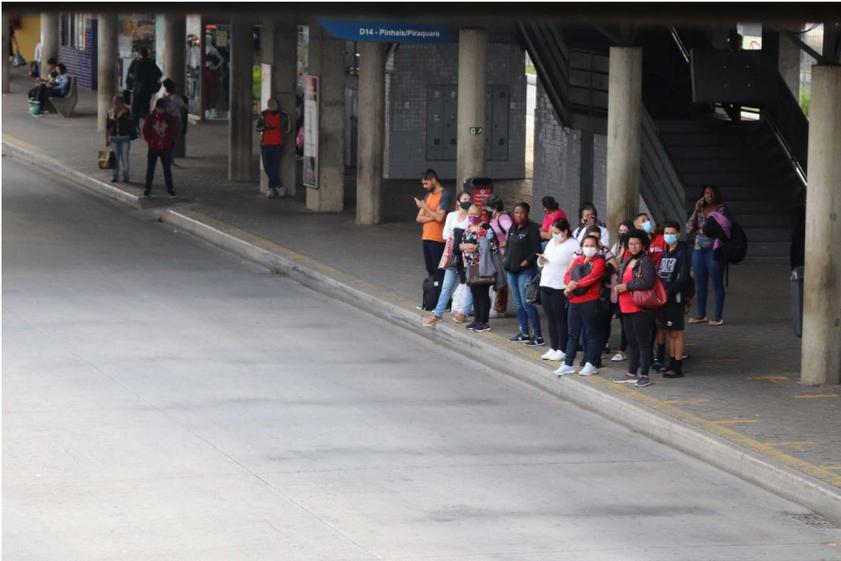


Figura 1. Usuárias aguardam embarque em transporte público na região metropolitana de Curitiba: o longo tempo de espera tem influenciado a lotação de veículos e a piora na qualidade do serviço de ônibus.

Crédito: Pedro Bastos.

No Rio de Janeiro, por exemplo, quando questionado sobre problemas como esse, o então prefeito Marcelo Crivella disse que

cabia aos motoristas dos ônibus recusar seguir viagem em caso de lotação (DONDOSSOLA, 2020). Tal fato exemplifica não só o despreparo da autoridade pública municipal para efetivar as medidas que haviam sido instituídas pela própria prefeitura, mas também a incapacidade para liderar o enfrentamento de uma pandemia com efeitos devastadores sobre a saúde e a economia, mesmo que através da implementação de ações mais básicas.

Com variações sutis, de norte a sul do país, manchetes sobre esse apagão se multiplicaram em mídias digitais e impressas desde então. Não é por menos: como mostra levantamento do Instituto de Defesa do Consumidor (Idec, 2021), o agravamento da crise foi marcado por greves, *lockouts*, CPIs, rompimentos contratuais, intervenções e interrupções na prestação do serviço. Um dos casos mais emblemáticos é possivelmente o da cidade de Teresina. Na capital do Piauí, motoristas e cobradores mantiveram-se em greve durante todo o mês de fevereiro de 2022. Além disso, o serviço também ficou intermitente por falta de recursos para custear o combustível.

Segundo estudo da Associação de Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2021), entre março de 2020 a abril de 2021, a prestação dos serviços de 25 operadoras e de um consórcio operacional foi interrompida, além da demissão de 76.757 trabalhadores. No mesmo período, 13 operadoras e um consórcio suspenderam as atividades e duas operadoras, um consórcio operacional e um sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT) (do Rio de Janeiro) sofreram intervenção na operação (Decreto n. 48.645, de 23 de março de 2021). Além disso, cinco operadoras simplesmente encerraram as atividades e quatro tiveram seus contratos suspensos. O mesmo estudo registrou também 238 movimentos grevistas atingindo 88 sistemas de transporte público por ônibus no país.

A esse conjunto de problemas mais evidentes do lado da oferta soma-se o descompasso entre o valor das tarifas e os

claros sinais de empobrecimento da população. Desde o início da pandemia, houve uma brutal perda da renda do trabalho, atingindo mais fortemente os estratos dos 40% mais pobres da estrutura social brasileira. As crises econômica, urbana e social, a queda da demanda de transportes e o aumento da desocupação e da desigualdade de renda caminham juntos. No Brasil, a tendência de queda na desocupação iniciada em 2005 se inverte radicalmente após 2015. Além disso, tanto a desigualdade medida pelo Índice de Gini, quanto a Vulnerabilidade Econômica medida pelo percentual de pessoas vivendo em domicílios com renda menor do que um quarto do salário-mínimo (que já vinha aumentando desde 2015), acelerou na pandemia, especificamente a partir do segundo trimestre de 2020 (SALATA; RIBEIRO, 2022).

Deste modo, o encadeamento entre “apagão” da mobilidade, desemprego e a brutal perda de renda forma um círculo vicioso de empobrecimento e miséria urbana. Nesse contexto, a busca pelas escassas oportunidades de emprego, mesmo nas atividades informais, fica mais restrita na medida em que a ausência da renda, a deficiência dos transportes urbanos e os elevados níveis das tarifas bloqueiam o potencial de mobilidade da força de trabalho em busca da sobrevivência. Portanto, o desafio também é de ordem social, em que pagar pelo valor da tarifa se torna, sem dúvida, uma *via crucis*.

2. Precedentes

Desde 1930, a premissa que orientou muitas políticas esteve baseada na melhoria das condições de fluidez no trânsito por meio da provisão de infraestrutura. Esse modelo rodoviarista, consolidado no pós-Segunda Guerra Mundial e alinhado a uma política de crescimento econômico em nível nacional, influenciou a necessária integração dos espaços regionais. Ela foi decisiva

para desenhar a complexa rede de cidades e metrópoles no país e, em grande medida, também contribuiu na forma como esses espaços urbanos se configuraram internamente, adaptando-se ao automóvel.

“Governar é abrir estradas”, mote da campanha eleitoral do presidente Washington Luís em 1920, já prenunciava como se pretendia viabilizar a integração das diferentes regiões brasileiras. As estradas e rodovias, além de garantir conexão a um país-arquipélago de capitais, pouco a pouco foram sendo incorporadas ao tecido urbano de muitas metrópoles. A partir de um crescimento implosivo, mas também explosivo — em alusão à metáfora empregada por Henri Lefebvre (2000) para iluminar as formas capitalistas de aglomeração e as amplas transformações de território, paisagem e ambiente —, nasceu uma rede intrincada de infraestrutura de transporte. Uma rede cuja constituição criou as condições necessárias e mais convenientes para a consolidação da rodovia e da indústria automobilística como base do modelo de transporte e, conseqüentemente, o abandono gradual das ferrovias e dos bondes.

Nesse contexto, quando o país também experimentou profundas transformações de ordem econômica, social e demográfica, gestou-se, entre os anos de 1930 e 50, um sistema urbano altamente dependente do transporte motorizado. Diante do crescimento espreado de muitos espaços urbanos e da dissociação entre os locais de emprego e de moradia, o marco mais simbólico da constituição desse modelo, que prevalece até os dias de hoje, foi a substituição dos bondes pelos carros e ônibus.

Vasconcellos (2013) explica que, em 1932, os sistemas de bondes respondiam pelo transporte de 1 bilhão de passageiros em 26 cidades brasileiras, somando 1.693 linhas. A capacidade de transporte dos bondes era 3,3 vezes superior à dos ônibus, pelo menos no então Distrito Federal. Por outro lado, “a expansão

urbana acelerada e a incapacidade de o sistema de bondes acompanhar seu ritmo em razão dos investimentos necessários foram aumentando a importância do uso de veículos menores¹ no transporte de pessoas” (*idem*, p. 31).

Do ponto de vista urbanístico, o modelo de desenvolvimento urbano decorrente desse processo trouxe consigo os impactos ambientais da impermeabilização do solo, com áreas destinadas a estacionamentos, vias, viadutos, pontes, garagens e túneis, e da custosa e predatória poluição do ar (MARICATO, 2011). Além disso, a dependência ao automóvel gera contínuos efeitos negativos do ponto de vista da saúde pública, penalizando motoristas, mas sobretudo os sujeitos mais frágeis no trânsito: pedestres, ciclistas e, mais recentemente e de forma mais trágica, os motociclistas.

Em linhas gerais, os projetos e ações que dominaram o planejamento da mobilidade urbana no Brasil desde as primeiras décadas do século 20 estiveram bastante centrados em promover a circulação eficiente de pessoas e mercadorias, assim resumidos, na maioria das vezes, em medidas para aumentar a fluidez do tráfego de veículos particulares motorizados e, em menor medida, dos veículos do transporte coletivo rodoviário movidos a diesel (VASCONCELLOS, 1998). Vale lembrar que o planejamento da infraestrutura e dos serviços de transporte urbano, nesse momento, foi organizado com base no apoio técnico e pressupostos desenvolvidos pelos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1950, com efeitos — nas palavras de Vasconcellos (1995) — desalentadores. O resultado geral foi a prevalência de condições desfavoráveis em termos de acessibilidade, segurança e conforto. Trata-se de uma construção histórica do planejamento na qual as preocupações com a inclusão social e o meio ambiente não foram enfrentadas ou sequer colocadas em pauta.

¹ Por veículos menores, fala-se tanto de automóveis como de ônibus.

Nesse contexto, o Governo Federal teve um papel relevante, cuja atuação, em vários momentos, voltou-se quase que exclusivamente para a promoção de incentivos e subvenções ao transporte motorizado — especialmente ao automóvel —, alinhando-se a um projeto de crescimento nacional. Enquadram esse enredo o triunfo do petróleo na corrida tecnológica do século 19 até o início do século 20, a instalação de uma indústria automobilística promissora e decisiva para o crescimento da economia e a necessidade de conectar os pontos do país e ampliar o acesso e capilaridade nas cidades que passavam a transbordar de fora para dentro e de dentro para fora, confundindo fronteiras e paisagens rurais e urbanas.

Nesse sentido, os incentivos diretos e indiretos — diga-se de passagem, dados ao transporte individual por todos os níveis de governo — são um aspecto central e permanente na crise estrutural da mobilidade no Brasil. Se nos anos de 1950 e 60 a derrocada dos bondes representou um marco na constituição dos sistemas de mobilidade, nos anos 1990 a imagem mais representativa do triunfo do automóvel (VASCONCELLOS, 2013) é a do rodoanel. Nos anos 2000, quando a motorização individual explodiu no Brasil, eles proliferaram em inúmeras cidades, inclusive nas duas maiores metrópoles, São Paulo e Rio de Janeiro.

Contudo, não podemos deixar de mencionar que, no início dos anos 1970, como reação à primeira crise do petróleo e às manifestações populares contra as péssimas condições de transporte, o governo federal chamou para si a responsabilidade a respeito do transporte coletivo urbano, sobretudo para amenizar a dependência do petróleo como principal fonte de energia (GOMIDE; GALINDO, 2013). Naquele momento, o transporte público coletivo passou a ganhar mais destaque como modo de transporte capaz de oferecer uma solução à crise do abastecimento e, ao mesmo tempo, à dependência do transporte individual. Vale

dizer, uma solução provisória, cujo principal saldo foi sua maior institucionalização perante o poder público sem necessariamente uma continuidade da mensuração de seus impactos ambientais e sociais para tornar-se uma política de transporte contínua e prioritária (VASCONCELLOS, 2013).

Parte desse legado inclui a institucionalização do transporte urbano como tema da política pública nacional, cujos exemplos mais representativos foram a criação do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), a Secretaria Nacional de Transporte Urbano e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU). É consequência dessas mudanças também a criação do Vale Transporte, em 1985. A institucionalização desse subsídio direto ao trabalhador com carteira assinada foi fundamental para pacificar as tensões sociais decorrentes do preço alto das tarifas e das péssimas condições do transporte. Como afirmam Gomide e Galindo (2013), essas ações, mesmo que “de cima para baixo”, constituem um saldo positivo com a profissionalização dos serviços e a garantia de subsídio aos trabalhadores. No entanto, apesar desse “respiro”, a falta de investimento público estruturante e a concentração empresarial geraram muitos dos problemas que ainda persistem.

3. Avanços institucionais nos anos 2000 e a retomada dos investimentos

Desde a redemocratização, o Brasil experimentou avanços significativos na criação de um arcabouço que desse suporte institucional e normativo ao enfrentamento de seus muitos desafios no tema da mobilidade. Compõem esse conjunto importante de medidas a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a Lei dos Consórcios e a Lei das

Concessões de 2005 e, a mais importante delas, a Lei n. 12.587/12, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Em 2015, com a Emenda Constitucional n. 90, o transporte passou a ser definido como um direito social.

Houve mudanças importantes no contexto institucional logo depois de 2003. Mas, sobretudo aquelas decorrentes da criação do Ministério das Cidades, não encontraram, em um primeiro momento, uma correspondência direta em termos de avanços nos investimentos, que, nos primeiros anos da década de 2000, continuaram limitados, com base em recursos de financiamento do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Entretanto, o cenário em termos de investimento em transporte coletivo urbano se inverte completamente ao final da primeira década dos anos 2000, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); em 2010, com o anúncio do Brasil como sede da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos; em 2011, o lançamento do PAC Mobilidade Grandes Cidades; e, em 2012, o PAC Mobilidade Médias Cidades. Em relação aos chamados *megaeventos* — ocupando lugar central no discurso do legado —, previram-se investimentos da ordem de R\$ 8,2 bilhões nas 12 cidades-sede da Copa de 2014, incluindo o Rio de Janeiro, local de realização das Olimpíadas de 2016.

No geral, essas intervenções se caracterizaram pela implantação de corredores de transporte de média e alta capacidade, por obras de apoio centradas em infraestrutura viária, pelo baixo investimento em obras voltadas para os modos ativos e pela localização concentrada nos municípios-núcleos das metrópoles (LIMA NETO; ORRICO FILHO, 2014; RODRIGUES, 2014).

Especificamente 40,8% dos recursos foram investidos em projetos de corredores BRT e outros 27,6% em obras

exclusivamente viárias, incluindo pavimentação, recuperação e implementação de vias para a circulação de automóveis. O alcance dos benefícios dessas intervenções foi e continua sendo bastante questionado. Evidências mostram que as políticas de transporte executadas no Rio de Janeiro, por exemplo, ampliaram a acessibilidade dos grupos mais ricos, reforçando as enormes desigualdades urbanas entre os grupos mais necessitados e aqueles que já contavam com recursos e condições básicas para circulação (PEREIRA, 2019).

Juntos, as mudanças no ordenamento jurídico, a institucionalização da mobilidade como política nacional e a retomada dos investimentos públicos em mobilidade foram passos importantes e não podem ser desconsiderados. Por outro lado, os problemas acumulados ao longo de pelo menos 30 anos de crise estrutural persistiram e se agravaram com a pandemia. Momento no qual a dependência a serviços e infraestruturas de péssima qualidade se uniu à piora no acesso das pessoas mais pobres aos modos de transporte.

4. Caminhos para a retomada

Embora muitos problemas de transporte urbano sejam, acima de tudo, questões práticas de gestão, de técnicas de construção e de implementação de tecnologias, as soluções para essa grave e persistente crise estão, sobretudo, no âmbito da política. Mais especificamente na construção de uma agenda integrada com diversas esferas da sociedade e engajada em ações estruturadas de médio e longo prazo. Por isso, o ambiente de circulação de ideias que vem sendo criado em função do pleito eleitoral de 2022 é oportunidade para se discutir os caminhos rumo a uma (nova) mobilidade urbana que, ao fim e ao cabo, seja concebida de forma integrada à política de desenvolvimento urbano e que

promova efetivamente maior acessibilidade, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Defendemos que as soluções capazes de influenciar, de fato, uma *mobilidade urbana transformadora* (BOARETO, 2021) precisam seguir o caminho de uma ampla reforma urbana e da promoção do direito à cidade nos termos colocados por Ribeiro (2022). Ou seja, considerando também o contexto da complexa e diversa rede urbana brasileira e as desigualdades e as injustiças sociais e ambientais presentes nas grandes cidades e metrópoles do país. Em outras palavras, uma política que permita imaginar caminhos alternativos tendo em vista quatro linhas de ação:

- i) romper com o modelo excludente, em que prevalece o planejamento orientado para a automobildade;
- ii) planejar investimentos que otimizem, requalifiquem e expandam as infraestruturas, pensando também em subsistemas de alta capacidade, ao contrário dos vultuosos investimentos realizados recentemente e que não foram capazes de evitar a grave crise atual;
- iii) mudar o modelo de financiamento baseado, atualmente, na passagem subvencionada quase que exclusivamente pelo usuário;
- iv) enfrentar o desafio ambiental, através da descarbonização e da maior participação dos modos ativos e de frotas de emissão zero, principalmente no transporte público por ônibus.

Nesse cenário, o Governo Federal reúne potencialmente as condições necessárias para impulsionar uma agenda ampla e de alcance nacional seguindo essas quatro linhas de ação. A partir de uma ação federal planejada, organizada com estados e municípios e alinhada aos objetivos determinados e orientados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, será possível avançar

uma agenda com chances reais de se efetivar, considerando o planejamento na escala metropolitana, a inclusão e a participação da população, a segurança de pedestres, ciclistas e motoristas, a sustentabilidade financeira da operação, um modelo de prestação de serviço seguro e transparente e medidas ambientais efetivas.

4.1. Mobilidade com protagonismo da esfera federal

Não há dúvidas de que a atuação do Governo Federal é fundamental para enfrentar a crise persistente da mobilidade e suas consequências em termos sociais, econômicos e ambientais. Mas, para isso, a agenda política da União deverá ser sumariamente diferente daquela seguida pelo governo Bolsonaro durante principalmente a pandemia. Tal como ocorreu em outros setores, o transporte urbano foi tratado de modo negligente pelo Governo Federal. Mesmo após o período mais crítico, a mobilidade continua desassistida de uma agenda de enfrentamento efetivo aos seus impactos e consistente com princípios de publicidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência que baseiam a administração pública.

É exemplo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) conhecida pelo nome de Kamikaze, que incluiu a destinação de R\$ 2,5 bilhões como subsídio para custear a gratuidade de pessoas com 65 anos ou mais de idade no transporte público. No entanto, o projeto aprovado pelo Congresso Nacional não definiu critérios claros sobre quando e como os municípios, estados e regiões metropolitanas acessariam os recursos previstos. Ademais, não estabeleceu critérios legíveis sobre como será feita a contrapartida e como funcionarão os mecanismos de fiscalização e publicidade.

Entre as possibilidades de atuação do Governo Federal, está o papel de incentivar a visão de planejamento nos municípios e nos estados, estes últimos responsáveis pelo planejamento da

mobilidade na escala metropolitana. Ao mesmo tempo, caberia à União coordenar ativamente a construção de um Sistema Único de Mobilidade Urbana que garanta o financiamento das infraestruturas e a gestão dos serviços, assegurando seu caráter coletivo e universal. Esse sistema seria centrado em uma estrutura nacional para atuar na regulação, na construção de fontes de financiamento e em políticas industriais para o setor. A ideia de estruturação foi lançada pela iniciativa Mobilidade Brasil² e vem ganhando corpo com a adesão de diversas organizações.

O financiamento de infraestruturas impulsionado pelo Governo Federal, por sua vez, pode ser inserido em um ciclo de investimentos que produzam um ciclo virtuoso de crescimento econômico, geração de empregos, desenvolvimento de cadeias produtivas, diminuição da pegada e dos impactos ambientais, ao mesmo tempo em que recupera a capacidade produtiva dos recursos naturais. Dessa maneira, a União teria o papel de situar a mobilidade urbana em uma política de *Big Push Ambiental* (*Environmental Big Push*) (GRAMKOW, 2019; GRAMKOW; MAGACHO, 2022). O fundamento desta abordagem consiste em investimentos complementares — que deem um grande impulso (*big push*) — para facilitar um desenvolvimento sustentável e com impactos multilaterais. Principalmente na geração de emprego e renda em setores de média e alta capacidade tecnológica, visando a uma transição verde (isto é, para uma matriz produtiva e de consumo sustentável) e justa (que mitigue as arbitrariedades contidas na lógica de precarização do trabalho).

² A proposta foi elaborada pelo Movimento Tarifa Zero BH, em parceria com o engenheiro Lúcio Gregori (ex-secretário de transportes de São Paulo e mentor do Tarifa Zero no Brasil), o economista João Luiz da Silva Dias (ex-presidente da Empresa de Transportes de Belo Horizonte S/A - BHTRANS) e o urbanista e professor da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Roberto Andrés.

4.2. Mobilidade com políticas na escala metropolitana

A realidade do deslocamento cotidiano de milhares de pessoas entre os municípios metropolitanos, cada um com suas próprias instâncias administrativas, é um desafio adicional para qualquer política pública. No país, mais de 75,2 milhões de pessoas vivem em espaços definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como metrópoles, sendo 42,6 milhões nos municípios núcleos e 32,5 milhões em seus entornos. Nesses espaços, em muitos aspectos, os limites político-administrativos dos municípios são apenas imaginários. Na realidade cotidiana, não são barreiras para que milhões de pessoas circulem em busca das oportunidades urbanas disponíveis em cada um deles, especialmente em seus núcleos, para onde conflui um fluxo de milhares de pessoas todos os dias para trabalhar e estudar.

Esses espaços se configuram como centros do poder político e econômico. Nesse conjunto de concentrações urbanas relevantes estão 50,7% do Produto Interno Bruto (PIB), uma grande parcela dos postos de trabalhos formais e a maior parte dos empregos da indústria intensiva em tecnologia. No entanto, são também territórios socialmente complexos e mais desiguais que o restante do país. Segundo Salata e Ribeiro (2022), embora as famílias nas regiões metropolitanas possuam maiores rendimentos médios, a distribuição da renda é menos igualitária em relação ao país.

Diante desse contexto, é essencial que os estados assumam suas responsabilidades quanto à gestão das funções públicas de interesse comum, seja criando estruturas de governança, realizando investimentos nas áreas conurbadas ou, ainda, coordenando a elaboração dos planos de mobilidade na escala metropolitana. Ao analisarem a experiência de planejamento da mobilidade nas regiões metropolitanas, Lima Neto e Orrico Filho (2013) ressaltam que esse instrumento é essencial para

uma melhor coordenação dos investimentos nesses territórios e constatam que prevalece uma realidade em que há uma pequena integração entre o que se financia e o que se planeja.

Por fim, vale ressaltar que uma das possibilidades para as políticas de mobilidade em espaços metropolitanos é a utilização dos consórcios públicos, instrumento fundamental para a gestão de sistemas de transporte que cobrem mais de um município. Nas metrópoles, mais uma vez o transporte de massa, especialmente sobre trilhos, assume papel importante, demanda, por isso, um planejamento sério e continuado para viabilizá-lo no médio e longo prazo.

4.3. Mobilidade com inclusão, participação e “despejo zero”

Como defende o documento elaborado na última Conferência Popular pelo Direito à Cidade³, a inclusão no transporte começa pela democratização do uso do espaço público, combatendo o privilégio ao automóvel, com sistemas, infraestruturas e desenho urbano orientados pelas necessidades das pessoas de todas as idades, gêneros, grupos étnico-raciais e moradores dos territórios populares. Aliado a isso, é fundamental que os projetos de mobilidade coloquem em primeiro lugar o interesse social, garantindo a participação ampla, plural e inclusiva nas decisões de planejamento nas cidades.

Ações visando à transparência, com amplo e irrestrito acesso a dados e informações, são etapas cruciais para a construção de uma política de mobilidade urbana baseada em processos decisórios democráticos e inclusivos. Nessa linha, além de considerar as demandas construídas pelos movimentos sociais e pelas comunidades, por vezes impactadas negativamente por

³ Plataforma de Lutas pelo Direito à Cidade. Disponível em: <https://www.confpopdireitoacidade.com.br/>. Acesso em jul. 2022.

políticas urbanas ou pela falta delas, o processo de planejamento deve também garantir o acompanhamento público do processo de planejamento e execução em todas as suas fases. Trata-se de algo fundamental, considerando que o histórico recente das políticas de mobilidade mostra que muitas delas são anunciadas prometendo benefícios a todos, mas em sua execução acabam, claramente, promovendo exclusão, tal como acontece nos casos das populações ameaçadas de remoções forçadas. Nesse contexto, é indispensável uma mobilidade com despejo zero.

4.4. Mobilidade com segurança

A prioridade dada ao automóvel torna a população mais sujeita à violência no trânsito, inclusive crianças. Somente entre janeiro e agosto de 2021, o Sistema Único de Saúde totalizou mais de seis mil crianças e jovens hospitalizados em estado grave devido a atropelamentos no Brasil (R7, 2021). Uma face mais perversa da motorização é o incentivo dado às motos. A motocicleta é um veículo que possui vantagens individuais, sobretudo econômicas para as populações de menor rendimento. Contudo, devido à vulnerabilidade dos usuários, tem se tornado uma grande desvantagem social. No período entre 1996 e 2011, foram registradas 85 mil mortes de motociclistas pelo Ministério da Saúde (VASCONCELLOS, 2013). Nesse sentido, no caso brasileiro, o desafio relacionado à segurança na mobilidade passa inevitavelmente por soluções que diminuam sua dependência como meio de transporte cotidiano e garantam melhores condições para os trabalhadores do setor de entregas (*delivery*). Em áreas metropolitanas, vale dizer, as distâncias percorridas maiores tornam os usuários ainda mais vulneráveis, especialmente a população moradora de municípios periféricos.

A implementação de transporte de alta capacidade seguro é fundamental para enfrentar esse desafio. Já nas áreas centrais — e isso vale para todas as cidades do país — tem-se demonstrado que as soluções são aquelas baseadas na gestão da velocidade ou na implementação de zonas livres de carro. Medidas de redução de velocidades em áreas densamente habitadas e frequentadas diminui tanto o risco de uma colisão quanto a gravidade das lesões resultantes nas vítimas. Além disso, cumprem papel fundamental na inclusão ao criar uma ambiência urbana amigável para pedestres em geral, mas sobretudo crianças, idosos e pessoas com mobilidade reduzida.

Por fim, uma política integrada de mobilidade deve considerar também a segurança das mulheres no trânsito e no transporte público, já que, neste último, estão submetidas cotidianamente a situações de assédio e importunação sexual. Como aponta Almeida e Prado (2022), uma série de normativas que tramitam na Câmara e no Senado Federal e vêm sendo também aprovadas ou decretadas em nível municipal precisam ganhar eficiência normativa com o objetivo de se avançar no combate à violência contra as mulheres, garantindo acessibilidade com segurança para esse grupo da população. Uma das medidas importantes nesse caso é o direito de solicitar o embarque ou desembarque fora dos pontos de paradas de ônibus, a exemplo do que foi garantido através de decreto em Salvador, em 2021 (ALMEIDA; PRADO, 2022).

4.5. Mobilidade com outro modelo de financiamento

A melhoria nas condições de deslocamento da população passa inevitavelmente pela discussão sobre como conciliar novos modelos de financiamento para a efetivação do transporte como direito essencial. No Brasil, cerca de 90% da fonte de custeio dos

sistemas de transporte público vem da receita tarifária (INESC, 2019). Em cidades europeias como Madri e Paris, a participação da tarifa corresponde a 40% aproximadamente, e mais da metade é composta por subsídios e receitas de exploração comercial atreladas ao sistema (CARVALHO; GOMIDE; PEREIRA *et al.*, 2013). Aqui, toma-se o ligeiro cuidado para não se comparar com realidades sociais e econômicas sem equivalência — como é a América Latina e a Europa. A orientação é visualizar o desenho dessa “pizza”: quanto mais variado o número de fatias, mais orientado é o sistema de transporte público à mitigação de riscos e de garantia da prestação adequada do serviço a usuários.

Essa discussão recai sobre o debate necessário a respeito do papel que a tarifa não deveria cumprir nesta equação. Ou seja, a operação do transporte não pode depender exclusivamente do valor arrecadado pela passagem. Assim como as operadoras não podem continuar sendo remuneradas conforme a quantidade de pessoas que transportam, modelo que estimula a lotação e que degrada a qualidade do serviço.

Hoje, a compreensão da mobilidade e do transporte público como subfinanciado por fundos vinculados a políticas públicas está amadurecendo e tornando-se mais preparada para engajar um debate pragmático e propositivo que preveja, regule e amplie mecanismos de financiamento por outras receitas. Estudar uma política de taxação sobre congestionamento (considerando a posse de veículos por domicílios de média e alta renda) e prospectar receitas atreladas à exploração comercial e publicitária de infraestruturas de transporte público são caminhos para viabilizar uma redistribuição de recursos para financiar o transporte público com equidade e, também, oportunidade.

Além disso, as experiências de subvenção para tarifa zero, implementadas com sucesso em muitos municípios do país como Maricá (no Rio de Janeiro) e Caeté (em Minas Gerais),

mostram ser possível tirar das costas dos trabalhadores um custo que beneficia toda a sociedade e que, acima de tudo, é crucial para o desenvolvimento econômico de qualquer cidade, estado e país. No mundo, até julho de 2022 já eram mais de 150 cidades com tarifa zero, segundo a plataforma *Fare Free Public Transport*⁴.

4.6. Mobilidade com outro modelo de prestação de serviço

Caminho paralelo é o da alteração nos parâmetros de governança atrelado ao modelo de prestação de serviço, com um papel mais ativo do Estado na regulação, sobretudo das esferas estaduais e municipais. Tradicionalmente, a governança do transporte público por ônibus encontra na figura jurídica de empresas operadoras a responsabilidade por prover, gerir e manter o sistema de modo integral, enquanto o poder público é responsável apenas pela fiscalização. Nessa modalidade, concentra em um único contrato de concessão diversas funções essenciais e críticas à qualidade do serviço prestado.

Cidades latino-americanas como Santiago e Bogotá, recentemente, tornaram-se referências internacionais de inovação de governança para melhorar a qualidade dos seus sistemas de transporte público — notadamente os de ônibus. Ambas as cidades estão buscando um caminho para corrigir os efeitos de uma estrutura de mercado historicamente distorcida. Uma das primeiras saídas é a adoção de um modelo de seccionamento dos contratos entre operação e provisão do serviço, permitindo o compartilhamento de riscos financeiros (principalmente para a provisão de novas tecnologias veiculares), a atração de prestadores com maior nível de especialização técnica e a redução da dependência do serviço a poucos agentes.

⁴ Disponível em: <https://freepublictransport.info/city/>. Acesso em jul. 2022.

Em muitas situações, poucos empresários e empresas dominam toda a cadeia do setor. Às vezes, estão sob o controle do mesmo grupo o fornecimento do combustível, o aluguel de garagens, os bancos que financiam novos veículos e o controle sobre a bilhetagem eletrônica. Famílias que controlam as operadoras participam ainda de empresas que dominam o mercado de carrocerias, por exemplo. Em São Paulo, uma única empresa é proprietária de um em cada dez ônibus (RODRIGUES; LOBEL, 2019).

Diante da crise, as mudanças no desenho regulatório do setor são inadiáveis. Iniciativas nessa direção vêm sendo tomadas pela cidade do Rio de Janeiro na reformulação do seu sistema de BRT, ajustando um modelo equivocado no momento de sua implantação. A previsão é que, com o encampamento da provisão do serviço pela prefeitura, um novo consórcio de empresas será contratado para operar a frota pública. Na capital fluminense mudanças importantes têm ocorrido. Em junho de 2022 um novo consórcio de empresas havia vencido a licitação para mediar a arrecadação tarifária do sistema, cuja receita passará a ser transferida para um fundo de compensação gerido pela prefeitura. Com este seccionamento, a gestão do sistema de BRT — e, futuramente, a do sistema convencional de ônibus — pretende adquirir maior transparência e controle, remunerando os operadores por meio do cumprimento de metas de quilometragem percorrida.

A entrada de novos atores do mercado de transporte também é um desafio para o poder governamental no sentido de garantir a qualidade dos serviços. A crise urbana nacional tem criado oportunidades para que fundos financeiros globais incorporem os serviços coletivos aos seus ativos, incluindo os de transporte. Este é o caso do Metrô do Rio, cuja concessão estava nas mãos das empresas Invepar, de propriedade de fundos de pensão estatais

brasileiros: Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), com 25,56%; Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), com 25%; Fundação dos Economistas Federais (Funcef), com 25%. A recente incorporação deste bem público à propriedade do Mubadala (PELEGI, 2021), fundo de Abu Dhabi, parece acentuar a lógica de gestão que se orienta fortemente pela dinâmica do mercado de capitais, ou seja, uma gestão muito mais interessada no valor acionário dos bens do que na sua rentabilidade operacional.

4.7. Mobilidade com descarbonização e eletrificação da mobilidade

As políticas de mobilidade urbana devem desempenhar papel protagonista no combate às emergências climáticas. Os ônibus respondem por 85,7% dos deslocamentos em transporte coletivo no Brasil (MDR; BID, 2021), operando majoritariamente com óleo diesel. Os transportes respondem por 47% das emissões de CO₂ no setor de energia (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020). Nesse contexto, a descarbonização da frota de transporte público tem se mostrado um dos caminhos mais estratégicos para baratear a operação do sistema sobre prazos médio e longo. E, ao mesmo tempo, uma alternativa promissora para mitigar a ocorrência de eventos climáticos e meteorológicos extremos atrelados ao aquecimento global no mesmo horizonte e melhorar a qualidade do serviço.

Os ônibus de tração elétrica a bateria custam o dobro de um ônibus a diesel (ITDP BRASIL, 2022), porém o investimento em capital é compensado pela redução dos custos de operação e manutenção, que podem chegar a quase 70% (GOBIERNO DE CHILE, 2020). A melhora proporcionada pela redução significativa do desconforto térmico e sonoro gera também potenciais impactos

positivos para atrair novos usuários, fidelizá-los e dignificar as condições de trabalho de condutores e cobradores.

O aprimoramento dessas novas tecnologias é oportunidade para aperfeiçoar uma cadeia produtiva de emissão zero. É, também, oportunidade para requalificar profissionais do setor, visando a reinserção no mercado de trabalho em empregos menos precários e com remunerações maiores (GRAMKOW; MAGACHO, 2022). Há, nesse sentido, uma oportunidade para o transporte público liderar uma transição energética que seja justa e inclusiva para o mercado de trabalho e disruptiva para as inovações tecnológicas.

5. Considerações finais

Este texto analisou o panorama da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras em 2022, tendo como base as mudanças provocadas pela pandemia de Covid-19, especialmente no transporte público coletivo. A premissa que fundamenta este ensaio é de que a crise da mobilidade urbana tem origem na maneira acelerada como nossas metrópoles cresceram e em função de políticas de transporte socialmente excludentes ao longo do século 20. Neste sentido, defende-se que o período de pandemia não foi responsável pela crise, mas potencializou as vulnerabilidades intrínsecas ao sistema.

As soluções para os problemas da mobilidade urbana no Brasil implicam em ações de médio e longo prazo. Por conta disso, a ativação de políticas coordenadas e baseadas em equidade e justiça social é urgente para a superação de uma crise urbana agravada pela pandemia de Covid-19. Mais do que isso, a inclusão dos transportes em um ciclo mais amplo de investimentos é também parte essencial da retomada do

desenvolvimento nacional liderada, necessariamente, por forças progressistas.

É crucial neste horizonte a consideração da cidade para além das suas fronteiras institucionais, garantindo que uma nova camada de urbanização abranja a mobilidade em escala metropolitana. Para tal, aspirar a um sistema unificado de mobilidade urbana, inspirado no modelo da saúde e de assistência social do país, deve ser parte da agenda para assegurar o direito social ao transporte estabelecido em Constituição com o apoio do Governo Federal para assumir a mobilidade como uma questão de desenvolvimento nacional.

Por conseguinte, os caminhos potencialmente transformadores para ampliar o acesso à cidade não devem ser vistos como excludentes, mas permeáveis e trançados entre si. O desincentivo ao transporte individual motorizado, com instrumentos para redução de poluentes, financiamento do sistema de transporte coletivo e garantias de acessibilidade e segurança a pedestres e ciclistas (principalmente, moradores de favelas e periferias distantes, negros e mulheres) são intrínsecos. A experiência com as políticas de transporte que fundaram nosso modelo de mobilidade excludente, tal como defende Vasconcellos (2013), é hoje um aprendizado para evitar os erros e aumentar os acertos para acelerar uma transformação equitativa e sustentável na mobilidade urbana das metrópoles brasileiras.

Referências

ALMEIDA, A; PRADO, A. **O embarque e desembarque das mulheres durante a noite**. Observatório das Metrópoles, abr. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/o-embarque-e-desembarque-das-mulheres-durante-a-noite/>. Acesso em julho de 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). **Anuário NTU: 2020-2021**. Brasília: NTU, 2021.

Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Public637677328510412847.pdf>. Acesso em jul. 2022.

BID; MDR. **Qualificação do Sistema de Transporte Público Coletivo por Ônibus no Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR (autores). Global Environment Facility – GEF (financiador) – Brasília: Editora IABS, 2021.

BOARETO, R. Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 44, ano 12, p. 8-24, 2021.

CARVALHO, C. H. R.; GOMIDE, A.; PEREIRA, R. H. M. *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Nota técnica n. 2, Ipea, Brasília, julho de 2013.

DONDOSSOLA, E. Ônibus seguem lotados no Rio um mês após início do isolamento social. **G1**, Rio de Janeiro, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/14/onibus-seguem-lotados-no-rio-um-mes-apos-inicio-do-isolamento-social.ghtml>. Acesso em jul. 2022.

FERNANDES, K. Imobilidade urbana é o motor da desigualdade nos centros urbanos. **UOL**, 5 fev. 2021. Disponível em <https://www.uol.com.br/carros/colunas/kelly-fernandes/2021/02/05/imobilidade-urbana-e-o-motor-da-desigualdade-nos-centros-urbanos.htm>. Acesso em jul. 2022.

GOBIERNO DE CHILE. **Plataforma de Electromovilidad** (s.d.). Disponível em: <https://energia.gob.cl/electromovilidad/transporte-de-pasajeros/buses-electricos-red>. Acesso em jul. 2022.

GOMIDE, A. A; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27. n. 29, 2013.

GRAMKOW, C. O Big Push Ambiental no Brasil. Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. Fundação Friedrich Ebert Stiftung Brasil – FES, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, Nações Unidas. **Perspectivas**, n. 20, jan. 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44506/1/S1900163_pt.pdf.

GRAMKOW, C.; MAGACHO, G. “O verde nas medidas para recuperação da economia nos EUA e reflexões para o Brasil”. In: RONCAGLIA, A.; BARBOSA, N. (orgs). **Bidenomics nos trópicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022. 286p. ePub.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (Idec). **Crise do transporte público provoca greves e CPIs em todo o Brasil**. Blogpost, 20

capítulo 7 | Caminhos transformadores para a mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras

ago. 2021. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/crise-do-transporte-publico-provoca-greves-e-cpis-em-todo-o-brasil>. Acesso em jul. 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). Criação de um fundo de financiamento do transporte possibilita tarifa zero, diz estudo. **Notícias**, 30 out. 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/criacao-de-um-fundo-de-financiamento-do-transporte-publico-possibilita-tarifa-zero-diz-estudo/>. Acesso em jul. 2022.

ITDP BRASIL. **De Santiago a Shenzhen**. Como os ônibus elétricos estão movendo as cidades. Relatório. 2022. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/como-os-onibus-eletricos-estao-movendo-as-cidades/>. Acesso em maio de 2022.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000).

LIMA FILHO, V. C.; ORRICO FILHO, R. D. "A governança metropolitana da mobilidade: uma análise a partir dos relatos estaduais". In: COSTA, M. A.; MARGUTTI, B. O. (Org.). **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrópoles Brasileiras**. Brasília: IPEA, 2014.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil (1970-2019)**. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2020. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf. Acesso em jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Quito, 2017. Acesso em jul. 2022.

PELEGI, A. Fundo árabe assume controle do Metrô Rio em operação de R\$ 1,8 bilhão. **Diário do Transporte**, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2021/11/09/fundo-arabe-assume-controle-do-metro-rio-em-operacao-de-r-18-bilhao/>. Acesso em jul. 2022.

PEREIRA, R. Justiça Distributiva e Equidade no Transporte: legado dos megaeventos e desigualdades de acesso a oportunidades no Rio de Janeiro. **Texto para discussão (Ipea)**, n. 2464, abril de 2019.

R7. **Mortes e internações de crianças atropeladas aumentam em 2021**. Brasília, 30 out. 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/mortes-e-internacoes-de-criancas-atropeladas-aumentam-em-2021-3010202>. Acesso em jul. 2022.

RODRIGUES, A.; LOBEL, F. Time de futebol, linha de metrô e autopeças fazem parte do império dos donos de ônibus em SP. **Folha de S. Paulo**, 2 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/08/time-de-futebol-linha-de-metro-e-autopecas-fazem-parte-do-imperio-dos-donos-de-onibus.shtml>. Acesso em jul. 2022.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D. (I)Mobilidade na cidade de São Paulo. Dossiê São Paulo, Hoje. **Estud. av.**, n. 25, v. 71, abr. 2011.

SALATA, A.; RIBEIRO, M. A questão das desigualdades: pandemia e crise social nas metrópoles. Série Reforma Urbana e direito à cidade: os desafios do desenvolvimento, **Le Monde Diplomatique**, 18 maio de 2022. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-questao-das-desigualdades-pandemia-e-crise-social-nas-metropoles/>. Acesso em jul. 2022.

VASCONCELLOS, E. A. A Crise do Planejamento de Transportes nos Países em Desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. **TRANSPORTES**, v. 3, n 2., 7-26, 2005.

VASCONCELLOS, E. **Políticas de transporte no Brasil**. A construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2013.

CAPÍTULO 8

A questão fundiária mais atual que nunca:

O fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país

BETÂNIA ALFONSIN

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

1. Introdução

A história da produção das cidades brasileiras está intimamente ligada às formas jurídicas de acesso à terra praticadas no país, por mais que essa trama seja, muitas vezes, ocultada ou pouco debatida, tanto nas escolas de Direito quanto nas de urbanismo. O Brasil se encontra, no entanto, em uma espécie de encruzilhada histórica, lutando para virar a página de mais um período de autoritarismo político de sua História, e, mais do que nunca é importante levar o assunto a sério e promover uma análise que nos permita, em um momento de mobilização pela retomada da Democracia, revisar as fórmulas jurídicas até aqui adotadas a fim de contribuir para uma efetiva democratização do acesso à terra em uma próxima etapa.

No presente artigo, apresenta-se uma breve revisão histórica da construção de um arcabouço jurídico que concentrou terra e riquezas nas mãos de poucos no país e, nas cidades, promoveu um processo de exclusão sócio-territorial e hierarquização do espaço, para analisar, depois, a trajetória da política pública de regularização fundiária urbana desde a Constituição de 1988 até o presente. Adianto que a análise desse processo revela o direito de propriedade como um perverso fio condutor já que, mesmo sendo responsável pelo problema central do acesso à terra no Brasil, é apresentado, em legislações recentes, como solução para resolver tais problemas nas áreas urbanas. O desvelamento de tal armadilha, bem como a indicação de caminhos para sair desse brete jurídico, são os objetivos do presente artigo, no qual são resgatados muitos dos achados de pesquisas realizadas pelo Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à Cidade da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), integrante do núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

2. A *colonialidade* do modelo fundiário brasileiro

Começamos pelo óbvio: as desigualdades no usufruto do território das cidades, que costumamos avaliar pelas diferenças em relação ao acesso às infraestruturas e serviços urbanos, para além do aspecto urbanístico, se baseiam em uma desigualdade jurídica fundamental: convivem no país, há muito tempo, duas formas de acesso à terra, a via formal da *propriedade* e a via da *posse*, exercida por famílias que dão à terra uma função social, mas não possuem um título que lhes garanta a segurança no exercício do direito de morar. Embora não seja possível estimar com precisão o percentual da população que vive nessas condições, muito em função de imprecisões metodológicas dos levantamentos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a literatura de Direito Urbanístico, Planejamento Urbano e Urbanismo sublinha esse traço como marcante das formas de produção do espaço, muito especialmente o urbano¹.

A coexistência das formas de acesso à terra pela via informal da posse e pela via formal da propriedade tem raízes históricas que remontam ao período colonial e se consolidaram na Lei de Terras de 1850. Na tentativa de construir um marco jurídico para a terra após a Independência do Brasil, o Império introduziu a propriedade privada no país pela via da Lei de Terras, que legitimou os primeiros latifúndios no campo, e, embora tenha legitimado posses pretéritas, em boa medida relegou a posse a um lugar inferiorizado juridicamente quando comparado ao direito de propriedade, o que se consolidaria com o Código Civil de 1916². Ao inaugurar o Cartório do Registro de Imóveis no país, a Lei de Terras contribuiu para a conversão da terra em

¹ Para um aprofundamento deste debate, ver Saule Jr. (2017), Fernandes (2006), Rolnik (2015) e Cardoso e Denaldi (2018).

² Rolnik (1997).

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

mercadoria, já que, até este momento, o acesso à terra não era, como regra, oneroso. O “registro de imóveis” instaura também o “mercado imobiliário”, à medida que a partir desse marco as principais formas de aquisição da propriedade seriam a sucessão hereditária e a compra e venda. Foi esse momento histórico que consagrou, no Brasil, a duplicidade de formas de acesso à terra que persiste até hoje, tanto no campo quanto nas cidades: de um lado, a via protegida juridicamente e com efeitos *erga omnes*³ da propriedade, de outro lado, a via da *lógica da necessidade*⁴ da posse.

A questão é que, ao considerar como “legal” ou “legítimo” apenas o acesso à terra que se dá pelo título de propriedade registrado em cartório, esse movimento jurídico desconsiderou as formas de acesso à terra praticadas pelas populações tradicionais, pelos povos originários, pelas populações ribeirinhas e beiradeiras da Amazônia, pelos quilombolas e caiçaras. A assinatura da Lei de Terras foi um golpe no sistema de posses que utiliza a terra como um *comum* e que, de uma penada, se viu deslegitimado, condenando milhões de pessoas à insegurança jurídica no exercício do direito de morar.

A violência desse processo tem uma marca de colonialidade indisfarçável, inclusive porque reproduz, nas Américas, a fórmula dos cercamentos das terras comunais ocorridos na Europa, no período anterior, em um processo fundamental para a acumulação primitiva do capital⁵. Quando se desvelam essas origens do direito de propriedade é possível perceber que o instituto da propriedade, no Brasil, faz parte do amálgama que sustenta a

³ A expressão latina *erga omnes* significa que o direito de propriedade se exerce “contra todos”, ou “contra terceiros”, e a tradução da expressão já dá uma ideia do caráter “exclusivo” (ou excludente) de tal direito.

⁴ Ver Abramo (2003).

⁵ Para um excelente apanhado da violência e do significado dos “*enclosures*” na Europa, como um processo fundamental na acumulação primitiva do capital e o surgimento do capitalismo, ver o trabalho da historiadora feminista Silvia Federici (2017).

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca: o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país

colonialidade do poder no país. Até hoje, a concentração da terra é escandalosa e, no campo, segundo dados do IMAFLORA, “o estrato dos 10% maiores imóveis ocupa 73% da área agrícola do Brasil, enquanto o estrato dos restantes 90% menores imóveis ocupa somente 27% da área. Em todos os estados brasileiros os 10% maiores imóveis detêm mais de 50% da área⁶.”

No território das cidades, o problema não é menor, e tampouco a centralidade do direito de propriedade tem peso menor no desenvolvimento de políticas públicas capazes de promover uma distribuição mais equitativa da terra urbana. A industrialização e urbanização brasileira ao longo do século XX agravaram a questão do acesso desigual à terra, com ênfase no período do governo militar, quando as populações urbanas aumentaram pela concentração das oportunidades de obtenção de trabalho e renda nas cidades e, muito especialmente, no Sudeste. A maneira própria pela qual o mercado imobiliário funciona no capitalismo, calcada nas especiais características do bem *terra*, mesclada à fórmula jurídica do binômio propriedade / posse, resultou em espaços urbanos, estruturalmente hierarquizados.

3. As políticas de regularização fundiária da nova república

A redemocratização vivida pelo Brasil no final da década de 80 incorporou um movimento importante para lidar com a questão urbana, no período constituinte, quando a emenda popular da reforma urbana foi apresentada⁷. A política habitacional brasileira foi realmente revolucionada após a promulgação da Constituição de 1988, pois a regularização fundiária havia substituído o modelo

⁶ Ver o estudo completo em Pinto (2020).

⁷ A efervescência do período já foi narrada por diferentes autores, com diferentes ênfases e o detalhamento desse processo escapa aos objetivos do presente artigo. Para recuperar a história da emenda popular da reforma urbana em minúcia, ver: Alfonsin *et al.* (2017).

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
 para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

de produção habitacional em grande escala promovido pelo BNH no período da Ditadura Militar. Sem nunca ter sido reconhecida e valorizada anteriormente, a autoconstrução da moradia pelas populações de baixa renda passou a ter status constitucional de direito fundamental com a introdução do instrumento da usucapião urbana especial para fins de moradia no capítulo da Política Urbana, que reconhecia, inclusive, que esta era uma forma de dar à terra urbana uma função social. Foi a primeira vez em que o acesso à terra pela via da posse teve visibilidade e legitimação constitucional.

A partir daí, durante o ciclo da Nova República, o Brasil se destacou na região latino-americana com o desenvolvimento de um paradigma de *regularização fundiária plena*, que apostava no reconhecimento do direito à segurança da posse pela via da *titulação*, acompanhada da *urbanização* do assentamento e da *democratização* da gestão dos projetos. A política pública claramente buscava dar efetividade ao *direito à cidade* e, nos assentamentos em que foi implementada, melhorou muito a qualidade de vida das famílias beneficiadas.

A fórmula constitucional consagrou, ainda, uma duplicidade de títulos para garantir a segurança da posse das populações urbanas, não permitindo que a propriedade monopolizasse a política de regularização fundiária. A matriz que resultou da negociação política da emenda popular da reforma urbana foi a seguinte:

Tipologia	Instrumentos	Títulos
Ocupações em áreas privadas	Usucapião Urbana Especial para fins de moradia	Título pleno de propriedade
Ocupações em áreas públicas	Concessão de uso especial para fins de moradia	Título alternativo: direito de uso

Quadro 1. Matriz da negociação política da emenda popular da reforma urbana. Elaboração própria.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

Pelo modelo adotado, nas áreas públicas as famílias teriam a segurança da posse garantida por um título de uso, em função da norma constitucional que proíbe a usucapião em áreas públicas. No modelo que se desenvolveu a partir daí, a regularização fundiária era complementada pela regularização urbanística, com o gravame de Zonas Especiais dos assentamentos regularizados. Esse paradigma da regularização fundiária plena foi objeto de ampliação posteriormente à Constituição de 88, em dois momentos de avanços importantes para a reforma urbana: (i) a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, regulamentando o capítulo constitucional sobre a política urbana e, ainda, (ii) a promulgação da lei 11977/09 que, embora tenha ficado conhecida por instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida, trouxe um título sobre a Regularização Fundiária Urbana, aprofundando o compromisso de tal política com a efetivação do direito à cidade. A lei 11.977/09 trouxe um procedimento a ser seguido nos processos de regularização fundiária, além de introduzir novos instrumentos jurídicos e fazer com que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tivessem seu papel reforçado quando um assentamento é de baixa renda, a ser regularizado pela via da Regularização Fundiária de Interesse social (REURB-S).

Além, disso, na lei 11.977/09 foi introduzido o instrumento da *legitimação de posse*, uma espécie de reconhecimento do tempo de posse de cada uma das famílias moradoras de um assentamento urbano irregular previamente demarcado urbanisticamente. Pela legitimação de posse, o poder público reconhecia, pela primeira vez no país, a existência da posse, o tempo de ocupação e o tamanho do lote que foi ocupado pelo morador. Mais do que isso, tais posses eram registradas no cartório de registro de imóveis e poderiam, inclusive, ser convertidas em propriedade após 5 anos do registro original, em um procedimento que ficou conhecido como “usucapião administrativa”. A lei, embora desburocratizasse

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

a forma de aquisição da propriedade, evitando a necessidade de ingresso de ações em Juízo, claramente estava comprometida com o direito à cidade, já que em muitos dispositivos, mencionava e regulamentava a urbanização do assentamento também.

Como os procedimentos de regularização fundiária são bastante lentos e os/as técnicos/as dos municípios precisam de um tempo para construir a forma como localmente os instrumentos serão implantados, a lei 11. 977/09 e seus novos instrumentos acabou por ser bastante prejudicada em sua implantação, pois em 2016, o país promove o impeachment sem crime de responsabilidade da Presidenta Dilma Rousseff e a maior parte dos processos são interrompidos.

Conforme bem analisa Ribeiro (2020),

[...] o arranjo político constituído a partir da queda de Dilma Rousseff, teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista-redistributiva, abrindo caminho para um projeto neoliberal desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social, criados a partir da Constituição de 1988. Tal mudança terá como contrapartida, no plano da cidade, um ajuste urbano na direção de políticas urbanas pró-mercado.

Com efeito, a partir do impeachment, um grande giro na política de regularização fundiária também se opera e o Brasil se alinha a um paradigma bem conhecido internacionalmente, no qual a titulação é priorizada, com objetivos que se ligam às necessidades atuais do capital.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

4. A titulação como panaceia e como armadilha

De todas as reformas enviadas ao Congresso Nacional por Michel Temer após o impeachment da Presidenta Dilma, a menos comentada pela imprensa, no entanto, foi a do marco legal da terra, talvez por tratar da mudança das regras de um jogo menos conhecido da população. Em um período chave de nossa história política, é preciso compreender o sentido daquela reforma introduzida pela lei 13.465/17 para enfrentar o incremento da gentrificação que passaremos a assistir, de forma cada vez mais notável, nas cidades brasileiras.

A seguir fazemos um balanço das alterações introduzidas na legislação brasileira sobre regularização fundiária depois da reforma do marco legal da terra, que não apenas representaram um retrocesso nas políticas garantidoras do direito à cidade, como promoveram um reducionismo da política pública em questão à mera entrega de títulos plenos de propriedade a possuidores de baixa renda. Para quem acredita na necessidade de uma reforma urbana no país, como veremos, o saldo mais perverso da ruptura paradigmática operada na concepção da regularização fundiária pela lei 13.465/17 tem um duplo viés: alinha o Brasil a um movimento internacional de financeirização da terra ao mesmo tempo em que reforça a histórica colonialidade do direito de propriedade entre nós, já detalhadamente analisada anteriormente.

A lei foi fruto de uma medida provisória enviada ao Congresso Nacional na véspera do Natal de 2016 e integrou um grande pacote de reformas propostas no período do governo Temer, como a reforma trabalhista, a reforma do ensino médio, o congelamento de gastos com políticas sociais e a reforma da previdência social. O pacote é um indicador muito claro da inflexão ultraliberal nas políticas públicas brasileiras e, apreciado

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

em seu conjunto, deixa bastante claro que, como diz Márcio Pochmann, “não estamos vivendo um período de mudanças, mas sim uma mudança de período histórico”. Na análise de Pochmann, a era pós-Constituição de 88, denominada de “Nova República”, acabou com o golpe de 2016.

No que diz respeito às políticas aqui analisadas, após a reforma do marco legal da terra, a regularização fundiária no Brasil foi totalmente descaracterizada, e apesar de receberem um título de propriedade plena, os beneficiários poderão continuar sem acesso a infraestruturas como saneamento básico, fornecimento regular de energia elétrica e de água potável. Note-se que o direito fundamental amparado pela política pública não é mais o direito à cidade, mas passa a ser o direito de propriedade. Esse giro legal atende às necessidades atuais do sistema capitalista que, em países de todo o mundo, vem promovendo a reforma de sistemas fundiários e apostando na titulação de assentamentos informais como forma de expandir o estoque de terras acessíveis, juridicamente, aos empreendimentos de interesse do mercado imobiliário.

Ao invés de garantir o direito à moradia das populações de baixa renda, o novo modelo poderá servir a um gigantesco processo de despossessão, no qual a titulação serve apenas para facilitar a expulsão dessas famílias de suas terras, vitimadas por uma espécie de urbanismo especulativo no qual se compra terra barata de famílias pobres para alterar formas de uso e ocupação do solo e, mais adiante, aliená-las por um valor muito mais significativo, a camadas de mais alta renda. Tal dinâmica vem ocorrendo em países de todo o mundo, sendo claramente sistêmico, tal como bem analisou Raquel Rolnik no excelente *Guerra dos Lugares*⁸.

⁸ Após ser Relatora das Nações Unidas para o direito humano à moradia adequada e ter realizado missões, nesta função, em países de diferentes continentes,

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

Em uma brutal distorção das diretrizes da política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade, assiste-se ao aparelhamento de uma política pública com o objetivo de fazer com que a *função econômica* da terra tenha prevalência sobre a *função social* da propriedade. Os direitos sociais passam longe e os promotores de projetos pró-mercado já podem olhar para áreas ocupadas por populações de baixa renda como passíveis de tomada para fins de proposição de novos projetos imobiliários, com usos mais rentáveis para áreas bem localizadas que a população de baixa renda, pela via da posse, havia conseguido ocupar nas cidades.

Para operar tal movimento, diversas conquistas anteriores foram retiradas da legislação, como dá exemplo a supressão da obrigatoriedade de que as áreas em que se opera uma regularização de interesse social sejam gravadas como *zona especial de interesse social* – ZEIS. Apesar de parecer inofensiva, esta alteração legal acaba com uma medida de ação afirmativa que reservava áreas da cidade para uso exclusivo de moradia destinada à população de baixa renda, como uma espécie de “quota” para os empobrecidos no território das cidades. Além disso, o gravame de Zona Especial de Interesse Social trazia a política habitacional para o centro do planejamento urbano, tornando a política urbana muito mais proativa na relação com o mercado imobiliário.

Trata-se de um imenso *downgrade* na política habitacional brasileira tal como idealizada pelos movimentos populares, delineada pelo Estatuto da Cidade e implementada no período dos governos Lula e Dilma, já que, recentemente, também se

Raquel Rolnik (2015) concluiu que está em curso no mundo uma transmutação da habitação em ativo financeiro. De sua análise da “construção da hegemonia ideológica e prática de um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria, que se espalhou pelo mundo na velocidade eletrônica dos fluxos financeiros”, resultou o excelente livro *Guerra dos lugares: colonização da terra e moradia na era das finanças*.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

extinguiu o programa Minha Casa Minha Vida que, embora merecesse críticas do campo da reforma urbana, foi substituído por um programa muito pior, o Casa Verde Amarela⁹.

Na fórmula dessa nova política fundiária e urbana, nem se garante a permanência de quem já ocupou um lugar na cidade para fins de moradia através da regularização, nem se produzem novas moradias. Trata-se de um verdadeiro apagão da política habitacional para a demanda prioritária das famílias de menor renda. É preciso lembrar que segundo a Constituição Federal brasileira, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é uma competência comum de todos os entes da Federação e que, agora, não se faz nem uma coisa nem outra: nem se constrói, nem se urbanizam os assentamentos autoproduzidos.

Para além dos retrocessos na política urbana e de regularização fundiária, a nova lei representa um reforço cultural, jurídico e político do direito de propriedade no Brasil, o que, se por um lado nos remete ao passado, também parece ser bastante funcional para o sistema capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento¹⁰. Eleger o título pleno de propriedade como forma de titulação na regularização fundiária, no entanto, não é apenas o reforço de um modelo de exclusão territorial praticado desde sempre na história brasileira, é também uma forma de remover obstáculos legais para a pavimentação jurídica da financeirização da terra em um país de dimensões continentais. Com milhões de hectares de terras ainda não tituladas, o Brasil é percebido, tal como muitos países da África, como uma última fronteira para a expansão e reprodução do capital internacional.

⁹ Para uma boa avaliação dos problemas do Programa Casa Verde e Amarela, veja Balbim (2020).

¹⁰ A respeito do tema, ver a tese de doutorado de Tarcyla Fidalgo Ribeiro (2021), em que o tema é analisado com base em uma ampla pesquisa.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

Derrotar as formas de acesso à terra que se dão pela via da posse, tratando-a como um bem comum, é fundamental para permitir que operações financeiras possam ser lastreadas, com segurança jurídica, na terra.

Vamos a um exemplo potente: para promover a conversão de posses em propriedades, a lei de regularização fundiária aprovada no Governo Temer introduziu uma nova forma originária de aquisição da propriedade, chamada de “legitimação fundiária”. O instrumento simplifica enormemente os processos de titulação, já que dispensa um lapso temporal mínimo sobre a terra, enquanto a usucapião, por exemplo, requer cinco anos de posse ininterrupta sobre o terreno. Além de não exigir tempo mínimo, também não há lote máximo passível de ser adquirido pela via da legitimação fundiária, enquanto na usucapião a área máxima é de 250 m². Finalmente, para completar o quadro polêmico das características desse novo instrumento, acresce-se o fato de que a propriedade se adquire por um *ato administrativo* da lavra do poder público, ou seja, fica dispensada apreciação judicial. A introdução de um mecanismo facilitador da aquisição da propriedade mesclado a processos de clientelismo político e de riscos de improbidade administrativa motivada por objetivos eleitoreiros, econômicos ou puramente pessoais – em mais de 5000 municípios brasileiros de diferentes tamanhos, características, correlações de forças políticas e necessidades –, impressiona pela ousadia jurídica.

A nova lei também facilita a aquisição de terras públicas, que agora podem ser compradas de maneira facilitada e em maiores extensões que no modelo anterior. As terras da Amazônia, em que se localiza a maior floresta tropical do mundo, essenciais para a contenção dos processos de desmatamento que ameaçam o planeta, não ficaram livres das facilidades da regularização fundiária proposta pela nova lei.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

Note-se que por trás de um irresistível apelo à desburocratização, flexibilização e liberalização do acesso à terra, esconde-se um instrumento de constitucionalidade duvidosa, que só serve à rápida conversão de posses em propriedades que alimentarão uma máquina de transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos. Nada de novo no front, portanto, na roupa nova vestida pela regularização fundiária no Brasil, só a velha e conhecida colonialidade do poder.

Impossível terminar esse balanço sem registrar que o direito à cidade sofreu um enorme revés com essa reforma legislativa. Ela se mostrou muito conveniente tanto para azeitar a aquisição de terras brasileiras pelo capital internacional, como para reforçar a concentração fundiária e excluir do acesso à terra as camadas empobrecidas das cidades e as populações tradicionais.

5. O enfrentamento da questão fundiária na redemocratização

No momento em que o país se prepara para uma das mais importantes eleições de sua História, quando se espera derrotar o movimento golpista que se iniciou em 2016 e retomar o processo de redemocratização do país, a questão fundiária precisa ser pensada em seu lugar estratégico no projeto político de um país que precisa, urgentemente, democratizar o acesso à terra das populações tradicionais no campo e das populações que vivem nas periferias das cidades.

Parece que há dois movimentos simultâneos a serem realizados: retomar, como prioridade de governo, as políticas de reforma agrária e de reforma urbana, muito especialmente a regularização fundiária urbana, ambas bastante abandonadas desde 2016; em segundo lugar é necessário formular, disputar no Congresso Nacional e aprovar a introdução, no Estatuto

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

da Cidade, de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos que possam fazer com que o Brasil consiga avançar no reconhecimento das posses das famílias que, a duras penas, conseguiram acessar porções do território das cidades e sofrem cotidianamente o assédio do mercado imobiliário. Detalhemos um pouco cada um desses movimentos.

Enquanto a reforma agrária é competência da União, a reforma urbana se realiza no âmbito dos municípios e ambas estiveram como que congeladas no último período. A primeira porque os governos Temer e Bolsonaro atuaram justamente para facilitar o desmonte das políticas de reforma agrária e a concentração de terra no campo, como mostram os dados coletados pelo IMAFLORA, já comentados aqui anteriormente¹¹. No que diz respeito à reforma urbana, como um efeito de refração política, o desmonte que ocorreu em nível nacional repercutiu também nos municípios brasileiros que assistiram a uma avalanche de projetos pró-mercado nos últimos anos, traduzidos em muitas “boiadas urbanísticas” que alteraram planos diretores de norte a sul do país.

Nacionalmente, no próximo período, para voltar a avançar nesta área, é importante:

- (i) **revisar as reformas legislativas** promovidas pelos governos de Temer e Bolsonaro, preferencialmente revogando-as, o que deve integrar um debate mais amplo com a sociedade sobre o que ocorreu no país entre 2016 e 2022. Evidentemente os direitos adquiridos deverão ser preservados, mas em uma perspectiva de voltar aos compromissos do pacto constitucional de 1988, no mínimo é necessário revogar a regularização fundiária centrada na titulação, a fim de retomar um modelo de regularização fundiária plena.

¹¹ Ver Pinto (2020).

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país

- (ii) Para o fortalecimento da retomada do modelo que incorpora a urbanização dos assentamentos como parte da política, é importante a destinação de recursos do orçamento geral da União para apoiar as intervenções e projetos de regularização fundiária plena dos governos municipais. Será necessário revisar não apenas a lei 13.465/17, mas igualmente reativar o financiamento dos projetos com recursos do **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)** que pouco tem aplicado dos recursos destinados ao fundo, nos últimos quatro anos¹², esvaziando o instrumento de financiamento das demandas por habitação de interesse social pela qual os movimentos populares tanto lutaram, o que agrava muito o problema do acesso à terra e à moradia no país.

Para além desse movimento de “resgate” de um modelo de política pública, é fundamental:

- (iii) a refundação do **Ministério das Cidades** como estrutura administrativa capaz de construir um diálogo da União com os municípios e entidades que atuam na área da Política Urbana e Habitacional, pois que essa interlocução é importante na construção de uma intervenção de caráter efetivamente nacional, além de garantir a destinação de recursos públicos para projetos de regularização fundiária mais bem estruturados de acordo com uma concepção voltada ao direito à cidade e não aos interesses do mercado imobiliário.

¹² Ver dados da execução orçamentária relacionada ao FNHIS nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021 no Portal Da Transparência, disponível em: <https://www.portaldatransparencia.gov.br/orgaos/56902?ano=2018>. Acesso em: 25/06/2022.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca: *o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

Finalmente, para o próximo período, parece importante admitir as lacunas existentes antes mesmo das reformas de Temer e Bolsonaro envolvendo o marco legal da terra.

- (iv) Um dos temas chave é pensar em **instrumentos que fortaleçam e garantam a segurança da posse**, via de acesso à terra de milhões de famílias brasileiras e isso passa, inclusive, pela valorização da função social da posse, em contraposição à função social da propriedade. A Campanha Despejo Zero¹³ chamou muita atenção para a violência dos despejos no Brasil durante o período da pandemia, demonstrando o caráter de desrespeito aos direitos humanos que eles representam. Parece bem importante avançar na compreensão de que **despejos violentos são inadmissíveis em qualquer momento histórico**: violam o direito humano à moradia adequada e não podem ocorrer em nenhuma hipótese. Já há documentos de Direito Internacional dos direitos humanos que abordam o tema, como o Comentário Geral n° 7 do Comitê de direitos humanos econômicos, sociais e culturais¹⁴, e, internamente, a excelente resolução n° 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos¹⁵.
- (v) **Fortalecer, no texto do Estatuto da Cidade e na política nacional de regularização fundiária, o instrumento**

¹³ Ver as iniciativas, dados e conquistas da Campanha Despejo Zero no site da campanha: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 31/05/2022.

¹⁴ Ver o inteiro teor do Comentário Geral n° 7 aqui: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf>. Acesso em: 31/05/2022.

¹⁵ Ver o teor da resolução 10/2018 do CNDH aqui: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resolucao10Resoluosobreconflitospossessoriosruraisurbanos.pdf Acesso em: 31/05/2022.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

das Zonas Especiais de Interesse Social nas áreas objeto de regularização, como forma de instaurar uma proteção urbanística às famílias que receberam títulos jurídicos. A proposta considera que as ZEIS são uma limitação administrativa constante do plano diretor da cidade, que impede a propositura de projetos voltados às camadas de maior renda na área em que o gravame se localiza, impedindo, portanto, processos de despossessão e gentrificação. São verdadeiramente uma ação afirmativa a ser incorporada como estratégica na proposta de reforma urbana a ser conduzida nacionalmente.

- (vi) Avançar na incorporação, pela ordem urbanística plasmada no Estatuto da Cidade, de instrumentos jurídicos de titulação que rompem com as tendências internacionais de transformação da terra em ativo financeiro, pela via da titulação com títulos plenos de propriedade. O instrumento do **Termo Territorial Coletivo** parece ser uma alternativa jurídica importante e merece ser regulamentado e experimentado no país. Nesse modelo, a propriedade da terra é coletiva e titularizada por uma pessoa jurídica que representa as famílias que vivem na terra. As famílias, por sua vez, têm também títulos individualizados, de suas casas, mas a propriedade é separada da propriedade da terra, que é coletiva e não pode ser comercializada a terceiros, o que protege o direito à moradia das famílias e impede sua expulsão pela via da gentrificação. Já há algumas associações de moradores e territórios discutindo a utilização do TTC no Rio de Janeiro, onde o instrumento foi debatido como uma alternativa de titulação nos debates de revisão do plano diretor da

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca: o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país

cidade¹⁶, mas é importante avançar na regulamentação nacional deste instrumento alternativo e com forte ênfase comunitária, de titulação.

A construção do novo depende da compreensão do papel central cumprido pelo instituto da propriedade na gênese e na manutenção de uma estrutura fundiária profundamente hierarquizada, ainda marcada pela colonialidade e profundamente violadora de direitos fundamentais no país. A reflexão aqui empreendida, no entanto, demonstra que existem alternativas, sob a forma de *políticas públicas, instrumentos e rearranjos administrativos* para libertar a terra de tal armadilha. O enfrentamento dos conflitos fundiários brasileiros, seja nas áreas urbanas, rurais ou na floresta, precisa ser mirado como prioridade política e jurídica no período de reconstrução democrática que deve se abrir em 2023. O caminho será longo, mas sabemos como avançar.

Referências

ABRAMO, P. “A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal”. In: ABRAMO, P. (Org.) **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**, Livraria Sette Letras, FAPERJ: Rio de Janeiro, 2003.

ALFONSIN, B. de M. *et al.* **Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III**. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 3, pp. 1214-1246, 2017.

BALBIM, R. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. **Le monde diplomatique**, Agosto de 2020. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/os-tons-de-cinza-do-casa-verde-e-amarela/>. Acesso em: 25/05/2022.

BRASIL. **Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Resolução 10, 17 out. 2018. Disponível em: [processo-00135215305201826 \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/processo-00135215305201826). Acesso em: 25/06/2022.

¹⁶ Veja mais informações sobre o Termo Territorial Coletivo aqui: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/>. Acesso em: 31/05/2022.

capítulo 8 | A questão fundiária mais atual que nunca:
*o fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos
para a retomada da democratização do acesso à terra no país*

BRASIL. **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**: execução orçamentária. 2018. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/56902?ano=2018>. Acesso em: 25/06/2022.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

DESPEJO ZERO. **Website institucional**, s.d. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 31/05/2022.

FEDERICI, S. **Calibã e a Bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

FERNANDES, E. "A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil". In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Orgs.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTO, L. F. G. *et al.* Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil - o mapa da desigualdade. **Sustentabilidade em debate**, Imaflora, v. 10, 2020. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade_terras_agricolas.pdf. Acesso em: 20/05/2022.

RIBEIRO, L. C. Q. **As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Urbana Brasileira**. Observatório das Metrôpoles: Texto para discussão, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 23/05/2022.

RIBEIRO, T. F. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. v. 1. 261 p.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo, FAPESP, Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAULE JÚNIOR, N. **Os riscos da MP que muda a estrutura fundiária no Brasil**. Le monde diplomatique, 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil/> Acesso em: 18/05/2022.

CAPÍTULO 9

**A questão da financeirização
da terra no Brasil**

TARCYLA FIDALGO

1. Introdução

A inflexão ultraliberal estabelecida no Brasil a partir de 2016 trouxe consigo uma inflexão também na gestão fundiária nacional, a partir da alteração do modelo da regularização fundiária no país, que se voltou para a privatização e financeirização do vasto estoque fundiário brasileiro. Para bem compreender a questão, é fundamental dedicar algumas linhas a uma adequada contextualização sobre a situação fundiária do país.

A irregularidade fundiária é uma realidade no Brasil desde a invasão portuguesa em 1500. Os sucessivos regimes fundiários que fatiaram o país em extensas porções de terra concedidas a nobres e membros da elite mais pretendiam legitimar um determinado arranjo político e social do que formalizar a ocupação da terra no país.

Por sua vez, a primeira lei brasileira que buscou formalizar o estoque fundiário nacional – a Lei de Terras de 1850 – optou pela adoção do paradigma da propriedade privada, buscando implementar a circulação da terra como mercadoria, com a exclusão do seu acesso pelos mais pobres. Apesar das intenções estabelecidas na Lei de Terras, a norma não alcançou a efetividade esperada, encontrando resistências entre as próprias elites – para quem a terra já significava muito mais que poder econômico, se constituindo em fonte de status social e poder político.

No período de 150 anos que transcorreu da Lei de Terras até o século XXI, contamos com legislações e políticas pontuais sobre o tema da regularização fundiária, enquanto assistimos ao desenvolvimento urbano explosivo do país, com inúmeras cidades se expandindo sob uma base fundiária irregular.

No início do século XXI, temos, portanto, um cenário de ampla irregularidade fundiária, que perpassa os espaços urbanos e rurais do país. Esse cenário de irregularidade causou – e continua causando – um amplo espectro de impactos sociais e econômicos,

dentre os quais a multiplicidade de sentidos sociais vinculados à terra (status social, poder político etc.) e a dificuldade de sua mercantilização formal, que se expressa também pelo baixo grau de desenvolvimento de títulos financeiros de lastro fundiário, como as hipotecas e Letras de Crédito Imobiliário (LCI), entre outros.

2. O nexó entre regularização fundiária e financeirização

Nesse sentido, nas últimas décadas foi delineado no país um sofisticado sistema jurídico e financeiro referente à securitização de títulos lastreados na propriedade imobiliária. No entanto, apesar dos esforços de regulamentação e do efetivo crescimento das transações com tais títulos, estas ainda apresentam um volume muito baixo de circulação de capital (PEREIRA, 2015, p. 89), beirando os R\$ 100 bilhões, aproximadamente US\$ 55 bilhões em 2019, enquanto nos Estados Unidos, no mesmo período, esse volume chegava a US\$ 13,5 trilhões apenas para hipotecas. Com um sistema financeiro e jurídico bem delineado, essa dificuldade de desenvolvimento deve ser investigada especialmente nos aspectos relativos à sua base, no caso, imbricada na questão fundiária.

A hipótese que se levanta é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para transações envolvendo a propriedade imobiliária – ainda que haja transações comerciais tendo por objeto a terra mesmo em áreas irregulares – e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivados. Cabe reiterar que a irregularidade fundiária no Brasil não se circunscreve em recortes de classe social. Há a percepção de que muitas propriedades imobiliárias pertencentes a classes abastadas, com grande potencial de comercialização e altos valores de mercado, também padecem dessa espécie de “vício originário”, o que dificulta o desenvolvimento do setor.

No entanto, não é qualquer política de regularização fundiária que se mostra capaz de fornecer a base para o aprofundamento da difusão do capital financeiro nas cidades conforme aqui destacado. Para promover o interesse dos capitalistas imobiliários e financeiros, tal como aqui delineado, é preciso regularizar de forma extensiva, rápida, barata e com base na propriedade privada. Esse modelo de regularização permite o aprofundamento da mercantilização e o aperfeiçoamento do uso da terra como lastro de títulos financeiros, em detrimento dos interesses das classes populares que, mais do que o título de propriedade, necessitam de medidas caras e demoradas de melhoria territorial e implementação de infraestrutura urbana. Nesse cenário, o papel do poder público é fundamental, considerando que é necessário não apenas criar instrumentos e possibilidades para o aporte de capitais financeirizados, mas, por vezes, dar o primeiro passo em termos de aportes de recursos e na adoção de medidas para garantir as condições de disseminação das transações financeiras.

Portanto, a regularização fundiária, e a consequente homogeneização jurídico-formal da terra, é condição para dois processos. No âmbito mais imediato, permite o aprofundamento da mercantilização da terra, favorecendo sua circulação nos mercados imobiliários formais; por sua vez, no âmbito mais mediato, permite o crescimento do volume de emissões de títulos financeiros lastreados exatamente na propriedade fundiária. Esse efeito mediato constitui o nexo entre a regularização fundiária e a dominância financeira, sendo certo que um modelo de regularização fundiária que facilite sua disseminação de forma rápida também estabelece as condições necessárias para o aprofundamento da dominância financeira na terra urbana.

Cabe destacar que a regularização fundiária pode ter múltiplas definições e funções como instrumento legal e de política urbana. O que parece estar constantemente em disputa

são os sentidos trazidos pela lei e norteadores de sua dimensão como política pública.

Já nesse contexto, em 2009, durante o segundo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, passamos a contar com a primeira legislação brasileira que, desde a Lei de Terras, se dedicou de forma mais ampla e sistemática ao tema da regularização fundiária. Tratava-se do capítulo III da lei n. 11.977/09, que dispunha sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Esta lei estabelecia o que os estudiosos sobre o tema viriam a chamar de regularização fundiária plena, um modelo no qual a regularização fundiária se desenhava como um instrumento de garantia de direitos, especialmente voltado para a população de baixa renda residente nos milhares de assentamentos informais em todo o país. Nesse modelo, a regularização fundiária constituía-se, necessariamente, em um processo complexo, de múltiplas etapas, que passava por medidas urbanísticas, sociais, ambientais e jurídicas, tendo como última fase a entrega da documentação dos imóveis.

Seguindo a linha de conciliação de interesses adotada pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, tratava-se de homogeneizar o regime jurídico fundiário nacional, mas com a garantia de direitos para as populações vulnerabilizadas.

Uma peculiaridade importante da regularização fundiária no Brasil é que, a partir da repartição de competências entre os entes federativos estabelecida pela Constituição Federal de 1988, cabe à União estabelecer normas gerais sobre o tema, mas cabe aos municípios executar as políticas de regularização fundiária. Assim, para que o capítulo III da lei n. 11.977/09 tivesse efeito prático, deveria se capilarizar pelos mais de 5.500 municípios brasileiros, enfrentando desafios como a falta de recursos, de profissionais especializados e de interesse político, dado o prazo elevado para o cumprimento de todas as etapas da regularização fundiária em seu modelo “pleno”.

Mas antes que tal capilarização fosse alcançada, e os respectivos desafios fossem trabalhados e superados, o capítulo III da lei n. 11.977/09 foi revogado, com apenas sete anos de vigência, pela medida provisória n. 759, em 22 de dezembro de 2016, poucos meses após a efetivação do golpe jurídico-parlamentar que retirou do poder a presidenta Dilma Rousseff.

Sem qualquer participação democrática, a referida medida provisória alterava o paradigma das políticas de regularização fundiária pelo país, estabelecendo princípios como os da competitividade e eficiência, além de firmar compromisso claro com a titulação irrestrita, rápida e barata, sem responsabilizações de agentes imobiliários ou exigência de construção de infraestruturas urbanas aptas a melhorar a vida dos habitantes das áreas irregulares e das cidades em geral. O atropelo da medida e a falta de participação fizeram com que ela recebesse mais de setecentas emendas, de mais de vinte partidos, no curso do processo legislativo de conversão.

A referida medida provisória, posteriormente convertida na lei n. 13.465/17, promoveu uma verdadeira inflexão no modelo de regularização fundiária nacional. Embora o conceito legal de regularização fundiária ainda traga a perspectiva de um conjunto de medidas jurídicas, sociais, urbanísticas e ambientais, a lei autoriza que todas essas medidas sejam realizadas após a entrega da documentação dos imóveis, em um plano para cujo descumprimento não há qualquer previsão de penalidade.

Além disso, cria um instrumento “curinga”, a legitimação fundiária, aplicável a terras públicas e privadas, que permite a entrega da documentação aos moradores – sempre com base na propriedade privada – em poucos meses. Esse instrumento se alinha com diversos dispositivos da mesma lei, que dispõem sobre a alienação de bens públicos, e com várias outras normas

posteriores, no sentido da privatização do vasto patrimônio fundiário público nacional.

Com isso, o novo modelo de regularização fundiária nacional se insere em um movimento mais amplo de privatização e homogeneização jurídico-formal do estoque fundiário nacional, sem a – já antiga – preocupação com a garantia de direitos dos mais vulneráveis.

Não por acaso, essa inflexão se dá logo após a efetivação do golpe jurídico-parlamentar que levou ao poder uma coalização político-econômica totalmente comprometida com o rentismo e a financeirização. Sob essa coalizão, a terra precisava – o quanto antes – ser homogeneizada com base na propriedade privada individual, a fim de garantir as condições para o aprofundamento da mercantilização e financeirização da terra no país.

Não se pode perder de vista também que as políticas de regularização fundiária no Brasil são incentivadas e muitas vezes subsidiadas pelos principais organismos financeiros internacionais – como o Banco Mundial –, o que destaca, atualmente, seu papel no alcance do objetivo de aprofundamento da inserção do país no contexto do capitalismo sob dominância financeira, que exige a maior segurança e fluidez possíveis para as negociações, não apenas da terra como mercadoria, mas também de valores mobiliários, especialmente aqueles lastreados na propriedade fundiária. No caso da lei n. 13.465/17, essa influência pode ser percebida pela adoção do modelo da “governança de terras”, recomendado expressamente pelo Banco Mundial ao Brasil (BAASTIAAN; FERNANDES; BUENO, 2017).

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com um histórico de mais de quinhentos anos de irregularidade fundiária, a terra se apresenta como uma fronteira de acumulação capitalista em potencial, sendo fundamental, para tanto, a sua adequação à lógica e forma capitalista, por excelência da propriedade privada individual.

O aprofundamento da exploração capitalista da terra no Brasil depende exatamente da homogeneização do seu regime jurídico-formal em torno da propriedade privada individual, o que se tornou o principal objetivo das políticas de regularização fundiária no novo modelo estabelecido pela lei n. 13.465/17. No lugar de garantir direitos para a população mais vulnerável, o objetivo passou a ser converter, tanto quanto possível, a terra em mercadoria e lastro de títulos financeirizáveis.

3. Os impactos sociais da financeirização da terra

Nesse cenário, a regularização fundiária pode se transformar em uma verdadeira ameaça para os mais pobres e vulneráveis, em especial nas grandes cidades brasileiras. Isso se dá por dois mecanismos principais: o assédio direto para a venda dos imóveis e o aumento dos custos de vida para os moradores.

Os imóveis regularizados, especialmente sob o regime jurídico da propriedade privada individual, atraem ainda mais o interesse do mercado imobiliário, que, assediando os moradores com valores que podem parecer inicialmente atrativos, acaba retirando-os do território sem a perspectiva de que consigam se realocar em áreas próximas. Por sua vez, a regularização fundiária tende a levar a um aumento do valor dos aluguéis e do custo de vida em geral, a partir da formalização de serviços e da cobrança de impostos e taxas ligados à propriedade da terra. Além disso, em médio/longo prazos, a disseminação de títulos financeirizáveis lastreados na terra pode levar a uma situação de superendividamento e espoliação, nos moldes do processo que antecedeu a crise de 2008 nos Estados Unidos, originada na insolvência e superemissão de títulos de hipoteca, exatamente lastreados em imóveis urbanos ocupados por população de baixa renda.

Assim, o novo modelo de regularização fundiária – pautado pela prioridade da homogeneização do estoque fundiário nacional a partir da distribuição de títulos de propriedade privada –, enquanto favorece o aprofundamento da mercantilização e financeirização da terra, representa um risco para a permanência de populações vulneráveis, especialmente nas áreas valorizadas das grandes cidades brasileiras. A expulsão dos moradores desses espaços, por sua vez, representa um aprofundamento do já estarrecedor cenário de desigualdade socioespacial em nossas cidades, com a negação do direito à moradia e do direito à cidade em nome do rentismo e da financeirização.

Os últimos anos ainda não foram suficientes para demonstrar os potenciais disruptivos da lei n. 13.465 e do novo modelo de regularização fundiária, especialmente considerando-se o cenário de múltiplas crises que se aprofundou no Brasil desde 2017. Apesar disso, a estrutura jurídica e institucional está pronta, aguardando o momento mais propício para iniciar a disseminação de títulos de propriedade privada individual pelo país e aprofundar o ideário da terra como mercadoria, em oposição à sua visão como direito.

Apesar do risco iminente, não se trata de defender a irregularidade, mas sim de buscar alternativas que possam garantir a permanência dos moradores no pós-regularização. Nesse sentido, algumas iniciativas podem até mesmo se aproveitar desse modelo de titulação rápida, como o Termo Territorial Coletivo.

4. Possibilidades de resistência: o termo territorial coletivo

Trata-se do modelo brasileiro de *Community Land Trust*, já consagrado internacionalmente como uma das fórmulas mais bem-sucedidas de garantia da permanência de populações urbanas

vulnerabilizadas e realização de processos de desenvolvimento territorial protagonizados pelos moradores. O modelo está previsto na nova agenda urbana que, em seu dispositivo n. 107, traz a recomendação para que os estados aderentes incentivem a adoção de Termos Territoriais Coletivos para a garantia do direito à moradia adequada e sustentável.

As primeiras experiências com Termos Territoriais Coletivos ocorreram nos Estados Unidos nos anos 60, no contexto do movimento por direitos civis. De início, o instrumento foi pensado como uma forma de possibilitar o acesso a terras rurais para comunidades negras marginalizadas pela política de segregação (DAVIS, 2010, p. 16). Apesar do seu surgimento em áreas rurais, foi nas cidades que os *Community Land Trusts* encontraram o cenário ideal para sua proliferação. Os primeiros CLTs urbanos surgiram em 1980, num contexto em que o fenômeno da especulação imobiliária se intensificava em diversas cidades dos EUA, elevando os preços dos imóveis de forma a impedir o acesso de populações de baixa renda à moradia nas áreas centrais.

Se no meio rural o modelo buscou possibilitar o acesso à terra e à produção para pequenas comunidades agrícolas, nas cidades ele passou a atender a um outro objetivo: garantir moradia economicamente acessível para famílias de baixa renda (DAVIS, 2010, p. 22) e permitir o fortalecimento comunitário.

O modelo do TTC também se caracteriza pelo seu caráter flexível, que permite que ele seja adaptado com facilidade para realidades distintas, fator que contribuiu bastante para sua proliferação no mundo. Cada TTC pode moldar sua estrutura de gestão, forma de tomada de decisão, planejamento territorial etc., como melhor lhe parecer. No entanto, podemos encontrar pelo menos cinco características imprescindíveis ao modelo: 1) adesão espontânea de seus membros; 2) terra de domínio coletivo; 3) casas e construções de domínio individual; 4) gestão

coletiva do território; e 5) acessibilidade econômica da moradia por populações carentes de forma permanente.

O TTC pressupõe a formalização da propriedade da terra, dependendo de políticas de regularização fundiária e potencialmente se beneficiando de modelos de titulação rápida como o atualmente vigente no Brasil. Mas o TTC permite que a formalização via propriedade privada individual seja subvertida segundo um paradigma de gestão coletiva.

No TTC, há um equilíbrio importante e desejável entre a autonomia individual e a força da coletividade. Aos residentes, é permitido negociar sua unidade ou benfeitorias construídas, mas a terra permanece sob a titularidade da organização, sem que possa ser vendida ou dada em garantia. A retirada da terra do mercado (já que as transações se limitam às construções, desconsiderando, por exemplo, o preço atribuído à localização na cidade), em conjunto com mecanismos internos de regulamentação dos preços das unidades habitacionais, é o que possibilita a manutenção da acessibilidade econômica da moradia, permitindo o acesso e a permanência de comunidades inclusive em áreas centrais das cidades.

Para além do aspecto da garantia da segurança da posse, os CLTs – pela sua própria estrutura – têm propiciado um importante fortalecimento comunitário e, conseqüentemente, um incremento da resiliência das comunidades urbanas que adotam o modelo. A gestão coletiva que caracteriza o CLT leva a uma intensa mobilização comunitária que tende a fortalecer os vínculos entre os indivíduos e o sentimento de pertencimento à comunidade. Além disso, a formação de redes internacionais de CLTs permite o acesso a recursos e apoio técnico que aumentam a resiliência comunitária e territorial das comunidades. Atualmente, há experiências de CLT nos EUA, Reino Unido, Canadá, Quênia, Porto Rico, Austrália, França e Bélgica, por exemplo, além de ele

ser estudado como alternativa habitacional em diversos outros países como o Brasil.

No âmbito latino-americano, a experiência já consolidada de Porto Rico e o projeto em andamento no Rio de Janeiro¹ têm em comum o fato de seu alvo serem comunidades vulneráveis situadas em áreas valorizadas das cidades, permitindo que a regularização fundiária e eventuais intervenções urbanísticas não levem a processos de retirada dos moradores dos seus territórios, mas sim sejam instrumentos de garantia de direitos e fortalecimento comunitário.

O Termo Territorial Coletivo opera por meio da separação da propriedade da terra e das construções, com a primeira ficando em nome da comunidade por meio de uma pessoa jurídica formada e gerida pelos moradores para esse fim, e a segunda em nome dos moradores, por meio do direito de superfície – instrumento previsto na legislação brasileira há mais de vinte anos, mas com potencial ainda pouco explorado. Esse modelo conjuga a liberdade individual com a força do coletivo, em um arranjo que tem se mostrado virtuoso em muitos países ao redor do mundo. A terra, formalizada, é retirada do mercado permanentemente – já que a comunidade não pode vendê-la –, enquanto as casas podem ser vendidas, alugadas e deixadas de herança pelos moradores com toda a segurança trazida pela formalização.

Além do arranjo fundiário, a gestão coletiva do território faz com que o modelo do TTC crie uma dinâmica comunitária virtuosa de engajamento e mobilização dos moradores, o que leva ao fortalecimento do grupo, seja para pleitear melhorias e serviços por parte do poder público, seja para realizar intervenções diretamente. O TTC estabelecido em Porto Rico, Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña, é um exemplo na criação desse tipo

¹ Para saber mais: www.termoterritorialcoletivo.org. Acesso em: 16 ago. 2022.

de dinâmica e exercício de gestão territorial democrática, com grande sucesso.

Apesar do potencial para a manutenção e o desenvolvimento de comunidades, o Termo Territorial Coletivo é apenas uma das possibilidades de luta contra políticas de regularização fundiária voltadas para a homogeneização do largo estoque fundiário nacional sob o regime jurídico da propriedade privada individual, em um movimento de aprofundamento da mercantilização e financeirização da terra no país.

É fundamental que a questão fundiária ocupe um maior espaço no debate público e que as lutas nesse campo, historicamente realizadas por movimentos sociais e algumas instituições da sociedade civil, sejam visibilizadas e apoiadas.

Terra e democracia são indissociáveis e indispensáveis para se pensar um novo Brasil, mais voltado para as necessidades do seu povo, em detrimento de interesses de frações da elite capitalista.

Referências

DAVIS, J. E. **The Community Land Trust Reader**. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

BAASTIAAN, P. R.; FERNANDES, V. B.; BUENO, A. P. da S. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília: FAO, SEAD, 2017.

PAULANI, L. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.

PEREIRA, A. L. S. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. 2015 Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CAPÍTULO 10

**Democratizar as decisões
para transformar estruturalmente
as cidades brasileiras**

DEMÓSTENES MORAES

LÍVIA MIRANDA

1. Introdução

A inflexão ultraliberal e o avanço do conservadorismo-autoritário recentes no Brasil têm restringido as condições de acesso a recursos, serviços e oportunidades fundamentais à reprodução individual e social de parte expressiva da população e bloqueado a participação social nas discussões e decisões sobre os rumos das cidades brasileiras.

Se a implementação de políticas urbanas redistributivas e inclusivas nas cidades brasileiras já era fundamental tendo em vista o histórico de desigualdades e injustiças sociais, tornou-se uma necessidade ainda mais urgente e inadiável em face de uma crise urbana multidimensional, resultante da associação de condicionantes estruturais a múltiplos fatores conjunturais (sociais, econômicos, políticos, ambientais, sanitários etc.) que agravou tal quadro. Porém, há muitos obstáculos a enfrentar. Ademais das barreiras históricas e estruturais, as reformas neoliberais recentes e a ampliação do conservadorismo-autoritário na gestão pública acarretaram o desmonte de estruturas estatais, incluindo as instâncias de gestão participativa, e das políticas sociais e urbanas.

Entre as diversas expressões dessa crise, é possível mencionar algumas muito evidentes nas cidades e aglomerações metropolitanas e que têm afetado mais dramaticamente os segmentos vulnerabilizados: o entrelaçamento entre a pandemia da Covid-19 e as crises econômica e social, resultando em mortes, no aumento da fome e da insegurança alimentar e no crescimento da população em situação de rua; e os sucessivos desastres socioambientais, intensificados pela combinação de urbanização precária, ausência de políticas urbanas e mudanças climáticas.

2. A pandemia da covid 19, os desastres socioambientais e o reforço das injustiças sociais

A pandemia da Covid 19 evidenciou o intencional descaso do governo federal com as populações e os territórios mais vulneráveis. O Brasil ocupa, hoje, o segundo lugar do ranking dos países mais vitimados pelo vírus. Atingiu uma média de óbitos quase cinco vezes maior que a média mundial de óbitos por milhão de habitantes. Tal posição é justificada por inúmeras negligências relacionadas às medidas sanitárias não farmacológicas, aos investimentos em medicamentos ineficazes, à retardada aquisição de vacinas, entre outras omissões. Até julho de 2022 foram mais de 675 mil mortes e quase 34 milhões de infectados.

Diversos estudos demonstraram que os mais afetados com a pandemia foram aqueles que tinham menos recursos para acessar os serviços de saúde: os mais pobres, entre estes a população negra, pessoas que tiveram que se deslocar para garantir a reprodução da vida dos que privilegiadamente puderam estar em isolamento social. O estudo “Mortes evitáveis por Covid-19 no Brasil” (WERNECK; BAHIA; SCHEFFER, 2021) estimou que, no primeiro ano de pandemia, cerca de 120 mil mortes poderiam ter sido evitadas. Além disso, denunciou que uma em cada dez pessoas internadas faleceram enquanto esperavam atendimento. Esses casos somaram mais de 20 mil pessoas.

O governo federal, intencionalmente, demorou a construir as condições para dar respostas à crise sanitária. A falta de investimentos no Sistema Único de Saúde (SUS) já havia sido agravada desde 2017, em razão da emenda constitucional (EC) n. 95/2016, que vem restringindo o orçamento federal para a saúde, visando à ampliação das oportunidades para o setor privado. O quadro não foi mais grave por causa da pressão da maior parte

da sociedade pela vacinação e da capilarizada estrutura do SUS, que possibilitou a imunização da população.

A partir do Plano Nacional de Imunização (PNI), foi organizado o processo de vacinação por faixa etária, iniciando-se pela maior idade, sem considerar as vulnerabilidades da dimensão territorial e dos grupos mais expostos à infecção. Ao deixar de considerar os territórios que concentraram as maiores mortalidades, internações e óbitos no Plano de Vacinação, o governo federal afirmou, mais uma vez, o descaso com os mais vulnerabilizados.

Em razão da difícil conjuntura econômica, constatou-se o aumento das desigualdades de renda, do desemprego e da informalidade no trabalho e pôde-se perceber o aumento considerável da população em situação de rua na maioria das aglomerações metropolitanas. A renda média domiciliar *per capita* diminuiu, e o percentual de pessoas vivendo em domicílios com menos que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo chegou a atingir quase $\frac{1}{3}$ da população em 2021 (SALATA; RIBEIRO, 2021).

Assim como no campo da saúde, o governo federal foi negligente ao retardar a ajuda financeira emergencial aos mais vulnerabilizados. A inércia do Poder Executivo no início da pandemia fez com que o Legislativo federal aprovasse a lei n. 13.982, em 2 de abril de 2020, com a previsão do auxílio emergencial. A lei foi sancionada pelo presidente da República, com vetos. Entre problemas de cadastro e suspensões, o programa beneficiou mais de 35 milhões de brasileiros em sua primeira fase, sendo posteriormente ajustado e prorrogado entre 2020 e 2021. A cada extensão realizada os valores foram reduzidos, bem como o universo de pessoas beneficiadas.

Os estados e municípios também não imprimiram uma atuação eficiente no que concerne às medidas emergenciais, a maioria implementando medidas sanitárias e de assistência

social inconstantes e insuficientes, principalmente para os grupos vulnerabilizados. É importante registrar que nesse contexto, diante das omissões e insuficientes ações governamentais, a solidariedade de pessoas, movimentos e organizações sociais ganhou relevo, com a distribuição de alimentos e itens de higiene pessoal, principalmente nos territórios populares.

Atualmente, o arrefecimento da pandemia no país é resultado da ampla vacinação da população, embora ainda se encontre nos territórios populares e mais vulneráveis as menores taxas de imunização.

No âmbito da assistência social e financeira, o auxílio emergencial foi substituído pelo Auxílio Brasil. Se durante os dois anos de pandemia houve grande oscilação, diminuição de recursos e exclusão de beneficiários, em julho de 2022, quando se aproximam as eleições, foi aprovado na Câmara dos Deputados o projeto de emenda constitucional (PEC) n. 16, que prevê a ampliação do Auxílio Brasil, do Vale-Gás e de apoio para caminhoneiros. Esses auxílios terão validade até dezembro de 2022, configurando uma ação claramente eleitoreira.

Os impactos sociais e econômicos da pandemia ainda serão sentidos por muito tempo, visto que o contexto de descasos, irresponsabilidades e omissões acumulados durante o período pandêmico acentuou ainda mais as desigualdades e injustiças sociais.

Para agravar o quadro, os desastres socioambientais nas cidades brasileiras têm se intensificado (CARVALHO; SALES; MOURA, 2022). Se por um lado são impulsionados pelo contexto de mudanças climáticas, por outro incidem com maior frequência e abrangência em razão da urbanização precária que marca parte expressiva dos territórios metropolitanos, principalmente aqueles ocupados pelas comunidades mais vulneráveis, com ocorrências de alagamentos, inundações, movimentos de massa e secas prolongadas.

Nos últimos dois anos, foram registradas chuvas intensas e prolongadas em várias partes do país, com destaque para a região sul da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Petrópolis, Angra dos Reis e Paraty (RJ), litoral de Pernambuco, Paraíba e Alagoas. Esses eventos provocaram inundações e deslizamentos de terra, inúmeras mortes e prejuízos materiais e socioambientais, sobretudo às comunidades mais vulneráveis. Tais ocorrências demonstraram que, apesar das recorrências, as cidades brasileiras estão despreparadas para lidar com a vulnerabilidade e o risco, que serão cada vez mais frequentes, em razão das mudanças climáticas.

3. Alguns pontos de partida para a transformação das cidades brasileiras

Um projeto de reconstrução para as cidades brasileiras é reconhecidamente necessário, dada a importância destas para a recuperação econômica do país e, fundamentalmente, para as condições de vida e de reprodução das pessoas, principalmente os historicamente espoliados. Mas é imprescindível que esse projeto tenha um horizonte de transformações estruturais. Nesse sentido, algumas questões e condições parecem fundamentais:

- A refundação do Estado mediante a construção de um novo marco social-civilizatório que recupere os fundamentos constitucionais, mas que vá além, referenciado pela justiça social, em suas múltiplas dimensões, e que se expresse efetivamente na democratização radical das decisões sobre todas as questões de interesse público e social e em políticas permanentes de Estado redistributivas e inclusivas. O objetivo seria o enfrentamento das causas estruturais das desigualdades e injustiças sociais multidimensionais

relacionadas, principalmente, ao capitalismo, ao patrimonialismo, ao racismo e ao patriarcado;

- O reconhecimento dos espoliados e discriminados como sujeitos de direitos e como imprescindíveis participantes e decisores sobre os diversas temas de interesse público e social e políticas públicas nas cidades, principalmente para o enfrentamento das desigualdades e segregações que lhes afetam; e
- O direito à cidade como horizonte ético-político de concepção e ação para transformar as cidades brasileiras, tendo os direitos à obra (atividade participante) e à apropriação (pelo uso) propostos por Lefebvre (1968) como referências orientadoras para confrontar a predominância do rentismo-extratativismo mercantilizador na produção do espaço. As reivindicações de Harvey (2014, p. 30) por um “poder configurador sobre os processos de urbanização” e de Marcuse (2012, p. 43) para “determinar o que é produzido e como é produzido e participar da sua produção” nas cidades seriam as metas.

4. Quais os agentes das transformações?

Apesar de urgente e fundamental, não bastará aos segmentos historicamente espoliados, em uma conjuntura política mais favorável, que eles sejam incluídos no orçamento público e tenham acesso a instâncias de gestão participativa e a políticas, programas, serviços e oportunidades restritos nas cidades. Tampouco será suficiente habilitá-los como consumidores e muito menos como empreendedores de forma dissociada da promoção da cidadania e dos direitos, reforçando algumas das condições econômicas e ideológicas que contribuem para as desigualdades e injustiças que sempre os afetaram diretamente.

Os espoliados precisam, como nunca foram e a partir de uma visão crítica de suas realidades, participar efetivamente das decisões a respeito das questões de interesse público e social e das políticas públicas nas cidades, caso se pretendam transformações mais abrangentes, estruturais e duráveis nos processos decisórios e, de algum modo, nas relações de poder. E isso pode se dar por meio de instâncias de gestão participativa amplas e que debatam as políticas urbanas e deliberem sobre elas, mas é importante que se dê também em processos de implementação dessas políticas, principalmente nos territórios populares, a partir de mecanismos de cogestão.

Os desafios para tal reconstrução-transformação são imensos, tendo em vista que os processos de tomada de decisão sobre as cidades e sua produção sempre foram e estão, cada vez mais, concentrados por forças com maior poder econômico e político, orientadas pelo neoliberalismo e promotoras do rentismo-extratativismo urbano.

Há que se ressaltar ainda que a perspectiva neoliberal tem predominado e naturalizado a concentração de poder e de recursos com os segmentos que comandam a acumulação e a urbanização capitalistas e, ao mesmo tempo, promovido a crença privatista-mercantilizadora e empreendedorista como alternativa única para o desenvolvimento em todas as esferas de vida e sociais, contribuindo para ampliar a fragmentação social.

As promessas de oportunidade e liberdade no âmbito capitalista sob o neoliberalismo têm avançado, também, nos territórios ocupados predominantemente pelos espoliados, a partir do discurso do empreendedorismo popular como “saída” econômica, em detrimento das lutas por direitos e por outras formas de produção (solidárias, autogestionárias etc.). A tais questões soma-se um contexto de precariedade e desmotivação dos espoliados para a participação na discussão sobre os temas de interesse público

e social por meio de instâncias de gestão democrática, tanto em decorrência das lutas pela sobrevivência quanto pela justificada descrença em relação ao Estado, considerando omissões abandono histórico e as ações violentas que sempre sofreram.

Qualquer alternativa para a democratização radical da produção do espaço nas cidades brasileiras requer esforços demasiados aos indivíduos, principalmente os vulnerabilizados, pela necessidade de se contraporem a estruturas materiais e ideológicas amplamente dominantes. Mas o protagonismo e o envolvimento direto e autônomo da população negra, das mulheres, das pessoas LGBTQIAP+, de indígenas, comunidades tradicionais, de trabalhadoras e trabalhadores informais e precarizados, de moradores das periferias e favelas, entre vários segmentos e identidades, nas decisões sobre os rumos da urbanização serão imprescindíveis à reconstrução e à transformação das cidades brasileiras.

Tomando por referência Lefebvre (1968), é preciso reconhecer que somente os que vêm sofrendo, historicamente e de forma sobreposta, com as segregações, exclusões, espoliações e discriminações que lhes são impostas poderão pôr fim a elas.

5. Quais os territórios a serem priorizados?

Como já abordado em vasta literatura especializada, os assentamentos precários e informais no Brasil constituíram as principais soluções habitacionais e de inserção urbana para a população excluída socialmente, em situação de pobreza e de subcidadania. Foram realizados por meio da ocupação informal e autoconstrução da moradia em terras mais baratas, áreas de fragilidade e risco socioambiental, desprovidas de infraestrutura e de serviços urbanos.

As estimativas de âmbito nacional mais recentes a respeito desses assentamentos realizadas pelo Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, apontaram para 13.151 aglomerados subnormais, com mais de cinco milhões de domicílios (IBGE, 2020).

As ações estatais em relação aos assentamentos de moradia dos espoliados no Brasil variaram, historicamente, entre: a omissão, ainda predominante; intervenções de erradicação a partir de despejos e remoções, que prevaleceram até os anos 1970, mas que ainda são significativas; e urbanizações e regularizações fundiárias, principalmente a partir do final dos anos 1970, com configurações e alcances variados.

Em relação aos territórios populares, que abrigam parte significativa dos segmentos espoliados, é importante reconhecer que antes do desmonte das políticas urbanas em âmbito federal promovido após o golpe parlamentar de 2016 foram realizados investimentos públicos pelos governos petistas sem precedentes na prevenção e no gerenciamento de risco de desastres e na urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários.

Dois grandes programas federais foram implementados para tratar da questão habitacional especificamente, incluindo as demandas dos assentamentos precários: o Programa de Aceleração do Crescimento, modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), a partir de 2007, e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em 2009.

O PAC-UAP tornou-se o maior programa nacional de urbanização desses assentamentos, tendo um investimento de mais de R\$ 29 bilhões e alcançando, até 2016, aproximadamente 2 milhões de famílias. Esses expressivos resultados, no entanto, foram e são, obviamente, insuficientes ante a dimensão da precariedade nas cidades brasileiras, expressas nos assentamentos informais.

É importante registrar que as intervenções para a urbanização e a regularização de assentamentos precários têm

grande complexidade nesses territórios, levando-se em conta as condições físico-ambientais, a densidade construtiva e as constantes mudanças relativas às construções.

No âmbito do PAC-UAP, diversos problemas foram reportados em alguns estudos recentes (CARDOSO; DENALDI, 2018; FERRARA; CARDOSO; MACHADO, 2022), como a inadequação de diagnósticos; a utilização de projetos básicos que exigiram readequações na execução; prazos longos para cumprimento dos requisitos para a contratação das obras; fragilidades das empresas projetistas e executoras; dificuldades financeiras de parte significativa dos proponentes.

Tais problemas repercutiram na necessidade de paralisações e reprogramações das intervenções, distritos e novas licitações, ampliações de contrapartidas dos proponentes, aumento dos gastos com remoções e reassentamentos, entre outras consequências.

Duas questões se ressaltam em relação à urbanização e regularização dos territórios populares:

- as debilidades da maioria dos proponentes no âmbito das capacidades estatais, institucionais e de implementação, resultando na predominância de intervenções básicas convencionais desarticuladas, como principais opções governamentais e das empresas contratadas em detrimento de uma abordagem integrada, considerando a articulação de intervenções nos campos urbanístico, infraestrutural, ambiental e social;
- a inexistência de movimentos sociais que tenham como causa-bandeira principal a urbanização dos assentamentos, já que os movimentos de moradia têm priorizado a provisão habitacional mediante processos autogestionários, e os movimentos e entidades atuantes em favelas têm atuações em campos diversos, com uma

tendência das redes e organizações mais estruturadas a articular temas e causas sociais com iniciativas de cunho empreendedorista.

O ciclo recente de urbanização de assentamentos precários promovido pelos governos federais petistas foi interrompido a partir do golpe parlamentar em 2016 e da imposição de uma agenda ultraliberal ampla, que no desenvolvimento urbano tem implicado desmontes de aparatos estatais, privatizações e desregulações/flexibilizações (boiadas urbanísticas e ambientais) nas cidades brasileiras.

A reconstrução nacional com perspectivas de contribuir para transformações estruturais das cidades brasileiras requer a estruturação de políticas urbanas multidimensionais integradas e permanentes nos territórios populares para o enfrentamento urgente da crise urbana múltipla que ameaça e impede a reprodução e a sobrevivência dos vulnerabilizados e espoliados. Ressaltando a importância dessas políticas para responder a parte significativa das necessidades, principalmente quando articuladas a programas de provisão, até para prevenir e evitar os desastres socioambientais como os que vêm ocorrendo em várias cidades brasileiras.

Para que haja essa prioridade aos territórios populares na agenda pública, todavia, é necessária uma aglutinação de forças, movimentos, coletivos, assessorias que atuam nesses assentamentos para defender a promoção de intervenções multidimensionais integradas em uma perspectiva crítica sobre a urbanização desigual.

Somente uma política de Estado permanente, com intervenções integrais e integradas quanto às dimensões infraestruturais, urbanísticas, fundiárias, ambientais e sociais, poderia apontar na direção de mudanças no quadro de precariedade das cidades brasileiras. Além disso, seriam fundamentais as articulações dessas

intervenções com outras políticas públicas (saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência técnica, gerenciamento de risco, defesa civil, mobilidade, economia, segurança, acesso à internet, regulação etc.).

O reconhecimento do abandono histórico e do tratamento discriminatório e violento promovidos por órgãos e agentes públicos nos territórios populares, prevaletentes até hoje, é imprescindível para a reconstrução da atuação estatal. Esses assentamentos, porém, não deveriam se constituir apenas em objetos de projetos e intervenções urbanísticas e sociais, e sim reconhecidos em sua complexidade e multidimensionalidade e também com base nas identidades, práticas e iniciativas das pessoas que lá vivem.

Vale ressaltar que a possibilidade de participação nas decisões sobre a cidade para os espoliados depende do reconhecimento, de alguma forma, de seus territórios, quando estes passam a ter endereços. Por outro lado, a verificação da existência de seus territórios requer algum grau de participação nas esferas públicas quanto às direções dadas ao desenvolvimento urbano. Mais evidente, ainda, é a importância da participação dos moradores desses assentamentos e de entidades atuantes neles nas decisões sobre os projetos e intervenções que os afetem.

Para essa reconstrução participativa estar comprometida com transformações estruturais, seria necessário evitar que se tornasse apenas o cumprimento de um requisito institucional. Mas para isso é imprescindível uma visão crítica sobre os interesses e relações de poder relacionados aos processos desiguais e excludentes da produção do espaço nas cidades.

Se a participação se der por meio da cogestão das intervenções públicas nos territórios populares ou na promoção de iniciativas autogestionárias articuladas a elas, as possibilidades de reconstrução material e simbólica pelos espoliados de seus territórios e também de integração e sustentabilidade das

intervenções seriam ampliadas. A participação se tornaria, a partir desses processos, uma “aquisição progressiva dos poderes de tomada de decisão alienados” (MÉSZÁROS, 2004, p. 52).

Seria possível, assim, não apenas fomentar o controle social de base, mas ao mesmo tempo promover mobilizações sociopolíticas e talvez redes mais amplas com agendas comuns, articulando causas, sujeitos e territórios. Uma possibilidade seria a articulação, dinâmica e abrangente, de movimentos, coletivos e redes já constituídos que lutam pelo direito à cidade e também de segmentos ainda não organizados, habitantes dos territórios populares e mais afetados pela urbanização neoliberal para a reconstrução, além dos localismos, de novos processos decisórios radicalmente democráticos referentes aos rumos da urbanização.

Tudo isso só seria possível mediante mobilizações, ações e lutas políticas diretas e constantes, que abrangessem ainda a reconstrução com inovações das instâncias públicas de gestão democrática, extintas ou desfiguradas nos últimos anos.

Todos esses apontamentos ainda estão muito distantes de realização no momento, mas há esperança no horizonte!

6. Construir a unidade na diversidade para transformar as cidades

As desigualdades estruturais e a crise urbana múltipla vêm mobilizando movimentos sociais, coletivos, articulações e redes para ações solidárias nos territórios populares, para as lutas urbanas, entre elas a luta contra os despejos, e para a construção coletiva de uma plataforma por direitos nas cidades, pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

Fruto dessa mobilização, foi realizada, em junho de 2022, em São Paulo, a Conferência Popular pelo Direito à Cidade, com a participação de cerca de setecentas pessoas de todo o Brasil,

representando mais de seiscentos movimentos e entidades sociais, para a elaboração de propostas que integraram uma plataforma pelo direito à cidade. Essa conferência foi precedida por mais de duzentos eventos preparatórios em todos os estados brasileiros. É importante registrar que a plataforma resultante dessa mobilização abordou temas além do campo do desenvolvimento urbano, como arte, cultura, racismo, sexismo, segurança alimentar, entre outros, alargando as visões e concepções sobre o direito à cidade e reconhecendo práticas nas lutas por esse direito.

Toda a mobilização sociopolítica em torno da Conferência foi compreendida, pelos movimentos sociais, coletivos e redes que a realizaram, como parte de um processo de construção de uma unidade para as lutas urbanas em meio à diversidade de causas e práticas sociopolíticas para romper com a lógica de mercantilização e de espoliação nas cidades.

São várias as propostas que integram a Plataforma construída coletivamente na Conferência que expressam a diversidade, mas, igualmente, há a construção de uma agenda comum a partir de vários temas, causas e questões, como: educação, arte, cultura e patrimônio cultural; democracia urbana, participação social e esfera pública; planejamento urbano; direito urbanístico; assistência técnica; organização e mobilização em favelas, periferias e bairros populares; propriedade e posse da terra, função social da terra e da cidade; espaço público urbano; população em situação de rua; jovens e pessoas idosas; mulheres; população LGBTQIAP+; sexismo e vivência nas cidades; meio ambiente; saneamento; saúde; segurança alimentar; transporte público, mobilidade e acessibilidade; moradia; desigualdades raciais na vivência do direito à cidade; povos originários e populações tradicionais e a luta por seus territórios e pela sua cultura; trabalho e renda, precarização e trabalhadores da rua; recursos públicos e orçamento; e segurança pública.

Os debates, propostas e articulações a partir da Conferência Popular pelo Direito à Cidade apontam que a reconstrução das cidades brasileiras e das políticas urbanas requer um sentido sociopolítico comum sobre a justiça em suas várias dimensões (social, espacial, ambiental etc.) e a democratização radical da gestão pública nas cidades por meio de processos de participação amplos, plurais e inclusivos.

7. Anotações para a reconstrução e transformação das cidades brasileiras

Se a pretensão é promover a reconstrução de uma agenda de políticas urbanas redistributivas e inclusivas em um tempo curto em face do contexto de crise urbana, mas sem perder no horizonte a necessidade de promover transformações estruturais das cidades brasileiras, é necessário consolidar uma unidade ampla e contínua de articulações, redes, movimentos, coletivos que lutam pelo direito à cidade. Só assim será possível confrontar ao mesmo tempo o poder do atraso, o ideário neoliberal e o rentismo-extrativista que predominam na produção das cidades brasileiras.

A mobilização em torno da Conferência Popular pelo Direito à Cidade já é um marco e ponto de partida histórico. O primeiro e necessário esforço é manter, de algum modo, essa aglutinação de forças em um contexto político muito difícil. Porém, mesmo que as condições políticas sejam mais favoráveis após as eleições, seria muito importante que um campo sociopolítico que trata o direito à cidade de forma tão ampla e diversa pudesse continuar articulado para a reconstrução nacional em perspectiva mais crítica, plural e radical em relação ao desenvolvimento urbano. Sem a pretensão de esgotar a agenda comum e as possibilidades de ação, tal coalizão deverá priorizar a construção coletiva de estratégias e ações articuladas e simultâneas:

- de mobilização e incidência política diretas, como protestos e manifestações por justiça social, pela democratização das decisões sobre os rumos da urbanização, por direitos nas cidades, por políticas públicas redistributivas e inclusivas construídas democraticamente etc.;
- de formação política dialógica e em perspectiva crítica das bases populares sobre vários temas estratégicos, como: o orçamento público; as lutas e direitos nas cidades; as questões e injustiças fundiária, urbanística e ambiental; processos sociopolíticos organizativos; associativismo etc.;
- de comunicação nos diversos meios para a disputa de sentidos e narrativas sobre os rumos da urbanização, com base nas realidades concretas das pessoas e de seus territórios afetados por desastres, segregações, violências etc.;
- institucionais, com a recriação contextualizada e inovadora de sistemas de políticas públicas para as cidades que articulem os âmbitos nacional e local e que priorizem o controle social sobre planos, projetos, orçamentos e investimentos nas cidades pela promoção de planejamentos e orçamentos participativos nas cidades. Nesse sentido, seria imprescindível a retomada da construção participativa dos sistemas e políticas nacionais de desenvolvimento urbano e de participação social;
- de promoção de iniciativas populares inovadoras de cogestão e autogestão de programas e projetos públicos multidimensionais integrados nas cidades, principalmente a partir dos territórios populares, priorizando a moradia pelo uso, os serviços e equipamentos públicos e os comuns urbanos, como alternativas à mercantilização das cidades.

A manutenção da aglutinação das forças pelo direito à cidade que promoveram e participaram da conferência e a agregação de

capítulo 10 | Democratizar as decisões para transformar estruturalmente as cidades brasileiras

novas não seria relevante apenas pela incidência por políticas públicas redistributivas e inclusivas e para a restituição das instâncias participativas oficiais na direção da reconstrução, mas, sobretudo, para o fortalecimento de uma visão política crítica sobre as realidades urbanas desiguais e injustas, tendo o direito à cidade como horizonte de formulações e ações às necessárias transformações estruturais das cidades brasileiras.

Referências

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, C. S.; SALES, C.; MOURA, R. B. Cidades podem e devem se preparar para o novo quadro climático. **Carta Capital**, 17 mai. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/cidades-podem-e-devem-se-preparar-para-o-novo-quadro-climatico/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

DIKEÇ, M. "Justice and the spatial imagination". In: MARCUSE, P. et al. **Searching for the just city: debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009, p. 1-16.

FERRARA, L.; CARDOSO, A.; MACHADO, E. (orgs.) **A dimensão ambiental na urbanização de favelas: olhares críticos a partir da drenagem urbana nos projetos do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020.

LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville, Paris, Anthropos**. Paris: Ed. du Seuil, 1968 (Collection Points).

MARCUSE, P. "From justice planning to commons planning." In: MARCUSE, P. et al. **Searching for the just city: debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009, p. 91-102.

MARCUSE, P. "Whose right(s) to what city?" In: BRENNER, N. et al. **Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city**. New York, London: Routledge, 2012, p. 24-41.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004.

MIRANDA, L. I. B. (org). **Dossiê: as Metrôpoles e a Covid-19**. Dossiê Nacional. V. 2. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2001. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/dossie-covid-19/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**, Porto Alegre, n. 5, 2o trimestre de 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/desigualdade-nas-metrosoles-media-de-renda-continua-caindo-nas-metrosoles-brasileiras/>. Acesso em: 23 out. 2021.

WERNECK, G.; BAHIA, L.; SCHEFFER, M. **Mortes evitáveis por Covid-19 no Brasil**. Brasília: Oxfam Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/mortes-evitaveis-por-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 22 set. 2021.

CAPÍTULO 11

**Cenários e tendências na
metrópole pós-pandemia**

GILBERTO CORSO PEREIRA
CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES

1. Introdução

Este texto discute os possíveis cenários e tendências para as metrópoles considerando a relevância dos impactos da Pandemia da COVID-19 nas metrópoles brasileiras em diversas dimensões. Esses impactos são tratados a partir de alguns pressupostos. O primeiro é a constatação da situação das metrópoles atuais, com sua herança histórica de desigualdade, precariedade, segregação socioespacial, especificidades regionais dentre outras dimensões, portanto, enquanto sistemas complexos fruto de heranças históricas. O segundo ponto a considerar é a existência de uma conjugação de crises multissetoriais — política; econômica; social; ambiental; de mobilidade — que já atingiam as metrópoles antes da crise sanitária e foram reconfiguradas e aceleradas com a pandemia. O terceiro é a constatação de que, tanto nas tendências globais e nacionais que estavam em curso previamente à emergência da COVID-19, quanto nas crises deflagradas ou agravadas pela COVID-19, ou pelo seu enfrentamento, a Pandemia atuou como um fator que, por um lado, acelerou as tendências em curso e, por outro, aprofundou as crises preexistentes.

Nesse sentido, consideramos que a Pandemia não tem somente efeitos transitórios, que afetaram e afetam a conjuntura nacional e local e que, uma vez superada, voltaremos “ao normal”, entendendo isso como um retorno a uma situação pré-pandemia. Ela tem, também, características estruturais que transformam e reconfiguram o futuro das cidades e regiões no país e devem ser enfrentadas por políticas públicas multidimensionais que considerem as transformações recentes e os cenários futuros.

O reconhecimento dos problemas do presente e seu enfrentamento por meio de políticas públicas podem mitigar, ou mesmo resolver uma evolução prevista com base em tendências reconhecidas. Uma premissa chave é a de que as cidades são sistemas di-

nômicos e em constante evolução. As metrópoles contemporâneas apresentam um quadro hoje que foi forjado ao longo do tempo, herança histórica construída pelos efeitos da economia e da sociedade no longo prazo, centralizada tanto nas estruturas materiais do espaço construído, do ambiente natural, bem como nas estruturas sociais e econômicas. Consideramos que a sustentabilidade urbana das metrópoles vai depender, em grande medida, da maneira como gerenciamos as complexas interações entre sociedade, desenvolvimento econômico, ocupação territorial, evolução demográfica e natureza, tanto hoje quanto no futuro.

2. As metrópoles ao final do século XX

O debate sobre os impactos das transformações contemporâneas do capitalismo nas grandes cidades, com a constituição de um espaço e de um sistema urbano mundializado e a formação de uma nova ordem socioespacial nas grandes regiões metropolitanas assinalou como o desenvolvimento de técnicas que comprimem o tempo e quase eliminaram a distância, a financeirização da riqueza e outras características da denominada sociedade “pós-industrial” viabilizaram a constituição de um espaço mundial de acumulação (SASSEN, 1991; VELTZ, 1996; BORJA e CASTELLS, 1997). Conformaram uma nova geografia e uma arquitetura produtiva que qualificam e desqualificam espaços em função de fluxos mundializados e nas quais cidades, polos e regiões integram uma rede imensa e globalizada em que grandes empresas valorizam seus capitais em um número crescente de áreas e atividades, produzindo rápidas mudanças na divisão territorial do trabalho.

Nessa rede, algumas aglomerações ganham maior importância, transformando-se em lugares estratégicos para a gestão global da economia, concentrando o poder econômico, a sede das grandes corporações, o controle dos meios de

comunicação, os serviços modernos e a difusão das mensagens dominantes. Com isso ocorre uma polarização crescente entre esses espaços e o resto do mundo, além de um aumento das diferenciações internas em cada uma das áreas envolvidas.

Com o declínio das atividades industriais e a expansão das atividades financeiras e dos serviços, Sassen formulou a hipótese da existência de vínculos estruturais e necessários entre os processos associados à globalização e a dualização social das metrópoles. Com a segmentação do mercado de trabalho, as transformações assinaladas produziram uma nova estrutura social, marcada pela polarização entre categorias superiores e inferiores da hierarquia social e pela concentração de renda, assim como pela redução das camadas médias. Refletindo-se no plano espacial, esses processos gerariam, também, a dualização das estruturas urbanas. Marcuse e Kempen (2000) igualmente consideram que a globalização levou à conformação de uma nova ordem espacial nas cidades contemporâneas, afetando antigos padrões de distribuição das atividades econômicas e das classes sociais no espaço urbano, com um aumento das divisões, da distância, de muros físicos e sociais e da segregação entre as classes, produzindo cidades cada vez mais segmentadas.

A difusão dessas hipóteses influenciou análises sobre as transformações recentes das grandes cidades, inclusive na América Latina. Contudo, não se pode considerar a existência de uma única trajetória e tendências universais para as áreas metropolitanas, uma vez que a globalização é um processo contraditório com efeitos seletivos sobre os diferentes territórios e dinâmicas que envolvem a homogeneização, a diferenciação, a singularização, ou a própria marginalização. Comandado por forças transnacionais, esse processo não elimina a influência das instituições, atores e decisões políticas nacionais e locais e a conformação histórica sobre a qual incidem as transformações.

Embora quase todas as grandes cidades sejam de alguma forma afetadas pelo processo de globalização, seu envolvimento depende da natureza e alcance desse processo, o qual não é uniforme nem converge para um modelo único de cidade, sendo sua dinâmica definida pela continuidade/transformação, onde o preexistente condiciona a irrupção do novo que, em muitos casos, já havia começado a se esboçar no passado (MATTOS, 2004). Notadamente no que diz respeito às estruturas urbanas, que constituem uma herança histórica dos efeitos da economia e da sociedade no longo prazo, centralizadas tanto nas estruturas materiais do espaço construído como nas formas sociais de valorização simbólica e de apropriação.

Ao final do século XX e início do novo século, podemos considerar como tendências genéricas e comuns às metrópoles latino-americanas, como aponta Ciccollella (2015), o surgimento de novos distritos de negócios, densificação das áreas centrais, formação de corredores de serviços, expansão descontínua de periferias, produção de novas formas de suburbanização residencial. Estudos efetuados sobre as grandes metrópoles do Brasil e da América Latina têm evidenciado principalmente a relativa estabilidade de suas estruturas social e urbana, associadas a algumas transformações (TASCHNER; BÓGUS, 1999; MATTOS, 2004 e 2010; SHAPIRA, 2000; JANOSCHKA, 2002; BAYON, 2008; CARVALHO e PEREIRA, 2010 e 2014).

Destacam-se o aprofundamento de determinadas tendências e algumas transformações nos padrões de utilização do espaço urbano e da provisão de moradias, a multiplicação de equipamentos de grande impacto na dinâmica e imagem metropolitana, o protagonismo do mercado imobiliário no direcionamento do desenvolvimento urbano. Além disso, houve mudanças nos padrões de sociabilidade e conflitividade, com o aumento da violência nas grandes regiões metropolitanas.

Parafraseando Sennett (2006), a cidade em que desejamos viver deveria ser limpa e segura, dotada de serviços públicos eficientes, infraestrutura adequada, apoiada por uma economia dinâmica, prover estímulos culturais aos cidadãos, e superar as divisões da sociedade em cor, classes e crenças. Essa não é a cidade em que vivemos. As metrópoles brasileiras de hoje, já antes da irrupção da pandemia da COVID-19, legavam para o futuro de seus habitantes questões e problemas como:

- i) segregação socioespacial e desigualdade social;
- ii) altos custos sociais relacionados com o acesso cotidiano a trabalho, consumo e estudo pelas dificuldades de circulação que acontecem em metrópoles com estruturas territoriais ao mesmo tempo concentradas e dispersas;
- iii) qualidade e distribuição espacial da moradia e infraestrutura urbana — redes técnicas, equipamentos, serviços urbanos — que refletem os processos de fragmentação socioespacial em curso;
- iv) degradação do ambiente natural e construído.

Com a pandemia da COVID-19, provocada pelo coronavírus (Sars-Cov-2) e declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, a chamada situação de “crise permanente” do sistema capitalista foi agravada (SANTOS, 2020, p. 5). A ideia de crise permanente tem funcionado como justificativa para a grande concentração de riqueza e a crescente deterioração ambiental provocadas pelo sistema em vigor, sobretudo nos últimos quarenta anos com a predominância do neoliberalismo. Por isso mesmo, a pandemia tornou-se ainda mais perigosa do que é por si só, uma vez que se instalou no Brasil num contexto de segregação social, econômica e espacial, e de desmonte dos sistemas de proteção social que começaram a ser constituídos nos anos 1950.

Pode-se considerar que as condições de moradia, a desigualdade social que se expressa em segregação socioespacial e nas carências de infraestrutura e equipamentos urbanos, as limitações de mobilidade intraurbana e metropolitana têm potencial para ampliar os riscos socioambientais, já bastante evidentes (CERQUEIRA, 2019) nas metrópoles.

3. As metrópoles no século XXI

Qual o futuro (possível, provável ou plausível) das metrópoles no contexto pós-pandemia? Essa pergunta é mote para a construção de cenários que possam diminuir a incerteza e responder (ao menos parcialmente) a essa questão. O ponto de partida deve ser o reconhecimento do estado atual da metrópole do presente, que carrega do passado, pela sua evolução histórica, um conjunto de legados e passivos em diversas áreas — sociais, ambientais, econômicas, de acessibilidade e mobilidade, de governança urbana e metropolitana.

Para além do histórico das metrópoles, devemos considerar que nas primeiras décadas do século XXI estava se configurando um conjunto de tendências, globais e nacionais que iria conformar o desenvolvimento futuro das metrópoles brasileiras. Essas macrotendências, cuja descrição colocamos a seguir, em diversas dimensões, se baseiam em literatura nacional e internacional (dentre outros, ver IPEA, 2015; ESPAS, 2019; SHELL, 2013; NIC, 2021) e estavam consolidadas antes da pandemia global de COVID-19 e da guerra entre Rússia e Ucrânia, eventos disruptivos que mostram tais dimensões.

Na **economia** após a transição para uma sociedade pós-industrial, baseada em serviços, teremos uma ênfase crescente no que vem sendo chamado de “economia digital” (UNCTAD, 2019), baseada em dados e informações. Essa transição já

apresenta resultados no mercado de trabalho como precarização, terceirização e “uberização”, com a extinção dos empregos formais clássicos de classe média. A pandemia acelerou a implantação do teletrabalho para além das ocupações que já faziam isso, como as ligadas à tecnologia da informação. Basicamente quase qualquer ocupação de escritório, ou seja, que envolva trabalho intelectual, migrou para essa modalidade, o que acentuou a distância entre trabalhadores e ampliou a desigualdade.

Outra tendência global é o **crescimento da demanda por energia**, tendência que foi impactada pela guerra na Ucrânia que atinge o mercado global de petróleo e de energia. A essas macrotendências globais, já presentes no período pré-pandemia, podemos acrescentar uma perspectiva de **decréscimo econômico** nos próximos anos como consequência da pandemia da COVID-19 e da guerra na Ucrânia, ainda em curso, com impactos na inflação, na energia, combustíveis e na agricultura.

Por outro lado, crescerão as oportunidades de investimentos na economia da saúde, tanto em infraestrutura como na formação e contratação de profissionais qualificados; fortalecimento da economia popular e circular, principalmente no comércio e serviços orientados a necessidades locais; adequação da logística de transportes de cargas para abastecimento de cidades médias; valorização da economia sustentável, integrada à demanda local; revisão dos processos globalizados de integração da produção e revalorização dos arranjos produtivos locais. Atividades como turismo, entretenimento, comércio, alimentação — que têm peso importante na economia de metrópoles como Rio de Janeiro e Salvador, por exemplo — sofrerão impactos negativos nos próximos anos. Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente em abril de 2022, mais de dois anos após o início da pandemia, o número de passageiros transportados pelos sistemas de transporte coletivo retornou ao volume pré-pandemia.

Laura Carvalho (2018) apontou que, entre 2004 e 2010, foi possível identificar no Brasil algumas conquistas em direção ao bem-estar social e econômico, como taxas mais altas de crescimento, uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas. Em 2014, a taxa de desemprego no país era de 6,6% e passou a 12,2% em 2016, chegando hoje a 14,2% em 2020.[1] Tais indicadores têm resultados alarmantes nas metrópoles, as quais concentram cerca de 40% da população brasileira. A desigualdade da renda entre 2017 e 2019 é reproduzida de forma cruel: enquanto os mais pobres sofrem queda em seus rendimentos, o meio e o topo da pirâmide recuperam-se muito lentamente. Além da perda de renda e trabalho, a base da pirâmide social, que no Brasil tem uma nítida dimensão racial e de gênero, está mais sujeita à contaminação e a desenvolver casos mais graves da infecção por COVID-19, devido à precariedade de condições de vida e moradia. Ao entrarmos na pandemia, a crise econômica e política, já instalada então, é gerida por uma equipe econômica adepta de uma ideologia anacrônica de Estado mínimo e um presidente contrário às evidências científicas. “Aqui, uma falsa oposição entre morte física e morte econômica embasou uma resposta inadequada em ambos os campos” (CARVALHO, 2018, 2021).

Na dimensão **demográfica**, a macrotendência global e nacional é a perspectiva de um persistente envelhecimento da população. Nas metrópoles, a possibilidade é de decréscimo da população no núcleo metropolitano, seja pela queda da natalidade/fecundidade, seja pela mortalidade por eventos pandêmicos, pela migração para cidades médias ou pequenas do entorno metropolitano, ou mesmo pelo acirramento da violência, de forma geral. Em contraponto, o envelhecimento da população é o resultado de avanços na ciência e melhorias nas condições

de saúde e saneamento, que alcançam o mundo de maneira bem desigual.

No caso das metrópoles brasileiras, essa dinâmica demográfica tem impacto na diminuição da pressão (demanda por vagas) sobre as escolas de ensino básico; na redução da razão de dependência (de crianças e idosos em relação aos adultos jovens em idade de trabalhar); e nas demandas por infraestrutura adequada à circulação de pessoas mais velhas, por exemplo. Uma tendência nacional a considerar é uma relativa desmetropolização, com a diminuição do crescimento dos núcleos metropolitanos e migração para cidades médias, que se expressará na escala metropolitana pelo aumento das migrações intrametropolitanas do núcleo para subcentros metropolitanos, fenômeno reforçado pela pandemia da COVID-19.

Considerando a temática da **expansão urbana**, veremos um aumento de dois movimentos: crescimento das densidades das áreas centrais com verticalização acentuada, e da expansão periurbana com baixas densidades. Em Salvador e região, por exemplo, nas próximas décadas, teremos a conformação de uma cidade-região (ou uma macrometrópole) que irá englobar os subcentros metropolitanos do núcleo metropolitano e as centralidades dos municípios vizinhos, o que ampliará as conexões por movimento pendular até Feira de Santana. A isso se associará um aumento das conexões por redes digitais, com ênfase nas comunicações móveis com a tendência de teletrabalho incrementada pela pandemia da COVID-19, impulsionando as tendências migratórias mencionadas.

Na dimensão **ambiental**, as tendências apontam para questões como: i) o aumento da pressão sobre recursos hídricos; ii) aumento das ocorrências de eventos meteorológicos extremos; emergência climática — trazendo para o local fenômenos globais, como aquecimento e eventos meteorológicos extremos; iii)

elevação do nível e acidificação dos oceanos, e iv) a diminuição das áreas verdes com a expansão periurbana sobre as áreas ainda não urbanizadas da macrometrópole. Os resultados já são visíveis com a ocorrência, cada vez mais frequente, de desastres socioambientais como deslizamento de encostas, desabamento de imóveis, alagamentos de trechos extensos das cidades brasileiras.

Novas questões emergiram – emergência climática, aquecimento global, digitalização dos espaços e das relações sociais – e se somam às velhas questões que permanecem na agenda pública como problemas não resolvidos: pobreza, vulnerabilidade socioambiental, mobilidade, moradia. A pandemia explicitou os conflitos entre demandas do presente no enfrentamento da crise sanitária, por exemplo, as necessidades de isolamento social, de migração das atividades de educação, trabalho, consumo e lazer para formatos digitalizados, mobilidade segura e inclusiva, com as possibilidades que a metrópole contemporânea oferece para seus habitantes, que estão ancoradas num legado histórico de passivos socioambientais acumulados.

A emergência da pandemia da COVID-19 evidenciou a relevância de velhos problemas urbanos. Medidas para conter o avanço da pandemia colocaram na agenda questões diversas como a complexidade multiescalar das relações interurbanas e regionais em termos de fluxos de pessoas, mercadorias, energia, alimentos, medicamentos, em contraste com a limitada coordenação governamental, conflitos de competência institucional, vulnerabilidade das economias metropolitanas, e a limitada capacidade do setor público na resposta às emergências tendo em vista as deficiências de equipamentos e recursos existentes.

As velhas questões de desigualdades socioeconômicas, de gênero, de cor, a informalidade das ocupações, dificuldades de circulação e tantas outras carências já presentes nas agendas

urbanas nas últimas décadas emergiram e se constituem hoje em dificuldade para a retomada em um contexto pós-pandemia. O isolamento social que pautou a principal resposta ao alastramento da pandemia foi superado por medidas como a vacinação e regulações. A vida urbana incorporou os hábitos adquiridos de consumo, trabalho e estudo através de tecnologias digitais e não deve retornar plenamente às práticas anteriores.

As cidades contemporâneas têm como atributos a complexidade e a diversidade. No caso de metrópoles brasileiras, que têm como um dos seus traços a desigualdade social e espacial, esses atributos ganham contornos próprios e se expressam em arranjos sociais, ambientais e econômicos que resultam das diversas experiências, vivências e projetos conflitantes ou convergentes. As metrópoles brasileiras, com poucas diferenças, atravessaram a pandemia da COVID-19 carregando como legado para as próximas décadas: i) intensa segmentação social e espacial; ii) graves problemas de mobilidade, com políticas habitacionais e de transporte que aprofundam a segregação socioespacial e impulsionam a dispersão urbana; iii) problemas ambientais que se agravam pela falta de ordenamento territorial metropolitano e pela ausência de políticas públicas adequadas e coordenadas.

As consequências da crise pandêmica ainda estão por serem medidas. Laura Carvalho (2021) menciona que

um estudo publicado em maio de 2020 por pesquisadores do FMI analisou os dados de 175 países de cinco pandemias anteriores — Sars (2003), H1N1 (2009), Mers (2012), Ebola (2014) e Zika (2016) — e estimou um aumento de quase 1,5% na desigualdade medida pelo índice de Gini nos cinco anos que sucedem esses episódios (CARVALHO, 2021, p. 7).

As dimensões descritas acima são transversais, ou seja, o evento que impacta uma delas repercute nas demais. A elevação da temperatura global não ficará restrita à degradação ambiental, podendo levar a migrações, interrupção de serviços, perda de produção, conflitos por recursos naturais. As demandas por recursos são interdependentes. Maior demanda por energia requer mais água, maior demanda por alimento e água aumenta a demanda por energia. O processo de expansão urbana em curso — que resultou numa urbanização dispersa de baixa densidade, foi induzido pelo incentivo ao transporte individual por automóvel como política de Estado e se baseou no pressuposto de disponibilidade de energia a baixo custo— levou a um alto consumo de solo, com os problemas ambientais resultantes, e a um uso ineficiente de energia.

Eventos disruptivos continuam a eclodir, como a guerra entre Rússia e Ucrânia, com sanções econômicas, relacionadas a recursos energéticos, que repercutem no mercado global de energia e chegam às metrópoles brasileiras relativamente rápido, tendo consequências como aumento do preço de combustíveis fósseis e do gás de cozinha. Pandemia e conflito armado no leste europeu são eventos recentes de impacto global que potencializam crises agudas que mobilizam sociedade civil, mídias e poderes públicos, pressionando para a tomada de medidas imediatas. Entretanto, tais medidas geralmente não resolvem as causas de outras tantas crises mais duradouras e são potencialmente catalisadores, capazes de criar ou impulsionar novas crises por falta de um projeto nacional que não seja pautado pela visão de curto prazo que as eleições de 2022 impuseram aos atores políticos.

4. Metrôpoles na pandemia

O século XXI apresentou, até agora, uma sucessão de crises que tornaram obrigatório o ajuste de rumos e políticas. Depois

da crise global de 2008, que no Brasil foi ecoar na crise política de 2014/2015, seguida pela atual crise sanitária provocada pela pandemia, que deflagrou também uma crise política/econômica/institucional, ficou evidente que antigos paradigmas do século XX, como a associação entre prosperidade e crescimento econômico, precisam ser reajustados para responder a novas questões: como seguir e prosperar sem crescimento? Se a questão central do século XX era “como produzir riqueza?”, a questão que se coloca agora pode ser, “como viver com o suficiente?”. Assim, um planejamento de futuro precisará se orientar para tornar o decrescimento estável e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades.

A pandemia evidenciou tanto a necessidade de governança interinstitucional e articulada, quanto a dimensão complexa das desigualdades nas grandes metrópoles brasileiras. Também pode trazer oportunidade para a construção de futuros melhores para a metrópole, desde que os futuros planos priorizem a “economia circular”, equacionem a necessidade de garantir “prosperidade sem crescimento”, considerem resiliência como parte de um processo de busca de futuros sustentáveis, estáveis, ancorados em recursos locais e proponham intolerância radical aos padrões de desigualdade em que vivemos até agora.

O desajuste nos espaços é parte da crise civilizatória pela qual passamos, que não teve início na pandemia da COVID-19. Com a fragmentação dos instrumentos políticos de regulação, a desorganização das políticas econômicas e sociais e das esferas de coordenação interfederativa, com a priorização das decisões que beneficiam o setor privado, populações inseguras buscam soluções migrando – interferindo no crescimento de áreas urbanas densamente povoadas de forma desordenada – ou apoiando movimentos reacionários em direção a soluções autoritárias e imediatas.

Repensar a articulação dos espaços e a geração de um sistema diferente de governança das políticas econômicas, sociais e urbanísticas é fundamental para que haja coerência entre os espaços da economia, os espaços da política e a vida na cidade. Esse momento de crise pode ser uma oportunidade de avaliar o que vem sendo feito de forma equivocada, sem buscar culpados ou “personalizar” os problemas, ponderando a racionalidade técnica com o bom senso ao lidar com as emoções, esperanças e temores da política, buscando compreender as dinâmicas que permitam fazer a metrópole funcionar.

Como defende Ladislau Dowbor (2019), é necessário caracterizar os desafios sistêmicos, delinear a nova arquitetura de poder na fase do capitalismo global que, com a pandemia, entra em cheque, e analisar os impactos da financeirização para finalmente mostrar como esse processo se materializou na crise mais recente. A área econômica é, hoje, tão vinculada com a política – por sua vez profundamente enraizada nas nossas emoções, heranças familiares, ódios corporativos ou o que seja –, que a informação científica é frequentemente rejeitada em bloco pela simples convicção de que se trata de informação inimiga.

As crises multissetoriais, dentre elas a pandemia, não são situações necessariamente contrapostas a uma situação de normalidade. Desde a década de 1980, quando a racionalidade neoliberal foi se impondo enquanto dominante, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida (SANTOS, 2020; DARDOT; LAVAL, 2016), o estado de crise deixou de ser um fenômeno pontual e abrupto, passível de ser superado, e tornou-se um estado permanente. Dessa forma, as crises multissetoriais permanentes passam a servir como justificativa para a afirmação da racionalidade neoliberal de redução do tamanho do Estado, destruição de direitos e de políticas sociais, aprofundando a concentração de riquezas ao

redor do globo. Nesse contexto, “em muitos países, os serviços públicos de saúde estavam mais bem preparados para enfrentar a pandemia há dez ou vinte anos do que estão hoje” (SANTOS, 2020, p. 6).

A emergência da guerra entre a Ucrânia e a Rússia tem sido apontada como o ponto crítico de uma possível reconfiguração geopolítica internacional. O processo de globalização da circulação de mercadorias está em cheque, e mesmo a financeirização vem sendo questionada desde antes da explosão da guerra em questão. Tais tendências repercutem no Brasil, com impactos no comércio internacional e nas trocas cambiais, gerando desabastecimento interno e inflação. Ainda que existam especificidades regionais e diversidade de trajetórias entre as metrópoles brasileiras, coexistem tendências estruturais de desigualdades e segregação, comuns a todas as metrópoles, em diferentes graus. Os estudos realizados em rede no Observatório das Metrópoles têm permitido diagnosticar tendências estruturais e permanências comuns às diferentes metrópoles do país.

A forma de emprego clássica, com relações salariais e contratuais, entra em colapso, configurando novas maneiras de ganhar a vida. A ideia de “empreendedorismo” e de empresário de si mesmo esconde as já elevadas condições de desemprego, desalento e exclusão da atividade econômica de muitos trabalhadores, considerados “dispensáveis” pelo sistema. As novas gerações, quando conseguem entrar no mercado, não experimentam as mesmas políticas de bem-estar que as gerações anteriores, e torna-se rara a constituição de carreiras profissionais lineares e duradouras. A perda de direitos, não só trabalhistas, mas civis, culturais, sociais, econômicos e políticos é uma das características definidoras da precarização, que implica não apenas o emprego incerto e a pobreza do trabalhador, mas, também, a falta de uma identidade segura baseada no

trabalho. Standing (2014) define como “precariado” o indivíduo desprovido das formas de garantias perseguidas pelos social democratas, partidos trabalhistas e sindicatos após a Segunda Guerra Mundial como agenda de “cidadania industrial” para a classe trabalhadora ou para o proletariado industrial, tais como emprego e renda, estabilidade e mobilidade “ascendente”, segurança no trabalho, possibilidades de adquirir habilidades e conhecimentos (educação e qualificação), segurança de renda e representação.

Em países como o Brasil, que não chegaram a constituir plenamente uma sociedade salarial e um Estado de Bem-Estar nos moldes dos países do centro do sistema-mundo capitalista, e onde persistem problemas como a vulnerabilidade e a fragilidade das condições ocupacionais e sociais da maioria da sua população, a configuração da estrutura social sempre foi marcada pela precariedade. Vulnerabilidade ocupacional e desigualdades abissais se configuram e evoluem ao longo do processo de desenvolvimento e de urbanização do país.

Portanto, desde o último quarto do século XX, vêm se processando profundas modificações na ação do Estado com o surgimento do que Pierre Dardot e Christian Laval (2016) chamaram de uma “nova razão do mundo”, uma nova racionalidade estruturada pelo neoliberalismo. Para os autores, o neoliberalismo não significa simplesmente um *laissez-faire*, mas especialmente uma transformação da ação pública e a construção de uma afinidade cada vez mais profunda entre os sentidos das esferas pública e privada. Assim, se o Estado foi reestruturado de fora, a partir de privatizações maciças, também o foi por dentro, com a instauração de novas práticas voltadas à avaliação e regulação societal. O Estado neoliberal, portanto, deve não apenas reformar e administrar a sociedade, mas colocá-la a serviço das empresas, curvando-se à lógica empresarial. Essa

lógica se enraíza também no tecido social através das práticas cotidianas e das subjetividades, cada vez mais ancoradas no individualismo, na competitividade e no empreendedorismo. O neoliberalismo operou uma transformação da lógica pública, movendo-a da solidariedade para a competição.

Tendo esse contexto como pano de fundo, a pandemia da COVID-19 impôs um certo retorno da ação pública nas políticas de saúde, mas também nas políticas de distanciamento social, auxílio socioeconômico, entre outras. Essa realidade recolocou a necessidade de um debate sobre o papel do Estado não apenas no enfrentamento à pandemia, mas também aos seus impactos, que devem ser sentidos nos próximos anos. A valorização dos sistemas públicos de prevenção e acesso à saúde, do planejamento da saúde coletiva e das redes de proteção social ficou clara, colocando em xeque os discursos defensores da mercantilização da saúde. Segundo Laura Carvalho (2021):

A valorização (...) do papel do Estado na alocação dos recursos da sociedade tem levado alguns analistas a considerar essa crise como um golpe fatal no neoliberalismo ou, quem sabe, no próprio capitalismo. Para muitos, a trágica pandemia ajudaria a parir um belo mundo novo, bem mais justo e sustentável. No entanto, as desigualdades exacerbadas pela crise, os patamares mais elevados de dívida pública deixados como herança pelo seu combate e o fortalecimento de tendências ao autoritarismo e ao nacionalismo apresentam-se como obstáculos vistosos para uma transformação social significativa (CARVALHO, 2021, p. 7).

A autora apresenta, à luz do contexto brasileiro, “cinco funções do Estado que a pandemia ajudou a revelar. São elas: estabilizador da economia, investidor em infraestrutura física

e social, protetor dos mais vulneráveis, provedor de serviços à população e, por fim, empreendedor.” (CARVALHO, 2021, p. 8). O desafio é maior que repensar as funções do Estado, mas trata-se de ir além da perspectiva economicista e repensar a dinâmica urbana e social, numa perspectiva sistêmica. A complexidade não se restringe à economia, mas às relações sociais de trabalho e geração de renda, que têm características específicas nas diferentes regiões metropolitanas brasileiras. As formas de atuação do Estado devem, portanto, considerar essas especificidades regionais para garantir a reversão da tendência cada vez mais rápida de empobrecimento nacional.

Nessa linha de pensamento, podemos considerar que os governos atuais deverão rever suas estratégias de investimentos, trazendo de volta às suas equações de tomada de decisão as políticas sociais e a “desmercantilização” dos bens públicos, como saúde, educação, saneamento, transporte, infraestrutura e logística. Para Esping-Andersen (1991), as respostas em termos de políticas públicas podem seguir diferentes modelos, mas deveriam levar a um processo de “desmercantilização” do bem-estar dos indivíduos em sociedade.

Os direitos sociais são vistos como fundamentais para a cidadania e o processo de “desmercantilização” nada mais é que a oferta de serviços como direitos, quando uma pessoa pode manter seu meio de vida sem depender do mercado, ainda que o seguro e a assistência sociais não garantam necessariamente a “desmercantilização”. Isso vai depender da forma como tal processo acontecerá, obedecendo a critérios de acesso aos benefícios sociais, ou seja, quanto maiores e mais rígidos forem os critérios de elegibilidade, maiores serão os empecilhos e dificuldades no acesso aos mecanismos de proteção social.

Na pandemia da COVID-19 essa discussão ficou bem clara: pergunta-se como garantir condições mínimas de sobrevivência

às pessoas que mais precisam, sem criar barreiras burocráticas que dificultem ainda mais o seu acesso a essas condições (como renda mínima emergencial e cestas básicas, por exemplo). Dois exemplos e barreiras recentes no processo de combate à pandemia no Brasil: (1) a solicitação de atualização de cadastro (como o Cadastro Único Nacional ou Cadastro de Pessoa Física – CPF) para acesso a auxílio emergencial, evidenciou que os que mais necessitavam dele não estavam nesses cadastros, permaneciam invisíveis para o Estado; (2) o controle em nível municipal do acesso a vacinas fez com que fosse exigido a atualização do cadastramento no Sistema Único de Saúde (SUS), gerando grandes filas e aglomerações em pontos físicos presenciais, uma vez que os que mais precisam nem sempre têm acesso à internet para atualização à distância. Vale lembrar que, em sua origem, para ser atendido pelo SUS era necessário apenas a identificação como cidadão brasileiro, pelo registro geral nacional (RG), sem a necessidade de comprovação de residência no município para a gestão da distribuição de recursos. Contradições do processo de descentralização.

Tornou-se, pois, urgente, refletir e elaborar estratégias para o enfrentamento de problemas que não ficam contidos em fronteiras nacionais, estaduais ou municipais. A dificuldade de coordenação nas respostas por parte dos entes federativos evidenciou a necessidade de estabelecer padrões de governança cooperativa nas diversas escalas territoriais — nacional, regional e local — para além das divisões e limites administrativos — federal, estadual, municipal — hoje vigentes e que dificultam o estabelecimento de políticas articuladas e minimamente convergentes.

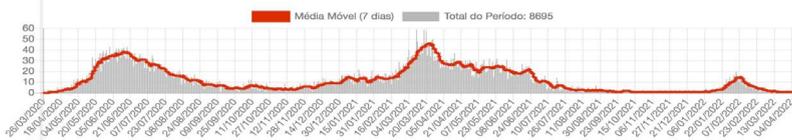
Em diferentes metrópoles, o processo de propagação da doença e os óbitos derivados dela mostram semelhanças e diferenças bastante significativas que podem ser explicadas, ao

menos em parte, pela forma de enfrentamento das autoridades locais e estaduais, pela coordenação (ou falta dela) político-institucional de estados e municípios e pela capacidade (ou carência) dos sistemas de saúde locais e pela maior ou menor conectividade espacial das metrópoles (NICOLELIS et al., 2021). A figura 1 mostra a distribuição temporal dos óbitos por COVID-19 nos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador, em que se percebe a semelhança entre elas e suas diferenciações, como o excesso de mortes acontecido no Rio de Janeiro em 2021 que, segundo dados do registro civil, registrou naquele ano mais óbitos do que nascimentos.

Rio de Janeiro - população 6.775.561; óbitos 32.687; óbitos por 100.000 hab 482.



Salvador - população 2.900.319; óbitos 8.695; óbitos por 100.000 hab 300.



São Paulo - população 12.396.372; óbitos 49.709; óbitos por 100.000 hab 401.

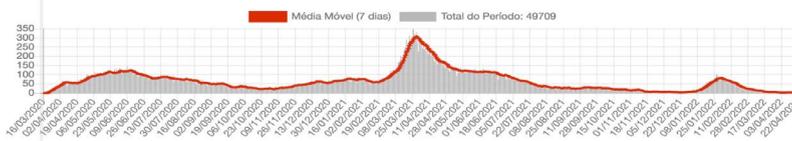


Figura 1. Média semanal de óbitos por COVID-19. Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Fonte: População estimada em 2021 (IBGE); óbitos com suspeita ou confirmação de COVID-19 registrados no período de 16/março/2020 a 27/abril/2022 (cartórios de registro civil, portal da transparência).

No Brasil, as iniciativas públicas de gestão da crise pandêmica esbarraram no processo de destruição do Estado e das políticas sociais, cada vez mais evidente desde 2016 e acelerado a partir de 2019. No Boletim Direitos na Pandemia (CEDEPISA, CONECTAS, 2021; CEPEDISA, 2022) foram levantadas mais de 4,5 mil normas relativas à pandemia entre janeiro de 2020 e setembro de 2021. O que ficou evidente na análise foi a desconexão entre as normas do governo federal e as tentativas de resistência de entes federativos, instituições independentes e da própria sociedade. Apesar da quantidade de normas criadas e focadas em tratar a pandemia, as necessidades da população não foram atendidas, e mais, não houve participação da sociedade civil organizada, ou mesmo articulação com entes federativos estaduais e municipais.

A postura do governo federal foi de negar a gravidade da pandemia, atrasando a tomada de decisões que deveriam ser tempestivas para terem efeito mais rápido na contenção da contaminação. A junção do negacionismo e a ausência de apoio social em vários níveis poderia ter um efeito mais desastroso do que o Brasil enfrentou, caso as instituições, nas instâncias federais os poderes legislativo e judiciário, e nas instâncias sub-nacionais - governos municipais e estaduais, não tivessem trabalhado em prol de minimizar as consequências.

5. Cenários e tendências pós-pandemia

No momento em que vivemos uma crise de saúde pública como a atual, que potencializou as diversas crises pré-existentes, os legados que a metrópole carregou do seu passado para o século XXI se configuram num obstáculo a mais. Medidas como o “distanciamento social” perdem sua eficácia em ambientes urbanos de baixa qualidade de infraestrutura e de logradouros públicos, deficiências de saneamento, de habitações inadequadas com poucos

cômodos e alta densidade domiciliar. A evolução da propagação dos casos confirmados de COVID-19, que começou em bairros afluentes nas grandes metrópoles brasileiras, a partir da classe média que teve contato com o vírus em viagens à Europa, aumentou sua velocidade de propagação com a chegada em bairros populares.

A desigualdade social se reflete numa cidade social e espacialmente fragmentada, onde o processo de segregação residencial tende a se cristalizar se não for controlado por políticas públicas que o considerem como um problema urbano efetivo. Medidas de controle da ocupação do solo, coordenadas com políticas de mobilidade, de moradia e ambientais devem necessariamente ser articuladas, dado que os efeitos sobre a metrópole não são setoriais.

Como hipóteses, tendo como base estudos anteriores do Observatório das Metrópoles, fazemos algumas considerações sobre o que poderá ser cenário tendencial das metrópoles: ¹

- I. Em termos de gestão do território, persistirão as dificuldades por conta do padrão de governança metropolitana conflitiva que predominou nas últimas décadas, pouca integração interinstitucional e entre entes de governo e ações e projetos contraditórios de governos estadual e municipais, sendo difícil implementar ações e políticas coordenadas em áreas que têm abrangência extra municipal como ambiente, transporte e mobilidade, habitação, saneamento. Todavia é importante considerar que a pandemia da COVID-19 mostrou que as instâncias municipal e estadual de governo podem atuar de modo

¹ Ainda que este cenário tenha sido elaborado pelo Núcleo de Salvador, Bahia, do Observatório das Metrópoles, como ensaio para o futuro provável da Salvador metropolitana (PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO, 2030), consideramos que pode ser extrapolado, com alguns ajustes, para outras metrópoles brasileiras.

cooperativo, mesmo na inexistência de instituições formais de governança metropolitana, desde que os objetivos políticos e administrativos tenham convergência;

II. A economia sofrerá o impacto da recessão econômica e experimentará um período de decréscimo nos primeiros anos pós-pandemia, após o qual voltará a um cenário de estagnação econômica, caracterizado por: dificuldade de implementar velhos projetos; incipiente crescimento da economia popular; falta de projeto de desenvolvimento regional e de estratégias políticas para o novo contexto socioeconômico precipitado pela pandemia da COVID-19. Mais do que nunca ficou clara a necessidade da atuação coordenada do Estado para garantir as condições de funcionamento da Economia local, nacional e global.

III. O crescimento da economia tenderá a ser mais endógeno, com o aumento da eficiência na utilização dos fatores convencionais de produção; para tanto, o aumento do estoque de conhecimentos será o verdadeiro motor do crescimento per capita, prioritariamente à acumulação de capital físico ou humano. A gestão de como esse conhecimento será estimulado, financiado e planejado caberá ao poder público, por meio da educação, dos investimentos em conectividade e tecnologia e na cultura formativa de conhecimento como bem público. Caberá aos gestores públicos introduzir incentivos para empresas ou indivíduos investirem não apenas em capital físico, mas também em inovações e na acumulação de capital humano, em todas as áreas da economia, mas principalmente nas áreas que mais dinamizam as atividades estruturantes de oportunidades de geração de trabalho e renda.

- IV. A população futura será composta por uma parcela expressiva de idosos, que se distribuem por todo o território da metrópole, e se constituirão proporcionalmente em uma parcela maior que a população jovem. A população em idade economicamente ativa continuará a diminuir. A população total da metrópole tenderá também a uma diminuição a partir da década seguinte (2030), com a possibilidade de um pequeno crescimento dos subcentros metropolitanos próximos. No caso das metrópoles nordestinas, tal crescimento será incentivado pelo aumento da migração de retorno do Sul/Sudeste, incrementada pelos impactos da pandemia de COVID-19 na população migrante, estabelecida nas metrópoles do Sul e Sudeste e em seus entornos geográficos. As grandes metrópoles, principalmente as capitais, continuarão sendo centros urbanos de atração de migrantes, em busca de oportunidades de trabalho, educação e saúde. Esse poder de atração deve ser considerado para pensar as periferias das metrópoles, que tendem à densificação ainda maior.
- V. A educação será caracterizada por: aumento da escolaridade média, mas em patamares baixos (ensino fundamental); crescimento lento de pessoas com ensino médio concluído; distribuição geográfica das unidades escolares com pouca equidade quanto à distribuição da população no território; escolas públicas atendendo predominantemente a população de baixa renda, com a distância entre o ensino privado e o público ampliada pelo impacto da pandemia que tornou mandatário o uso de tecnologias de informação para inúmeras atividades escolares; aumento das diferenças de qualidade na educação pública em relação à educação privada.

- VI. Em termos de trabalho teremos: um aumento da precarização do trabalho assalariado; aumento dos processos de “uberização” que se caracterizará pela contratação de serviços por demanda intermediadas por plataformas digitais; ampliação do teletrabalho em todas as ocupações que poderão ser exercidas de casa – ocupações de escritório, serviços especializados vinculados direta ou indiretamente à economia digital; elevação da desigualdade de rendimentos entre os ocupados; redução da presença do Estado como mediador das relações de trabalho; aumento da automação das tarefas repetitivas com o desaparecimento de ocupações; falta de oportunidades para trabalhadores mais qualificados.
- VII. Quanto à segurança pública e violência consideramos que: prosseguirão políticas de segurança reativas e de repressão; teremos um acirramento dos conflitos urbanos e da violência; desvalorização das ações preventivas e educativas na redução das violências urbanas; continuará a falta de integração das políticas de segurança pública com políticas sociais estruturantes; consolidação de guetos urbanos dominados pelo crime organizado (narcotráfico e milícias), interferindo nas políticas territoriais oficiais.
- VIII. Os indicadores de saúde permanecem como grande sintoma da precariedade das condições sociais. Recuperação lenta do Sistema Único de Saúde como consequência das ações das administrações públicas — estaduais e municipais — pós-pandemia; aumento da pressão social pela regulação pública do sistema de saúde; necessidade crescente de atuação da gestão pública para a garantia da saúde coletiva, sobretudo em áreas densamente populosas da metrópole.

- IX. Teremos uma ampliação constante e contínua do peso das tecnologias digitais em quase todos os processos produtivos, tornando premente uma coordenação e regulação estatal para diminuir a desigualdade de acesso a serviços e infraestrutura digital predominante ofertadas por agentes privados com distribuição espacial de acordo com critérios mercadológicos. Ampliação da conectividade digital nas relações sociais, de trabalho e de educação. Entretenimento e Cultura se configuram como oportunidade de negócios e de geração de trabalho e renda.
- X. Quanto aos aspectos ambientais, a desaceleração econômica forçada pela pandemia conteve, em parte, a progressão de danos ambientais, mas persistem os processos de perda da cobertura vegetal na metrópole, e do aumento da pressão sobre os recursos hídricos. Ações de mitigação para as mudanças climáticas resultam inócuas face à desarticulação intergovernamental entre os entes da federação. Persistem conflitos no uso e ocupação do solo, entre ocupação residencial e preservação ambiental.
- XI. O planejamento das áreas tradicionais das metrópoles tende a considerar novos usos residenciais e de serviços e preservar o que resta de patrimônio histórico impulsionado por um crescente interesse empresarial na área. Políticas que estimulam o uso e ocupação dos vazios urbanos construídos contribuem para uma modesta requalificação do espaço construído, que poderá resultar em processos de gentrificação. Persiste a tendência de fragmentação social e espacial induzida pela crescente ocupação do espaço nas franjas da metrópole por enclaves monofuncionais e socialmente homogêneos — conjuntos habitacionais; ocu-

pações auto-urbanizadas e autoconstruídas; condomínios fechados horizontais; loteamento exclusivos para alta e/ou média renda.

XII. Quanto à mobilidade, teremos um cenário que será caracterizado por uma rede de alta capacidade incompleta e não totalmente integrada, impactada pela dificuldade de financiamento, com os modais de baixa e média capacidade atingidos pelo aumento da insegurança. Essas condições incentivam a busca por soluções de mercado que possam diminuir o tempo de viagem e resultam num gradual abandono da rede de transporte coletivo e no aumento do uso de recursos individuais — automóveis, motocicletas, aplicativos de transporte e entrega por demanda — potencializado pelos hábitos e necessidades criados pela pandemia. Consideramos que teremos um aumento dos congestionamentos de tráfego que têm raízes no: esgotamento das soluções convencionais adotadas nas últimas décadas — ampliação de vias, construção de túneis, viadutos e estacionamentos — que incentivam o aumento da frota que acompanhará o pequeno crescimento da população; novos projetos viários que ampliam o tráfego de passagem na metrópole; aumento das viagens intrametropolitanas originadas dos municípios do entorno que aumentaram sua população e sua frota de veículos. O resultado previsível desse conjunto de fatores será um colapso da mobilidade urbana caracterizado pelo aumento crescente do tempo de viagens, particularmente nas metrópoles que continuam com uma política de expansão horizontal baseada no uso de automóveis.

XIII. A expansão espacial se dará por um crescimento horizontal que assumirá a forma de urbanização dispersa

de baixa densidade, com ocupação do solo extensiva e formação de enclaves residenciais, assim denominados os assentamentos homogêneos em termos de ambiente construído e na caracterização social da população, tornando predominante nas áreas de expansão o padrão de segregação denominada “cidade dos muros” (CALDEIRA, 2000). Os novos enclaves serão produzidos: pelo mercado, na forma de loteamentos exclusivos de alto padrão ou de condomínios horizontais fechados; por programas habitacionais estatais ou promovidos pelo Estado; e por assentamentos precários autourbanizados e formados por habitações autoconstruídas. Todos com uso do solo pouco diversificado e uso residencial quase exclusivo, origem de viagens motivadas por trabalho, estudo e direcionadas aos centros de consumo e serviços, cada vez mais longas em tempo e distância.

XIX. As áreas centrais da metrópole experimentarão forte pressão dos agentes do mercado imobiliário pela liberação sem restrições de expansão vertical cada vez mais intensa, incentivados pela escassez de solo urbano livre nas áreas centrais e em processos baseados principalmente na substituição de edificações, o que pode incluir, no caso de assentamentos precários, remoção forçada da população, processos de amembramento, degradação de áreas urbanizadas com o surgimento de “vazios construídos” e sem gestão efetiva do poder público.

6. À guisa de conclusão

Ao contrário do que preconizavam os defensores da tendência neoliberal privatista, uma expansão do sistema de saúde privado sobre o sistema público se revela inadequada a

este novo cenário. O sistema privado baseia sua eficiência em ocupação de instalações próximas a 100%, o que faz com que não tenha capacidade para receber o aumento súbito de demanda por serviços hospitalares que uma pandemia causa. A lógica de prevenção em saúde também é contrária à realização de lucros em multiplicação de consultas por planos de saúde e de procedimentos hospitalares emergenciais. As restrições patentes, assim como a centralização da produção de insumos importantes para o combate à pandemia em um único ou poucos países tornam evidente a necessidade de redução de dependência ou da instituição de formas de governança global para um evento que desconhece fronteiras.

Grande parte dos avanços em planejamento urbano foram desenvolvidos em resposta a crises de saúde pública. A crise atual torna urgente o que era de certa forma naturalizado pela dificuldade dos governos, locais ou não, de dar uma resposta efetiva à sociedade. A desigualdade social se constitui num dos principais passivos a ser resgatado num mundo pós COVID-19. No Brasil, esse passivo tem sido acumulado há mais de 500 anos. Sendo assim, retomar estratégias de combate às desigualdades pensadas nos anos 1950 e 1960, por exemplo, quando pensadores nacionais desenvolvimentistas tinham ideias sobre um projeto de nação, pode ser um excelente ponto de partida. Desta vez, incluindo as variáveis tecnológicas e geopolíticas do século XXI para compor o planejamento renovado.

O hipercapitalismo é o modelo mais anti-social do capitalismo, sob uma racionalidade neoliberal e crescentemente dominado pelo capital financeiro global. Nesta versão do capitalismo, a mercantilização sujeita todas as áreas sociais, com o objetivo de gerar o máximo lucro para os investidores, em detrimento da cidadania e dos direitos humanos. Em se mantendo a lógica do capital financeiro, o futuro pós-pandemia será de mais

endividamento do Estado e, portanto, mais políticas de austeridade com maior degradação dos serviços públicos. O neoliberalismo incapacitou o Estado para responder a emergências. Para fazer frente a prováveis novas pandemias e crises multissetoriais, as políticas neoliberais devem ser contestadas.

A perspectiva das metrópoles enquanto sistemas adaptativos complexos (SANDERS, 2008) de interação de pessoas e organizações sociais distribuídas em espaços densamente construídos, servidos por infraestruturas e administrados por organizações políticas e sociais (BETTENCOURT, 2015) pode ser uma forma de abordar as questões urbanas e metropolitana de maneira mais holística e eficaz. As estratégias de planejamento urbano multidimensionais e transdisciplinares, com a utilização de tecnologias da informação e de comunicação em desenvolvimento, nos parecem as mais adequadas para pensar o futuro das metrópoles. Parece óbvio afirmar que dinâmicas política, econômica, demográfica, social e ambiental são e sempre foram complexas, exigem um entendimento histórico e de contexto, o que torna o pensamento dual tradicional insuficiente para lidar com elas.

As políticas públicas que podem responder à crise multissetorial em que estamos imersos devem também ser multissetoriais. Os cenários esboçados acima são interrelacionados. Por exemplo, uma urbanização dispersa e de baixa densidade, na forma de “enclaves residenciais” amplia a segregação socioespacial, o consumo de solo, a degradação ambiental, o custo de implantar e manter redes de infraestruturas técnicas e as dificuldades de operação e financiamento dos sistemas de mobilidade coletiva urbana e metropolitana. Políticas habitacionais que induzem a periferação e expansão horizontal das cidades como o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e seus sucedâneos, têm impactos consideráveis no meio ambiente,

na mobilidade, na estruturação espacial das metrópoles e têm potencial para agravar desigualdades socioespaciais existentes. Do mesmo modo, políticas de transporte baseadas no incentivo ao transporte individual, como construção e duplicação de vias e viadutos, frequentemente levam a deseconomias, aumento do tempo de viagens e das distâncias percorridas cotidianamente em percursos casa-trabalho.

É nesse contexto de crises múltiplas e permanentes, cenário pandêmico global e acirramento de conflitos internacionais que pensar as transformações metropolitanas se traduz em considerar a vida em comunidade, enfatizando qualidades que conectam e nutrem pessoas e lugares. Em contraste com o planejamento tradicional, propomos que as metrópoles sejam consideradas como sistemas adaptativos complexos, interconectados, nos quais um conjunto crescente de variáveis independentes interagem de maneiras imprevisíveis (SANDERS, 2008). Ou seja, as transformações metropolitanas devem ser analisadas sob a ótica do conhecimento interdisciplinar e multidimensional da vida urbana, incluindo (infra)estrutura, comportamentos previsíveis, mudanças dinâmicas e eventos disruptivos – crises, pandemias e conflitos geopolíticos.

O desafio será, sem abrir mão das redes globais de troca, reconhecer e valorizar oportunidades que beneficiem prioritariamente a sociedade local, um meio termo entre protecionismo e globalismo a ser desenhado com engajamento político e compromisso social. Para tanto, fica evidente a necessidade — para espanto dos defensores da liberdade econômica acima de tudo — de fortalecimento das instituições e da regulação estatal, nos moldes da reconstrução ocorrida nos anos 1930 e das políticas de industrialização dos anos 1950 no Brasil. Desta vez, tendo em conta uma sociedade conectada em tempo real, e com um elevado grau de financeirização do capital

e passando por um processo de desindustrialização desde o final dos anos 1980, acelerado nos anos 2010.

O papel do Estado e da comunidade no provimento e na gestão dos bens comuns deve ser valorizado na construção de ações coletivamente construídas e que levem em conta a complexidade das metrópoles, suas estruturas e especificidades. Nesse contexto é fundamental repensar e atualizar a agenda da reforma urbana e do direito à cidade, tal como estabelecido na Constituição de 1988, e no Estatuto da Cidade, para incorporar as questões emergentes e ausentes — emergência climática, aquecimento global, digitalização dos espaços e das relações sociais, pandemias, acessibilidade e mobilidade urbana — no projeto de reforma urbana de décadas atrás. Uma virada epistemológica, cultural e ideológica faz-se necessária para que seja criado um novo senso comum, concomitante ao enfrentamento de crises que já estavam entre nós há muito tempo.

Referências

BAYON, M. C. Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el gran Buenos Aires y la Ciudad de México. **Estudios Demográficos y Urbanos**, Mexico, El Colegio de México, v. 23, n. 1, p. 123-150, enero-abril, 2008.

BETTENCOURT, L. M. A. “Cidades como sistemas complexos”. In: FURTADO, B.A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 241-266.

BORJA, J.; CASTELS, M. **Local e global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

CALDEIRA, T. P. do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/EDUSP. 2000.

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. Dinamica de una metrópoli periférica en Brasil. **Estudios Demográficos y Urbanos**, Mexico, El Colegio de Mexico, v. 25, n. 2, p. 395-427, 2010.

CARVALHO, I. M. M. De; PEREIRA, G. C. “Estrutura social e organização social do território na Região Metropolitana de Salvador.” In: CARVALHO,

I.; PEREIRA, G. C. (Orgs.) **Salvador: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: 2014, pp. 141–173.

CARVALHO, L. **Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2021.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CERQUEIRA, E. DO C. **Vulnerabilidade socioambiental na cidade de Salvador-BA: análise espacial das situações de risco e ações de resiliência**. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – UFBA, Salvador, 2019.

CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA); CONECTAS DIREITOS HUMANOS (CONNECTAS). **Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil**, n. 10. São Paulo, USP, 20.01.2021.

CENTRO DE PESQUISAS E ESTUDOS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA). **Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil**, n. 19. São Paulo, USP, Fev. 2022.

CICCOLLELA, P. “Mestizaje territorial en las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la crisis actual del capitalismo”. In SILVA, S. B. M.; CARVALHO, I. M. M. de C.; PEREIRA, G. C. (Org.). **Transformações Metropolitanas no Século XXI: Brasil, Bahia e América Latina**. Salvador: EDUFBA, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOWBOR, L. “Economia e desenvolvimento sustentável”. In: BARBOSA, I.; ELIAS, S.; RESENDE, V. **O Brasil à luz do espelho: sombras, conflitos, reflexões**. São Paulo: editora FFLCH-Humanitas, 2019..

ESPAS: EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM. **Global trends to 2030: challenges and choices for Europe**. 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2015.

JANOSCHKA, M. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentacion y privatizacion. **EURE**, Santiago do Chile, v. 28, n. 85, 2002.

MARCUSE, P.; KEMPEN, R. **Globalizing cities: a new spatial order?** London: Blackwell, 2000.

MATTOS, C. A. De. “Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino americana”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) **Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrópoles, 2004.

NIC. **Global Trends 2040**. [s.l.] National Intelligent Council, mar. 2021. Disponível em: <http://www.dni.gov/nic/globaltrends>. Acesso em 19 ago. 2022.

NICOLELIS, M. A. L. *et al.* The impact of super-spreader cities, highways, and intensive care availability in the early stages of the COVID-19 epidemic in Brazil. **Scientific Reports**, v. 11, n. 1, p. 13001, dez. 2021.

PROJETO SALVADOR: VISÕES DE FUTURO. **Relatório 5 – Metrópole 2049**, T2. Jun/ 2020.

SANDERS, T. I. “Complex Systems Thinking and New Urbanism”. In: HAAS, T. (editor). **New Urbanism and Beyond: Designing Cities for the Future**. New York: Rizzoli, 2008. Disponível em: <http://www.complexsys.org/TISandersEssay.pdf>. Acesso em 19 ago. 2022.

SANTOS, B. de S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Ed. Almedina, 2020. 32p.

SASSEN, S. **The global city: New York, London, Tokyo**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SENNETT, R. **The open city**, 2006. Disponível em: <https://newformalism.aaschool.ac.uk/wp-content/uploads/2019/02/The-Open-City.pdf>. Acesso em 18 ago. 2022.

Setor de serviços cresce 0,2% em abril, aponta IBGE. **G1**, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/14/setor-de-servicos-cresce-02percent-em-abril-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SHAPIRA, M. F. P. Segregação, fragmentação, sucessão: a nova geografia social de Buenos Aires. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 56, mar., p. 169-183, 2000.

SHELL. **New lens scenarios, a shift perspective for a world in transition**, 15 fev. 2013. Disponível em: <https://www.osti.gov/etdeweb/biblio/22144080>. Acesso em 16 ago. 2022.

STANDING, G. **O precariado: a nova classe perigosa**. Belo Horizonte, Autêntica, 2014.

TASCHNER, S. P.; BÓGUS, L. M. M. **São Paulo como Patchwork: fragmentos de uma cidade segregada**. Cadernos Metrópoles. São Paulo, n. 1, 1999.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. **Digital Economy Report 2019 - value creation and capture: implications**

for developing countries. New York: United Nations Publications, 2019. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf. Acesso em 16 ago. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **EU good practices on sustainable mobility planning and SUMP.** Report. EU, september 2018. Disponível em: https://www.eltis.org/sites/default/files/trainingmaterials/reform-eu_good_practices_on_sustainable_mobility_planning_and_sump.pdf. Acesso em: 1 set. 2019.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires.** L'économie d'archipel. Paris: Press Universitaires de France, 1996.

CAPÍTULO 12

A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios
da democracia no Brasil

NELSON ROJAS DE CARVALHO

1. Introdução

Longe se foi o tempo em que, no Brasil, os burgos pobres tinham por endereço exclusivo as zonas rurais e o latifúndio – sedes do atraso econômico e da distorção, quando não, da subversão, dos princípios básicos da democracia. Longe foi o tempo em que nossa melhor sociologia podia identificar o avanço da urbanização dinâmica inexoravelmente virtuosa, capaz de diluir o clientelismo, neutralizar o voto de cabresto e o poder dos chefes políticos, abrindo espaço para um novo mundo político pautado pela participação cidadã e por partidos ideologicamente orientados. De lá para cá, o Brasil mais do que se urbanizou, sob o formato das grandes metrópoles e dos grandes aglomerados urbanos, os quais figuraram na contramão das previsões da velha sociologia eleitoral, em 2018, como terreno em que a extrema-direita veio a se afirmar com expressão política majoritária. Não é exagero afirmar que a defesa da democracia hoje depende da retomada do território metropolitano pelas forças democráticas.

Isso requer inicialmente uma nova sociologia do mundo urbano — capaz de identificar os efeitos despolutizadores e corrosivos da democracia presentes no tecido metropolitano, tais como as redes de lealdade religiosa que concorrem com o poder político, os focos de poder que minam a capacidade estatal e, ainda, a atomização dos segmentos populares, cada vez mais distantes de instâncias agregadoras como partidos, sindicatos e agências estatais. A nova sociologia política do mundo urbano deve, então, ser capaz de identificar os fatores estruturais que podem ser ativados por forças antidemocráticas e iluminar uma nova agenda para forças progressistas com vistas à retomada da metrópole.

O capítulo divide-se em três seções: na primeira seção chamamos a atenção, em congruência com estudos mais recentes no campo da ciência política, para três fenômenos: 1) a ideologia

de direita se apresenta como presença perene no nosso cenário político, como corrente hegemônica entre os eleitores brasileiros há décadas; 2) antes de superada, essa corrente foi, nos termos de Singer (2021), desativada no interregno de 2006 a 2014 pela fórmula política associada ao Lulismo, fórmula que promoveu por uma década a mobilidade social para os setores populares sem que se acionasse o conflito de classes. A eleição de Bolsonaro em 2018 implicou a reativação de conservadorismo de direita que se achava, até 2014, desativado e em estado de latência. Na segunda seção, chamamos a atenção para o fato de o protagonismo eleitoral da extrema-direita em 2018 ter reforçado, por um lado, a clivagem regional cujos contornos já tinham começado a ser esboçados em 2006, quando a votação em Lula se deu em congruência com uma configuração regional centrada nos estados da região Norte e Nordeste (SOARES; TERRON, 2008) e com os menores municípios do País (NICOLAU; PEIXOTO, 2007).

Procuramos demonstrar nesta seção que, se a extrema-direita alçada ao poder em 2018 guarda paralelo e semelhança com a guinada política à direita do País em 1989, as bases geográficas e demográficas das duas candidaturas de direita de 2018 e 1989 — Bolsonaro e Collor — diferem de forma substantiva. Enquanto Collor obteve o quinhão mais expressivo de sua votação nos estados e municípios mais pobres e atrasados, Bolsonaro se afirma sobretudo como uma força de direita com raiz nos grandes centros metropolitanos do País. Se a direita tem hoje seus pés fincados nas regiões metropolitanas, mobiliza ainda duas clivagens inéditas na história das eleições (LAYTON *et al.*, 2021) presidenciais na América Latina: as clivagens religiosa e de gênero; como se sabe o Bolsonarismo tem por núcleo duro o eleitorado masculino e evangélico. Na conclusão, indicamos caminhos para uma agenda progressista de reconquista dos segmentos geográficos e sociais capturados pela extrema-direita em 2018.

2. A longevidade da direita no Brasil pós-88 e sua ativação em 2018

A alternância de quase três décadas entre partidos de centro (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) e de esquerda (Partido dos Trabalhadores - PT) no comando do País a partir de 1994, desviou o olhar dos analistas e atores políticos para uma característica que distinguiu o nosso processo de democratização e que projetaria marcas para o futuro: se a transição democrática no Brasil se caracteriza por uma transição por transação (MAINWARING; SHARE, 1986), como a Espanhola, trata-se ainda da transição mais alongada no tempo que se conhece (MARENCO, 2007), a qual garantiu ampla capacidade de barganha e de sobrevivência aos atores políticos egressos da ditadura. Se se reconhece a linha de continuidade entre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o Partido Democrático Social (PDS), o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Progressista (PP), a longevidade daqueles atores é notória: ocuparam uma vez a presidência da República (José Sarney), duas vezes a vice-presidência, com Marcos Maciel (PFL), e diversas pastas ministeriais nos governos Lula e Dilma. Vale ressaltar que nossa transição pactada, além de garantir a sobrevivência dos atores políticos com origem na ditadura, pouco avançou na desativação dos militares e na revisão crítica dos crimes da ditadura; o retorno dos militares à cena política em 2017 e sua ampliação sob o governo Bolsonaro, com defesa do legado da ditadura e adesão à direita, atestam que nossa transição não equacionou a “questão militar”.

Muito embora a direita tenha perdido o comando do executivo federal entre 1993 e 2016, não só ocupou nesse hiato de tempo posições de poder no âmbito federal e nas escalas subnacionais, mas sobretudo permaneceu como a orientação ideológica majoritária entre os eleitores brasileiros. Como evidencia a Tabela

1, que combina dados de pesquisas do Datafolha e do Eseb, a orientação dos eleitores à direita do espectro ideológico tem predominado há três décadas.

Campo ideológico	1989	2002	2006	2014	2018
Direita	37%	38%	24%	28%	45%
Centro	19%	22%	26%	22%	21%
Esquerda	22%	16%	9%	8%	15%
Não sabe	20%	23%	41%	42%	19%

Tabela 1. Autolocalização do eleitorado por campo ideológico.

Fonte: dados do Eseb e Datafolha, compilados por Singer (2021).

Pesquisas recentes como as de Power e Rodriguez (2019) e Carvalho (2020), que centraram suas análises na esfera municipal, também identificaram no âmbito local a hegemonia ideológica da direita, hegemonia que guarda nítida estabilidade no tempo, assim como verificado no plano nacional.

Na Tabela 2, observa-se que, embora haja crescimento entre 2004 e 2008 do número de prefeituras controladas pela esquerda, identifica-se claro predomínio dos partidos de direita no plano municipal: em média 40% dos municípios brasileiros nas duas últimas décadas têm sido comandados por prefeitos alinhados com partidos de direita. Esse achado converge com a conclusão de Power e Rodrigues-Silveira (2019) sobre a variação ideológica dos municípios brasileiros de 1994 a 2018: “[...] a grande maioria dos municípios tendeu à direita mesmo durante a presidência do PT. Durante os últimos anos de Dilma Rousseff houve um retorno a uma ideologia mais conservadora revelada pelo voto em nível local, com uma forte guinada à direita nas eleições municipais de 2016 e nas eleições de 2018, sob Michel Temer (p. 11)”.

capítulo 12 | A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios da democracia no Brasil

Posicionamento ideológico	2000	2004	2008	2012	2016
Direita	2.464 (44,3%)	2.287 (41,1%)	2.041 (36,7%)	2.123 (38,1%)	2.320 (41,7%)
Esquerda	798 (14,3%)	1.315 (23,6%)	1.528 (27,4%)	1.727 (31%)	1.372 (24,6%)
Centro	2.240 (40,2%)	1.966 (35,3%)	1.999 (35,9%)	1.716 (30,8%)	1.876 (33,7%)
Total	5.502	5.568	5.568	5.566	5.568

Tabela 2. Posicionamento ideológico dos municípios brasileiros.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Se se verifica assim a perenidade de uma inclinação conservadora à direita, resta indagar por que essa orientação permaneceu ora despercebida ora subestimada pelos analistas e atores políticos até o pleito de 2018. Embora investigadores como Carreirão (2007) apresentem justificativa dotada de sentido para o equívoco daqueles que subestimaram a presença da direita na vida política do País, ao constatarem que durante o primeiro governo Lula se montou um cenário marcado por baixa carga ideológica, em razão de convergência programática entre o PT e o PSDB, é Singer quem melhor define o porquê dessa omissão. Em verdade, com base em dados das pesquisas do Eseb e do Datafolha, Singer (2021) propõe a hipótese segundo a qual, entre os anos de 2006 e 2014, a direita teria sido “desativada” — daí a razão desse segmento ideológico ter saído do mapa de nossos analistas. As evidências dessa desativação são de fato robustas: o percentual de eleitores que se autocalizavam à direita do espectro ideológico entre 2002 e 2006 deslocou-se de 38% para 24% na pesquisa Eseb, e de 41% para 35% na pesquisa DataFolha. Vale aqui sublinhar que, se houve igualmente declínio em menor escala naqueles localizados à esquerda, os eleitores alinhados à direita se deslocaram maciçamente para o grupo dos que não sabem se localizar no espectro ideológico (enquanto em 2002, 23% dos eleitores se achavam nessa categoria, em 2006, 2010 e

2014, esse percentual sobe dramaticamente para 41%, 44% e 42%, respectivamente). Esse alto percentual de eleitores, na faixa de 40%, que não se identificam ideologicamente entre os anos de 2006 a 2014, superando em mais de duas vezes o percentual de eleitores situados à direita, é o que dá lastro e evidência à hipótese da “desativação da direita” entre 2006 e 2014.

Ao se desagregar a auto localização ideológica por escolaridade, compreende-se a dinâmica da desativação da direita que se estende até a eleição de Bolsonaro: ela se deu essencialmente na base da pirâmide, entre os eleitores com baixa escolaridade; eleitores que, como nos lembra Singer (2021), de 1989 a 2022, como expressão de um conservadorismo popular, se localizavam sobretudo à direita do espectro ideológico. Lula, não custa lembrar, perdeu nos segmentos populares as eleições de 1989, 1994 e 1998; em 2002, a despeito da vitória petista em todos os segmentos sociais, os eleitores de baixa escolaridade continuavam a se situar mais à direita do que os eleitores com nível superior.

A fórmula lulista, por meio de um conjunto de políticas que promoveram mobilidade social para os mais pobres, desativou a inclinação à direita, sobretudo nos segmentos populares; para vozes críticas, como a de Chico de Oliveira, o lulismo teria implicado na desideologização da vida política, com a despolitização da pobreza e da desigualdade. Despolitizada ou desativada, a predisposição dos eleitores menos escolarizados à direita não foi, contudo, transformada; permaneceu em estado de latência até que um novo contexto — fruto das ruas de 2013, da operação Lava Jato e da crise econômica de 2015 —, viesse a fornecer as pré-condições para sua reativação por meio da candidatura de Jair Bolsonaro. Em 2018, segundo pesquisa Eseb, 47% dos eleitores menos escolarizados passaram a se auto posicionar à direita do espectro ideológico — contra 25% em 2014.

Nas palavras de Singer (2021), em síntese do pêndulo ideológico que vai do lulismo ao bolsonarismo,

o mecanismo de ativação e reativação das predisposições à direita recaiu fortemente sobre os de menor escolaridade... se esse achado for confirmado, poder-se-ia pensar que a explicação para a relativa estabilidade dos anos lulistas, seguida da avalanche conservadora, se encontraria justamente na parte de baixo da pirâmide. Não obstante o fenômeno direitista ter atingido a classe média tradicional, a explicação para o sucesso da reativação da direita, que justificaria a vitória de Bolsonaro, reside nos eleitores de escolaridade fundamental (p. 724).

3. As novas clivagens da direita no Brasil: gênero, religião e morfologia urbana

Ao compararmos a demografia da eleição de 2018 com a primeira inflexão à direita experimentada pelo Brasil no período democrático mais recente — a eleição de Fernando Collor em 1989, a entrada de Bolsonaro entre os eleitores com menor grau de escolaridade não é novidade – em 1989 a direita foi igualmente majoritária nesse segmento. Do ponto vista sociodemográfico, as novidades são outras: a reativação da direita em 2018 no Brasil se deu de forma conjunta com a ativação de duas clivagens inéditas em nossa história política: a clivagem de gênero e a clivagem religiosa. Como chamam a atenção Layton *et al.* (2021), se a relação entre demografia, alinhamento partidário e voto é longa nas democracias maduras, tendo se intensificado recentemente com a emergência de lideranças populistas nos EUA e Europa, na América Latina trata-se de fenômeno inédito: “...o comportamento eleitoral na América Latina sempre esteve dissociado de etnicidade, raça, gênero e religião...na revisão da

literatura sobre a região, Carlin *et al.* (2015) concluíram que *issues* se sobrepõem à demografia na decisão do voto na América Latina (p. 2)". Em revisão de literatura específica sobre o Brasil, Layton *et al.* (2021) não encontram evidências de que, até 2018, raça, gênero e religião condicionaram a decisão do voto; a maioria dos estudiosos, afirmam os autores, apontam para a avaliação de performance dos governos e/ou para traços idiossincráticos dos candidatos como fatores centrais que orientam o voto no Brasil.

A clivagem de gênero é confirmada pela pesquisa Eseb-2018, que indica que Bolsonaro teria recebido no segundo turno de 2018 cerca de 53% dos votos das mulheres contra 64% dos votos dos homens; o candidato petista, Fernando Haddad, por sua vez, teria recebido 47% entre as mulheres e somente 36% entre os homens. Certamente, se hoje nos indagamos sobre a perenidade da clivagem de gênero, as pesquisas de intenção de voto, divulgadas ao longo de 2021, confirmam a permanência da polarização demográfica dividindo homens e mulheres. Segundo pesquisa Datafolha publicada no mês de junho de 2022, a vantagem de 19 pontos de Lula sobre Bolsonaro, na média do eleitorado, era proporcionalmente maior entre as mulheres (49% a 21% - 28 pontos) do que entre os homens (44% a 36% - 9 pontos). Fazendo contraste com a guinada à direita em 1989, com Bolsonaro a ativação da clivagem de gênero foi tanto inédita quanto fundamental para sua vitória. Nicolau (2020), com olhar comparado com eleições presidenciais pretéritas, destaca também o ineditismo dessa ativação:

A assimetria nos votos de homens e mulheres é uma singularidade da disputa de 2018. Desde as eleições de 1989 todos os candidatos competitivos à presidência obtiveram níveis de apoio semelhantes entre os dois gêneros. Isso aconteceu mesmo quando havia mulheres concorrendo. Marina Silva (2010, 2014 e 2018) e Dilma Rousseff (2010 e

capítulo 12 | A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios da democracia no Brasil

2014) tiveram um percentual de apoio similar entre homens e mulheres. Portanto, essa foi uma característica que não diferenciou os eleitores em eleições presidenciais anteriores (p. 28).

Como segunda clivagem latente, ativada pela direita em 2028, certamente desponta a clivagem religiosa. Não custa lembrar que, em paralelo ao processo em que os evangélicos vão-se tornando um grupo latente, capaz, pelo volume, de serem politicamente mobilizados, seu crescimento como denominação religiosa se dá de forma vertiginosa. Enquanto em 1989, ano de eleições de Collor, os evangélicos representavam não mais do que 9% da população e os católicos 83%, esses percentuais ter-se-iam alterado 30 anos depois, para 30% e 50%, respectivamente. Embora atores políticos anteriores a Bolsonaro — como Garotinho em 2002 e Marina em 2010 e 2014 —, tivessem mirado para o potencial eleitoral dos evangélicos, a tradução da fé em votos não se materializou: ou as denominações evangélicas não tiveram força numérica para embalar um projeto político próprio — caso de Garotinho —, ou se dividiram e acabaram se concentrando em candidaturas não evangélicas: em 2010 Marina foi a terceira mais votada entre os evangélicos, atrás de Dilma e Serra; em 2014, foi a segunda colocada, empatando com Aécio (Dilma foi novamente a mais votada entre os evangélicos no primeiro turno).

Embora se identifique publicamente como católico, com trajetória familiar pouco conservadora, Bolsonaro é o ator político que pela direita sedimenta a coalizão evangélica e ativa pela primeira vez a clivagem religiosa. Segundo os dados da pesquisa Eseb-2018, se Bolsonaro vencer com pequena margem entre os católicos, amealha 70% dos votos evangélicos. Aqui, a mesma indagação sobre a perenidade da clivagem religiosa deve ser feita: trata-se de mobilização episódica, ou projeta-se

no tempo. No que diz respeito às eleições de 2022, nada sugere que a direita venha a deixar de mobilizar com sucesso a clivagem religiosa: embora as sondagens do início de 2022 indicassem uma distribuição equânime dos evangélicos entre Bolsonaro e Lula, com 39% e 36% de intenção de votos, respectivamente, em junho esses percentuais se alteraram para 47% e 32%, respectivamente. Vale salientar que Layton *et al.* (2021) avançam a hipótese, a partir das pesquisas analisadas, segundo a qual a ativação dos novos cortes demográficos se acha relacionada a três conjuntos de atitudes: direito ao porte de armas, ressentimento racial e simpatia LGBT, atitudes que fazem a medição entre voto e homens, pretos e pardos e grupos simpatizantes da causa LGBT.

Se a pesquisa de Layton *et al.* (2021) traz o mérito de levar a análise do Bolsonarismo para além de uma perspectiva conjuntural e sugere deslocamentos demográficos novos, subjacentes à reativação da direita no Brasil, deixam escapar uma dimensão fundamental das bases da direita reativada em 2018: a dimensão territorial da nova direita, a saber, sua base urbana/metropolitana. Nicolau (2020) chama a atenção para o fato de Bolsonaro ter vencido Haddad em 2018 em 30 dos 38 municípios com mais de 500 mil eleitores, os quais concentram mais de 30% do eleitorado brasileiro. A dimensão do fator metropolitano associada à eleição de 2018 e ao Bolsonarismo fica evidente ao se comparar o desempenho dos dois candidatos da direita — Bolsonaro e Collor — no segundo turno de acordo com a dimensão dos municípios.

Como mostra a Tabela 3, Collor em 1989 venceu nos menores colégios eleitorais — tanto em termos de número de municípios como de percentual de votos — e perdeu nos grandes centros urbanos, também tanto em número de municípios, como em número de votos. Se nas cidades com até 20 mil eleitores, Collor obteve mais da metade dos votos em 80% dos municípios, nos

capítulo 12 | A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios da democracia no Brasil

grandes centros, com mais de 500 mil eleitores, ficou atrás de Lula em 66% dos municípios, recolhendo aí 44% dos votos desses colégios eleitorais. Bolsonaro, por sua vez, perde em percentual de votos para Haddad nas três primeiras faixas em que os eleitores são agrupados, ou seja, em municípios que abrigam no máximo 50 mil eleitores, e é vitorioso nas faixas superiores. Bolsonaro em 2018 ganhou de Haddad aproximadamente em 80% dos municípios com mais de 100 mil eleitores, recolhendo nessas áreas uma média de 60% dos votos. A distinção entre as bases municipais das duas candidaturas de direita expressa-se, do ponto de vista estatístico, numa correlação negativa de 0,56.

Dimensão	Municípios até 10 mil eleitores		Municípios entre 10 e 20 mil eleitores		Municípios entre 20 e 50 mil eleitores	
	Collor	Bolsonaro	Collor	Bolsonaro	Collor	Bolsonaro
% municípios perdedores	18,5%	49,5%	16,0%	58,3%	19,6%	53,5%
% municípios vitoriosos	81,5%	50,5%	84%	41,7%	80,4%	46,5%
% votos	65%	47%	65%	42%	64%	45%
Dimensão	Municípios entre 50 e 100 mil eleitores		Municípios entre 100 mil e 500 mil eleitores		Municípios com mais de 500 mil eleitores	
	Collor	Bolsonaro	Collor	Bolsonaro	Collor	Bolsonaro
% municípios perdedores	23,6%	45,4%	36,2%	20,8%	66,7%	21,1%
% municípios vitoriosos	76,4%	54,6%	63,8%	79,2%	33,3%	78,9%
% votos	51%	61%	54%	61%	44%	61%

Tabela 3. Desempenho de Bolsonaro e Collor por dimensão dos municípios.

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do TSE.

Se a direita ativada em 2018 tem por base geográfica não mais os grotões, mas os grandes centros urbanos, resta indagar em que extensão pode-se identificar um “efeito metrópole” subjacente ao bolsonarismo. Testamos no modelo abaixo três variáveis, relacionadas ao território: região, dimensão do município e inserção metropolitana.

capítulo 12 | A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios da democracia no Brasil

Região	B	SE	Sig.	Exp(B)
Nordeste	-6.732	.269	.000	.001
Norte	-2.534	.144	.000	.079
Sudeste	-.442	.102	.000	.643
Centro-Oeste	.150	.148	.312	1.162
Regiões Metropolitanas	1.139	.118	.000	3.123
10 mil a 20 mil habitantes	.446	.103	.000	1.562
20 mil a 50 mil	1.043	.124	.000	2.837
50 mil a 100 mil	1.386	.210	.000	4.001
100 mil a 500 mil	2.732	.319	.000	15.363
> 500 mil habitantes	3.821	.685	.000	45.659
Constante	.878	.089	.000	2.406

Tabela 4. Regressão logística: Vitória da direita em 2018 por dimensões do território.

Elaborado pelo autor com base em dados do TSE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados da Tabela 4 confirmam, inicialmente, o impacto já comentado sobre o papel da dimensão do município nas chances da vitória da direita em 2018: segundo o modelo multivariado, nos grandes colégios eleitorais a razão de chance de Bolsonaro ganhar é 45 vezes maior do que nos menores colégios eleitorais. No que se refere à relação entre região e voto à direita, o sinal negativo e o alto coeficiente entre os municípios das regiões norte e nordeste sugerem, como sabemos, uma menor possibilidade de municípios localizados nessas regiões votarem em Bolsonaro do que os municípios da região sul. Se essas variações do bolsonarismo no território são conhecidas, buscamos testar uma dimensão inédita: se há um efeito metropolitano sobre a reativação à direita em 2018. A resposta é afirmativa e o coeficiente sugere que em municípios inscritos na rede metropolitana a direita tem 3,1 vezes mais chances de sair vitoriosa do que em municípios localizados fora dessa rede.

A Tabela 5 apresenta o resultado das eleições de 2018 em cinco recortes metropolitanos tais como definidos pelo IBGE:

capítulo 12 | A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios da democracia no Brasil

Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte e Porto Alegre. Longe do preconizado pela velha sociologia política, as áreas metropolitanas com maior densidade do país e cumprindo requisitos socioeconômicos preconizados pela teoria da modernização, figuraram em 2018 como espaços políticos da direita.

RM	RM Rio de Janeiro	RM São Paulo	RM Belo Horizonte	RM Porto Alegre
Municípios / vitória da direita	22	38	46	33
Municípios / derrota direita	0	1	5	0
Total	22	39	51	33

Tabela 5. Desempenho da direita em municípios metropolitanos

Elaboração do autor a partir de dados do TSE e IBGE.

4. Conclusões

Esse capítulo tratou da dinâmica da reativação da direita no Brasil, nos termos de Singer (2021), e traz como conclusão um conjunto de indagações e proposições de ordem normativa. Se é fato que a direita tem forte enraizamento nos segmentos populares e que, no melhor cenário, entre os anos de 2006 e 2014, só chegamos a desativá-la por meio de políticas que promoveram mobilidade social, certamente a reconquista a curto prazo desses segmentos não poderá ser por outro caminho. Mais precisamente, a reconquista dos segmentos populares que migraram para a direita (projeta-se que 40% dos eleitores da Dilma votaram em Bolsonaro na Região Metropolitana do Rio de Janeiro) só pode se dar, numa primeira etapa, pela reativação da fórmula lulista: mobilidade social sem conflito.

Se a curto prazo é impossível uma conversão eleitoral dos segmentos populares à esquerda, a médio e longo prazo, trata-se de caminho necessário, decorrente das contradições do

Lulismo: a incorporação pela economia é limitada, já que tanto é favorecida como solapada pela oscilação dos ciclos econômicos. Se a reedição da desativação da direita popular, por meio da economia, é um caminho de curto alcance, chegou a hora dos atores progressistas vislumbrar terrenos possíveis de disputa ideológica com as lideranças da direita. Antes de mais nada, é necessário chamar a atenção para as duas dimensões em que podemos e devemos entender a ideologia: a dimensão simbólica e a dimensão operacional. Como esclarecem Fux e Marques (2020) “A ideologia simbólica diz respeito aos significantes esquerda-direita (ou liberal-conservador), situados numa escala, [...]. A ideologia operacional, por sua vez, refere-se às posições dos eleitores em relação a uma série de assuntos públicos, como a distribuição de renda, o aborto, o meio ambiente e o direito de minorias (p. 412)”. Essa distinção é fundamental, já que a batalha a se travar possivelmente se dará na dimensão operacional de temas que a direita soube mobilizar em 2018. Os três cortes demográficos que, como vimos, sustentaram a reativação da direita — homens, evangélicos e grandes aglomerados urbanos — saíram de sua condição de latência pela ativação, por parte de atores de direita, de um pacote ideológico que deu respostas a um conjunto de temas em relação aos quais os atores progressistas se viram despreparados para contradizer, já que as fichas estavam todas alocadas na dimensão da incorporação pela economia.

A neutralização, e não mais a desativação da extrema-direita, como condição de defesa da democracia, supõe sobretudo a retomada da metrópole pelos segmentos progressistas e, se não a superação, pelo menos a mitigação das clivagens religiosa e de gênero. Se a extrema-direita ocupou a metrópole e especialmente suas áreas populares, com a defesa de políticas duras contra a criminalidade, é necessário um projeto progressista vigoroso no campo da segurança pública; é necessário reposicionar como prioridade os temas

capítulo 12 | A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios da democracia no Brasil

redistributivos e estender pautas comuns com segmentos religiosos progressistas. Certamente, se se tem em vista as múltiplas dimensões da ideologia na sua dimensão operacional, é ilusório disputar com sucesso todas as dimensões. Aqui, uma nova sociologia do Brasil metropolitano é fundamental no sentido de identificar as dimensões prioritárias da agenda progressista, mas igualmente é decisiva como instrumento de desenho de novas *polícies* que façam sentido para o novo tecido social do Brasil metropolitano.

Referências

CARREIRÃO, Y. S. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, vol. 13, n. 2, p. 307-339, nov. 2007.

CARVALHO, N. R. Does Politics Still Matter? Neoliberalization Processes, Party Government and New Patterns of Urban Politics in Brazilian Local Governments. **Teoria & Pesquisa**, vol. 29 n. 1, p. 1-27, 2020.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018. **Opinião Pública**, vol. 26, n. 3, p. 401-430, set. - dez. 2020.

LAYTON, M. L.; SMITH, A. E.; MOSELEY, M. W.; COHEN, M. J. Demographic polarization and the rise of the far right: Brazil's 2018 presidential election. **Research & Politics**, January 2021.

MARENCO, A. "Devagar se vai longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada", in: MELO, C. R.; SAÉZ, M. A (Orgs.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

NICOLAU, J. **O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. "As Bases Municipais da Votação de Lula em 2006". In: Reis Velloso, J. P. (Coord.). Quem elegeu Lula? **Cadernos do Fórum Nacional**, n. 6. fev. 2007a.

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping ideological preferences in Brazilian elections, 1994- 2018: a municipal-level study". **Brazilian Political Science Review**, vol. 13, n. 1, Feb. 2019.

SINGER, A. A reativação da Direita no Brasil. **Opinião Pública**, vol. 27, n. 3, set.-dez., p. 705-729, 2021.

capítulo 12 | A reativação e a desativação da direita:
considerações sobre desafios da democracia no Brasil

SHARE, D.; MAINWARING, S. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha. **Dados**, v. 29, n. 2, p. 207-36, 1986.

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. “Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 269-301, 2008.

CAPÍTULO 13

Democratizar a democracia para reconstruir a nação:

percursos da participação social, elementos
para sua retomada e aprofundamento

LUCIANO FEDOZZI

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

1. Introdução

A gestão de Bolsonaro provocou grave retrocesso à democracia e destruição de políticas públicas construídas a duras penas desde a redemocratização em 1988. A trajetória dessa erosão democrática, social e ambiental iniciou-se com o episódio do golpe parlamentar de 2016, momento em que o projeto neoliberal se impôs de forma contundente. A partir da vitória de Bolsonaro, entretanto, as sementes antidemocráticas se desenvolveram de forma intensa e conseguiram lograr a implementação do projeto autoritário-conservador casado com o neoliberalismo. O país entrou em franco processo de desdemocratização ¹ fenômeno que caracteriza a atual crise das democracias no mundo – ² e regressão de políticas em quase todos os âmbitos. A destruição não se restringiu apenas a essas dimensões. Ela atingiu com força as instituições de participação social que cumprem importante papel de mediação sociopolítica e que alargaram de forma inédita, no Brasil, as fronteiras da democracia para além do modelo elitista hegemônico no mundo.³ Nesse quadro, em

¹ O conceito de desdemocratização foi adotado por Tilly (2013) em seu método teórico-empírico de análise das democracias. Com base em fontes ancoradas no neoinstitucionalismo histórico e nos supostos epistemológicos processuais, a análise dos regimes democráticos é focada na interpretação de suas *dinâmicas*, ou seja, dos seus *movimentos processuais, históricos e relacionais*. A partir da definição de critérios, são analisados os processos de *democratização* ou de *desdemocratização*, entendidos como duas tendências que estão em permanente tensão nas sociedades. Essa abordagem permite avaliar não somente se os regimes são democráticos ou não, conforme a poliarquia, mas se eles caminham na direção da *democratização* ou, ao contrário, da *desdemocratização*. Sobre a utilidade dessa abordagem teórica para a análise de casos, ver Fedozzi (2022), Muller (2022) e Siqueira e Marzulo (2021).

² Sobre as crises da democracia, ver Brown (2019), Mounk (2019) e Przeworski (2020).

³ A teoria democrática elitista surgiu no início do século XX como forma de justificação realista das democracias liberais. Embora com base em interpretações distintas sobre o Ocidente e a modernidade, tanto Joseph Schumpeter

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

que o próprio orçamento público está ameaçado de sequestro permanente pelo conservadorismo privatista-patrimonialista, a reconstrução nacional exige retomar o debate sobre a participação como caminho estratégico para enfrentar a virada autoritária-conservadora.

No presente texto, são oferecidas algumas contribuições para essa reflexão coletiva. São abordados de forma sintética os elementos da democratização nas últimas três décadas, considerando as inovações representadas pelas instituições participativas (doravante IPs), ao lado das instâncias de representação eleitoral. No segundo momento, busca-se analisar os momentos mais importantes do período recente, constituídos pela tentativa frustrada de se avançar para um sistema integrado de participação durante o governo de Dilma Rousseff (2014), e o retrocesso representado pela decisão de Bolsonaro, em 2019, de encerrar e/ou restringir o ciclo democratizante-participativo inaugurado em 1988. Os dois momentos fazem parte do contexto de erosão da democracia que precisa ser superado. Nesse sentido, são apresentados pontos considerados importantes para a retomada da participação e seu aprofundamento como condição estratégica da reconstrução democrática do país.

quanto Max Weber são considerados os principais formuladores dessa corrente que se tornou hegemônica na teoria e na realidade das democracias. O elitismo buscou superar os limites do pensamento clássico até então baseado na normatividade da democracia associada ao bem comum. Para isso, a perspectiva realista propôs descartar a associação entre a forma e o conteúdo na análise e na defesa da democracia. Restrita à forma, a democracia seria agora um “método de selecionar as elites que irão governar os Estados complexos”. A democracia elitista restringe a democracia aos processos para a escolha dos representantes que deverão tomar as decisões.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

2. A expansão das instituições participativas (ips) e seu lugar na democracia brasileira

A criação de espaços de participação social na gestão pública é de longa data no Brasil. Todavia, a redemocratização abriu um novo ciclo favorável ao aumento da participação social nas políticas públicas. A marca do envolvimento de atores civis e movimentos sociais esteve presente na própria elaboração da nova constituição democrática, seguida pela promulgação de diversas leis posteriores importantes, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), da Lei Orgânica da Saúde (1990), da Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e do Estatuto da Cidade (2001). Essas áreas de políticas, assim como a Educação Fundamental, foram criadas com base em preceitos de descentralização que repercutiram na responsabilidade compartilhada da União com os entes subnacionais e nas respectivas instâncias de participação da sociedade civil. Os municípios foram considerados entes igualitários às demais instâncias da federação.

Além dos Conselhos de Políticas Públicas – que em algumas áreas existem em quase todos os municípios, assim como nos estados e junto ao governo federal –, as Conferências de Políticas Públicas (de caráter nacional, regional ou local) também se constituíram em importantes instâncias de debates e deliberações. Em especial, as Conferências Nacionais – adotadas desde o início dos anos 1990 – foram ampliadas em número, em temáticas de políticas e na quantidade de participantes a partir dos anos 2000. Da mesma forma ocorreu com os Conselhos de Políticas e de Direitos. Juntamente com os orçamentos participativos (OPs), surgidos no final dos anos 1980, os Conselhos e as Conferências representam as principais inovações democráticas do Brasil. Essas instâncias inovadoras de nossa democracia permitem a

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

pluralização do exercício da representação como parte do regime democrático brasileiro.⁴

Além das formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular previstos constitucionalmente, as instituições participativas possibilitam a articulação de modalidades contínuas, não extraordinárias, de incidências sociais sobre o poder público e seu aparato administrativo, incluindo o próprio sistema político (LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Trata-se de instâncias que, ao lado das instituições tradicionais da representação eleitoral e simultaneamente a elas, permitem modalidades de mediação socioestatal por interação continuada e previsível (não esporádica ou *ad hoc*) entre atores da sociedade civil e agentes estatais, em torno de políticas públicas e/ou decisões governamentais.⁵ As IPs, portanto, alargam a representação democrática nas sociedades.

Em âmbito nacional, os dados indicam que até 2010 o país contava com 59 conselhos junto ao governo federal, tendo realizado 74 conferências nacionais, com participação estimada de mais de 5 milhões de cidadãos (LOPEZ; PIRES, 2010). Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a maior proliferação das IPs ocorreu durante os dois mandatos do presidente Lula (PT). Mas, ao contrário do que poderia parecer, essa expansão não ocorreu devido a uma política deliberada dos governos petistas para adotar a participação como método de governo. Ela se deu mais em consequência da dinâmica de cada *policy community*, além das demandas de atores sociais e do

⁴ A abordagem da participação como exercício da representação democrática não eleitoral vem trazendo importantes contribuições teóricas à democracia. Ver: Lavalle, Houtzager e Castello (2006a, 2006b); Lavalle e Isunza Vera (2010; 2011); Lüchmann (2007; 2011; 2012); Almeida (2014; 2017).

⁵ Em alguns casos, as IPs podem articular a escolha de representantes e a participação direta, como em algumas conferências e orçamentos participativos. Sobre o último caso ver, Fedozzi (2000).

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

ativismo de quadros administrativos no Estado⁶ vinculados aos movimentos sociais (PIRES; VAZ, 2012; ABERS, 2021).

As inovações democráticas também se disseminaram nos estados e municípios com a instalação em quase todos esses entes de Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, além das Conferências, das Audiências Públicas e Ouvidorias. Mas a inovação de maior destaque foi o Orçamento Participativo em nível local, cujo número foi crescente nos anos 1990, mas declinou na década seguinte, em decorrência de mudanças fiscais, econômicas e políticas no país.⁷

Durante os últimos trinta anos, essas formas de interação dos atores sociais e estatais tornaram-se realidade para a atividade governamental e foram integradas aos processos de formulação e controle de políticas públicas. Todavia, após o primeiro período de grandes expectativas, sobrevieram uma percepção crítica e certa decepção de movimentos e atores civis quanto à eficácia dessa participação. Em algumas áreas temáticas, movimentos passaram a entender que melhores resultados seriam obtidos por meio do contato direto ou informal com o governo. De forma geral, o balanço sobre a experiência participativa de algumas décadas indicava avanços, mas também dilemas e limites.

A agenda acadêmica, em consonância com a percepção crítica de atores civis, inclinou-se a partir de meados dos 2000, para investigar questões até então pouco exploradas, relacionadas com *qualidade* e *efetividade* da participação. Embora vinculados, o primeiro tema diz respeito à qualidade das interações Estado-sociedade nesses espaços (desenho institucional,

⁶ O ativismo estatal designa as práticas de servidores da burocracia nos processos de participação social. Sobre o desenvolvimento do conceito e sua utilização em estudos, ver Abers (2021).

⁷ Ver Fedozzi, Furtado e Rangel (2018).

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

representatividade, inclusão, igualdade). O segundo tema diz respeito aos impactos e resultados da participação nas dimensões sociais, políticas e culturais. Os impactos se vinculam à responsividade dessas instituições. A questão da qualidade foi influenciada pelo debate internacional acerca da qualidade das democracias e recebeu os aportes das teorias deliberativas surgidas nos anos 1990, como crítica aos déficits da democracia liberal. Todavia, a perspectiva teórica da pluralização da representação e da *accountability* trouxe novos elementos para a compreensão da participação institucional e o lugar ímpar que ela ocupa na democracia brasileira.⁸

No momento da “crise de meia-idade” das instituições participativas (PIRES; VAZ, 2012), quando a agenda acadêmica voltava-se para as questões da *qualidade e da efetividade* da participação, o país foi surpreendido pelos protestos de junho de 2013. Após as tumultuadas eleições presidenciais de 2014, no bojo da crise econômica e das surpreendentes medidas de austeridade adotadas no início do segundo mandato de Dilma Rousseff, o novo contexto foi agravado com a crise deflagrada pela “Operação Lava-Jato”, seguida do golpe em 2016.

Como se sabe, essa múltipla crise (econômica, política e social) desembocou no choque neoliberal articulado pelas forças das classes dominantes, que se reagruparam no poder do Estado por meio do governo golpista de Temer. Na sequência, o processo de *law fare* atingiu as eleições presidenciais de 2018 e conseguiu se impor pela candidatura “antissistema” de Bolsonaro.

De forma simultânea, nessa conjuntura crítica, as derrotas do projeto democratizante nas eleições municipais acentuaram

⁸ Sobre a discussão a respeito da legitimidade das IPs como representação democrática de caráter não eleitoral ver Lavalle *et al.* (2006a; 2006b); Luchmann (2007); Almeida e Tatiçaba (2012); Avritzer (2007); Lavalle (2011); Lavalle e Isunza Vera (2010; 2011); Almeida (2014; 2013; 2017); Soares Filho (2021).

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

a implementação do projeto ultraliberal e excludente também nas metrópoles do país. A rede urbana passou cada vez mais a integrar o circuito de acumulação capitalista neoliberal. Esse fenômeno autoritário-conservador atingiu principalmente a dimensão participativa da democracia, aquela que dialoga especialmente com os atores populares. A regressão no direito de participar foi mais facilmente implementada quando comparada às demais instituições do Estado Democrático de Direito, embora não tenham faltado tentativas golpistas contra as instituições tradicionais. Essa é a questão que esteve em jogo no processo de virada autoritária e ultraliberal dos eventos de 2016 (golpe) e aprofundada com as eleições de 2018.

Esse novo contexto mudou as prioridades da agenda reformista-democratizante. Os constrangimentos e as adversidades impostas pela nova situação do país impediram o prosseguimento da reavaliação da participação que estava a caminho, tanto por atores sociais como pela pesquisa acadêmica desde meados dos anos 2000. A partir daí se impôs uma agenda de resistência e de resiliência, diante do aprofundamento da erosão da democracia em nível federal e do abandono e esvaziamento da participação em grande parte dos municípios.

3. A tentativa de avançar na participação e a reação conservadora-autoritária (2014)

Após o primeiro mandato do governo Lula e no bojo da ampliação das instituições de participação, cresceu a percepção sobre a necessidade de melhorar a rede participativa federal. A experiência indicava a necessidade de maior integração dos diversos canais existentes, bem como melhorar sua articulação com as áreas de políticas e programas de governo (PIRES, 2012). A ideia inicial de “arquitetura” evoluiu para a construção de

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
percurso da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento

um sistema participativo que deveria “ser flexível, aberto e não hierarquizado”.⁹

Esse diagnóstico sobre a fragmentada e heterogênea rede participativa foi surpreendido, entretanto, com os acontecimentos de 2013, quando irromperam protestos em grande parte das cidades do país. Nesse novo contexto, o governo apresentou a ideia do Sistema Nacional de Participação Social (respectivamente PNPS e SNPS),¹⁰ por meio do decreto presidencial n. 8.243/2014, da presidenta Dilma Rousseff. Todavia, tal decreto foi engolido pela efervescência conservadora que passou a dominar a agenda política após as acirradas eleições de 2014.

O decreto – que a rigor não criou novos procedimentos e apenas deu passos em direção a maior articulação e regulamentação de expedientes e arenas de diálogo com a sociedade civil já existentes – foi alvo de todo o peso da onda conservadora e oposicionista instaurada com o resultado das eleições de 2014. A resposta do governo Dilma Rousseff às ruas ocupadas em 2013¹¹ passou a ser fortemente atacada pelos setores que progressivamente iriam construir a coalizão golpista de 2016. E não à toa o decreto seria alvo do futuro governo Bolsonaro.

Imediatamente após sua assinatura, o decreto presidencial n. 8.243/2014 passou a ser alvo de fortes ataques da oposição

⁹ Cf. entrevista de Pedro Pontual a Adrian Gurza Lavalle e José Szwako (2014).

¹⁰ Segundo relata o dirigente da Secretaria-Geral da Presidência da República Pedro Pontual, “o sistema tem que ser a expressão de uma política nacional de participação social. Trata-se de construir um conjunto de diretrizes, de orientações a serem institucionalizadas em algum momento e que deixem claro o compromisso do Estado em promover a participação social. Uma expressão desse compromisso é o arranjo das institucionalidades na forma de um sistema. Começamos a entender também que, no caso da participação, nós tínhamos que trabalhar com estas duas ideias: construir um conjunto de diretrizes, de orientações para implementação das políticas de ações de participação social e uma proposta de articular isso num sistema que seria uma espécie de arranjo” (LAVALLE; SZWAKO, 2014).

¹¹ Sobre a relação entre as IPs e as jornadas de protesto, ver Romão (2014).

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

no Congresso Nacional e dos veículos de comunicação de massa, além de alimentar as mídias sociais conservadoras e antidemocráticas, que já se faziam presentes no contexto de 2013 e foram se radicalizando até o desfecho do *impeachment* de 2016. Apenas uma semana após o Decreto da Participação, foi apresentado um projeto com o objetivo de suspender seus efeitos (PDC n. 1.491/2014). Este projeto foi aprovado em 28 de outubro, dois dias depois da confirmação da reeleição de Dilma Rousseff em votação acirrada, com 51,64% dos votos no segundo turno das eleições de 2014. Na Câmara dos Deputados, o projeto foi aprovado por quase todos os partidos, que não se identificavam com a trajetória da participação, incluindo-se partidos da base do governo Dilma.¹² No Senado, o debate foi menos rebaixado, mas o projeto acabou não votado, provavelmente porque o estrago político já havia sido efetivado.

Cabe avaliar, a respeito da flagrante derrota da PNPS, até que ponto foi acertada a estratégia de sua adoção no momento em que o Governo Dilma enfrentava fragilidades e o Congresso estava pouco receptivo ao aprofundamento da democracia. Por seu potencial conflitante com a democracia representativa, inovações que pretendem aumentar a partilha do poder com a sociedade terão maiores chances de êxito em contextos políticos favoráveis. A seguir, esquematizamos a trajetória das instituições participativas ao longo desse processo:

¹² Plenário aprova projeto que cancela a Política Nacional de Participação Social, 28/10/2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443907-plenario-aprova-projeto-que-cancela-a-politica-nacional-de-participacao-social>. Acesso em: 1º jun. 2022.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento

Junho de 2013	Jornadas de protesto nas principais cidades do país.
Março de 2014	Início da Operação Lava-Jato.
08 de maio de 2014	Decreto n. 8.243/2014 de Dilma Rousseff instituindo a PNPS e o SNPS.
28 de outubro de 2014	Aprovado pela Câmara dos Deputados o projeto (PDC n. 1.491/2014) que anulou o decreto de Dilma Rousseff. ¹³
3 de novembro de 2014	Projeto que derrubou decreto da participação chega ao Senado. Apesar do parecer do relator contrário à PNPS, ele não foi votado. A PNPS é inviabilizada.
31 de novembro de 2016	Golpe parlamentar e início do Governo Temer com reformas ultraliberais. Fechamento do Conselho das Cidades e da sua Conferência Nacional.
11 de abril de 2019	Decreto n. 9.759/2019 de Bolsonaro extinguiu o decreto n. 8243/2014 de Dilma e vários conselhos e órgãos colegiados nacionais.
12 de junho de 2019	Julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121, impetrada pelo PT. O Supremo decidiu pela suspensão parcial do decreto, permitindo a existência dos Conselhos aprovados pelo Congresso Nacional.

4. Pontos importantes a resgatar da PNPS para a retomada da participação

Sem pretender analisar de modo exaustivo o conteúdo do SNPS,¹⁴ cabe ressaltar algumas questões importantes que podem ser úteis para a retomada do projeto participativo. Ressalta-se o mérito da sistematização de uma política deliberada sobre

¹³ O projeto de lei n. 8.048/2014, apresentado pelo PSOL para retomar a PNPS, ficou aguardando parecer da Comissão de Finanças e Tributação do relator, deputado Kaio Maniçoba (PMDB/PE), sem nunca o ter obtido.

¹⁴ Ver os estudos de Almeida (2017) e Soares Filho (2021).

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento

a democracia participativa, algo inédito na história brasileira. Embora o desenho não tenha sido muito exitoso em aprofundar a ideia de sistema, pode-se destacar aspectos positivos na proposta da PNPS.

O sistema participativo da política foi definido pela composição de nove instâncias principais: 1) Conselho de Políticas Públicas; 2) Comissão de Políticas Públicas; 3) Conferência Nacional; 4) Ouvidoria Pública Federal; 5) mesas de diálogo; 6) fórum interconselhos; 7) audiência pública; 8) consulta pública; e 9) ambiente virtual de participação social.

Cabe destacar alguns pontos importantes e que podem ser úteis no futuro próximo de uma retomada da participação em nível nacional.

- Destacam-se na PNPS orientações para melhorar os vínculos entre as IPs do sistema e minimizar a perda de racionalidade, a sobreposição e a multiplicidade de eventos. A política procurou articular principalmente as instâncias mais importantes, notadamente os *Conselhos/comissões e as Conferências*. Estas instâncias precisam ser mais bem conectadas em seus objetivos e programações. As conferências têm grande potencial mobilizador e de escuta da sociedade. Elas ampliam o engajamento, mas é necessário avançar na metodologia de sua realização visando a um maior aproveitamento qualitativo para aumentar a influência nas decisões e ao devido acompanhamento da sua implementação. A regulamentação do *Fórum Interconselhos* também é positiva, é uma instância que favorece a troca de informações entre as principais instâncias na perspectiva da transversalidade e da cooperação intermovimentos.
- É positiva na PNPS a previsão da *Mesa de Monitoramento das*

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

Demandas Sociais, uma instância colegiada interministerial formada pelos secretários executivos dos ministérios com a função de coordenação dos encaminhamentos e monitoramento da execução das demandas. Em geral, os órgãos governamentais agem de forma fragmentada. Nesse sentido, a PNPS acertou ao prever uma gestão articulada para efetuar o processamento técnico-político das demandas. O projeto democrático-participativo requer mudanças no método de gestão que exigem vontade política e organização, legitimadas e lideradas pelo centro político dos governos, sem as quais se impõe no cotidiano a força centrífuga do aleatório e do particular. Por isso, também foi positiva no decreto a definição da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) como instância de fiscalização da PNPS, bem como de um Comitê Governamental de Participação Social (CGPS) para assessorá-la na implementação dessa política. Sabe-se que a integração do conjunto dos órgãos governamentais é fator decisivo para efetivar as decisões da participação, mas essa integração é mais difícil em situações de amplas coalizões políticas dos governos, inclusive com partidos refratários à participação dos segmentos populares. Esse foi um grave problema verificado no caso emblemático do Ministério das Cidades, criado em 2003, uma das principais inovações do Governo Lula e fruto da conquista histórica do Movimento Nacional da Reforma Urbana.

- *Previsão de mecanismos participativos no ciclo do planejamento e orçamento.* A articulação entre a discussão nas instâncias participativas e a programação orçamentária é fundamental para aumentar a efetividade da participação. No primeiro mandato de Lula (2003-2006), foi desenvolvida uma experiência de discussão do Plano

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

Plurianual de Investimentos (PPA). Por meio de convênio com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), foram realizadas audiências estaduais com segmentos da sociedade civil que recolheu sugestões para o PPA. Mas o ensaio de “Orçamento Participativo” foi apenas simbólico, porque não resultou em influência real e não foi continuado posteriormente. Tampouco nas gestões do período petista houve avanços para conjugar as decisões das IPs e a previsão orçamentária dos programas e projetos dos ministérios. Além disso, áreas de políticas que exigem grandes investimentos foram as que menos criaram processos de participação.

Segundo estudo do Ipea (PIRES; VAZ, 2012) sobre o período 2002-2010, o crescimento da participação ocorreu com seletividade de áreas. Enquanto nas políticas sociais a participação foi mais institucionalizada e coletiva (por meio de conselhos e conferências), nos setores mais duros, que exigem planejamento e vultosos recursos de investimentos, como infraestrutura e desenvolvimento econômico, a incidência foi mais restrita a grupos de interesse e/ou a participações individuais. Embora o tema do planejamento/orçamento tenha sido levantado pela PNPS, não houve previsão de como isso seria realizado pelo conjunto das instâncias e dos órgãos governamentais. O tema do orçamento público é estratégico para uma política que pretende democratizar a democracia. Apesar de ser um objetivo de alta complexidade operacional, técnica e política, o objetivo de aumentar a efetividade da participação nas políticas requer uma metodologia para permitir que a sociedade em geral e os atores populares em especial tenham influência real na escolha das prioridades orçamentárias em todas as áreas de atuação, em equilíbrio com as instâncias nacionais e estaduais de representação

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

política. Considerando-se o sequestro do orçamento público pelo bloco fisiológico do Congresso (Centrão), articulado com o apoio a Bolsonaro (orçamento secreto), é positiva a disposição inicial de Lula em democratizar o debate orçamentário com a sociedade, objetivo esse que precisa perdurar após as eleições e deve contar com o apoio decidido de movimentos, atores da sociedade civil e grupos acadêmicos.

- *Melhorar a representatividade.* Outros pontos importantes mencionados pela PNPS dizem respeito às questões da representatividade das IPs e da *accountability* na participação. Elas são importantes porque delas decorrem as formas de legitimação da representação social – que não são idênticas às da representação eleitoral –, assim como os desenhos para contemplar a diversidade e a pluralidade de atores/setores nos espaços institucionalizados. Embora conste na PNPS, a preocupação não foi acompanhada de diagnóstico sobre a composição das diversas instâncias e suas práticas. Sem dúvida, uma grande dificuldade para isso advém do fato de que a composição das IPs é definida em grande medida pela sua trajetória ligada a uma determinada comunidade de políticas públicas. Essa trajetória influencia a definição dos atores e setores que participam.

A capacidade de inclusão dos setores marginalizados é um dos dilemas da participação institucionalizada. Mas como fazê-lo na escala nacional e nas condições do sistema federativo de poderes compartilhados? As Conferências realizadas nas três instâncias federativas e com regras abertas à participação individual poderiam melhorar a representação nas instâncias permanentes, os Conselhos? Isso seria suficiente para minorar as assimetrias que afetam as condições desiguais da participação?

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

Se esse dilema é mais desafiador a ser enfrentado, talvez nem tanto seja o caso de outras desigualdades que dizem respeito às questões de gênero e raça/etnia. Assim como o sistema representativo eleitoral e partidário está avançando, é necessário rediscutir e melhorar os critérios da representação nas IPs. A ideia de reavaliar de forma participativa os desenhos de cada instância é um caminho que pode agregar qualidade e consciência crítica da rede participativa sobre os desafios da representação nas instituições e nos processos participativos.

- *Accountability e prestação de contas.* O tema da prestação de contas – genericamente aqui entendido como um dos elementos da *accountability* – deve merecer maior atenção, já que o tema foi superficialmente tratado na PNPS, tanto em relação aos atores governamentais quanto aos atores sociais. Sem entrar aqui em detalhes sobre os vários elementos da *accountability* social, vale destacar os prejuízos à democracia participativa pela ausência de uma política de comunicação profissional sobre o trabalho desenvolvido nas IPs, suas decisões e resultados concretos, nas três décadas de sua existência no Brasil, salvo algumas boas exceções nos municípios. Não se trata de “marketing” (típico de campanhas de propaganda dos governos em geral), mas do fato de que a informação em larga escala requer divulgação dos resultados do trabalho voluntário realizado por milhares de pessoas e organizações sociais.

O trabalho por vezes heroico de representantes sociais junto ao Estado não pode ficar restrito a uma vanguarda engajada; ele precisa ser conhecido pela população. Uma política nacional para efetivar a prestação de contas da participação nos meios de comunicação de massa e nas plataformas digitais poderá desempenhar um papel decisivo na legitimidade da participação

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

cidadã, valorizando-a como prática democrática de interesse público e como caminho para avançar na sociedade. Essa política somente poderá ser viabilizada com recursos públicos da própria democracia, seja via orçamento ou via patrocínio de empresas públicas de grande porte. O envolvimento dos atores da rede participativa no planejamento da política de comunicação é fundamental para o cumprimento dos objetivos de informação e de prestação de contas das instituições participativas existentes como exigência da *accountability* social.

- *Ampliação com as modalidades virtuais.* Apesar da existência de plataformas digitais do governo federal para o acesso a informações de programas de políticas e à proposição de questões, não houve clareza sobre como o engajamento virtual seria incorporado, de fato, no sistema participativo. Não se pode pensar hoje em participação cidadã deslocada da realidade dos ambientes virtuais e das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs). Praticamente não existe ação coletiva que não se beneficie da mobilização em grande escala possibilitada pelas TICs. Quando se trata da participação social nas políticas públicas, entretanto, a questão é mais complexa e não está resolvida de forma definitiva nas teorias democráticas, apesar de experiências e casos no mundo.

Qual é o perfil dos atores a serem incluídos? Como conjugar a participação presencial e a virtual no desenho institucional da política? Elas devem ser conjugadas? Em quais momentos do ciclo das políticas? Como equilibrar as diferenças de custos da participação nas duas modalidades, a presencial e a virtual? Devem ter o mesmo poder de decisão? O meio virtual amplia o pluralismo e a diversidade da participação? Ele aporta qualidade nas discussões públicas para além do aumento quantitativo e da escolha individual que permite? Em quais áreas temáticas das

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

políticas e quais projetos governamentais o uso dos meios virtuais seria melhor aproveitado? São muitas perguntas que ainda revelam o desafio da democracia participativa na era digital, ainda mais em países com grandes desigualdades materiais e de acesso à internet como o Brasil. O surgimento das TICs já foi saudado com enfático otimismo de alguns sobre as transformações que as “sociedades em redes” (CASTELLS, 1999) trariam em termos de horizontalidade (em produção, sociabilidade, comunicação e política). Todavia, em algumas décadas ficaram evidentes os prejuízos sociais, econômicos e políticos que também são potencializados pelas TICs (capitalismo de plataforma, precarização, *fake news*, negacionismos, violação de direitos, pós-verdade).

Assim, na política de participação a ser retomada, o uso das TICs não pode ser entendido nem como panaceia – uma possível alternativa de democracia direta – nem como algo que deve ser negligenciado. O diagnóstico sobre os limites intrínsecos das IPs, que acompanhou a decepção das expectativas nelas projetadas por movimentos sociais e estudos acadêmicos, não parece ser resolvido da melhor forma adotando-se, em contraposição à modalidade presencial, uma presumível participação virtual, direta e individual, na discussão das políticas. As IPs não podem dar conta de todos os movimentos ou aspirações por demandas difusas que surgem na sociedade (como ocorreu com as manifestações de 2013, por fora das instâncias), embora precisem estar atentas e conectadas aos contextos. Assim, sem panaceia, mas com a devida valorização das potencialidades oferecidas pelas novas tecnologias massificadas, a política de participação precisa avançar à luz dos casos e experiências nacionais e internacionais bem-sucedidas, em complementaridade com os processos e as instâncias institucionais existentes. A elaboração dessa faceta virtual precisa considerá-la parte do sistema, a fim de valorizá-la e proporcionar integração ao sistema.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

5. O decreto Bolsonaro: a guinada autoritária contra a democracia participativa

A derrota política do decreto que estabelecia a PNPS (decreto n. 8.243/2014) colocou o projeto de ampliação e consolidação da democracia participativa em situação defensiva. O governo conservador e ultraliberal de Michel Temer encerrou alguns canais, como foi o caso do Conselho das Cidades e sua Conferência Nacional, uma inovação ligada à criação do Ministério das Cidades (2003) com a participação de atores civis e movimentos sociais, em decorrência da ação realizada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana desde os anos 1980. Mas Temer não fez um movimento geral contra as IPs. Essa situação mudou radicalmente com a posse de Bolsonaro. Além do prosseguimento do projeto ultraliberal herdado de Temer, tratou-se de desmontar, enfraquecer ou anular as esferas de incidência popular nas políticas.

Os constantes ataques do bolsonarismo contra a democracia se revelaram com toda a força no elo mais fraco formado pela rede participativa. A política “antissistema” voltada contra o “ativismo da esquerda” se expressou no decreto presidencial n. 9.759, de 11 de abril de 2019. O decreto extinguiu o expediente que previa a PNPS, de Dilma Rousseff. Foi decidida a extinção de colegiados, ressaltados aqueles criados a partir do próprio governo Bolsonaro.¹⁵ Colegiados como raça/etnia e gênero

¹⁵ Alguns exemplos de conselhos e comissões atingidas pelo decreto n. 9.759/2019: “Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT, Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), Conselho das Cidades (Concidades), Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec),

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

também foram atingidos, além do que trata da Política das Drogas (Conad).¹⁶

Embora ainda não se saiba com precisão a totalidade das instâncias atingidas, a estimativa chega às centenas porque estariam incluídas todas as que se originaram de atos do Executivo, não sendo incluídas as criadas por legislação do Congresso Nacional, que somam cerca de trinta conselhos nacionais.¹⁷ O decreto de Bolsonaro foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal a partir de ação movida pelo PT,¹⁸ sendo decidido que o Executivo poderia encerrar conselhos criados por ele mesmo. A política autoritária também vem reduzindo o número de representantes da sociedade civil e suspendendo Conferências de Políticas Públicas.¹⁹ O caso da redução dos representantes no

Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), Conselho de Relações do Trabalho (CRT), Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)” (MORAIS; SILVA, FROTA, 2021 em: Adaptação de Agência de Notícias Rede Brasil Atual – RBA/2019).

¹⁶ O decreto n. 9.926 reduziu de 31 para 14 o número de integrantes do colegiado e excluiu representações da sociedade civil e especialistas. O Conselho passou a ser composto apenas por representantes do governo e dos conselhos estaduais antidrogas. Também estabeleceu que fica “vedada a divulgação de discussões em curso” pelo Conad “sem a prévia anuência do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e do Ministro de Estado da Cidadania” (MORAIS; SILVA; FROTA, 2021).

¹⁷ Ver Moraes, Silva e Frota (2021).

¹⁸ Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.121 impetrada pelo PT, em sessão extraordinária realizada no dia 12/06/19. Na decisão, a maioria dos ministros (por 5 votos a 4) acolheu medida cautelar decidindo pela suspensão parcial do decreto (BRASIL, 2019).

¹⁹ Círculos acadêmicos dedicados à participação lançaram a campanha “O Brasil precisa de Conselhos”. A Plataforma Democracia e Participação a articulou no âmbito da campanha #OBrasilPrecisaDeConselho. Disponível em: <https://democraciaeparticipacao.com.br/index.php/mais/noticias/240-obrasilprecisa-deconselhos-confira-depoimentos-de-todo-brasil-sobre-a-importancia-da-participacao-para-a-democracia>. Acesso em: 1º junho 2022.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) foi revertido pela Justiça Federal, que entendeu ter havido graves prejuízos à participação preconizada pela Constituição Federal.

6. Em direção à democracia de maior intensidade: pontos para discussão²⁰

O Brasil acumulou longa e variada trajetória de participação institucionalizada por meio de modalidades, temáticas e atores da sociedade civil. Nesse período foram apontados ganhos, mas também limites. Trata-se de recolher o legado da fase anterior, não para negá-la e menos ainda para descartá-la, mas sim para projetar, com serenidade e amplo envolvimento de todos (dirigentes e ativistas políticos, militantes de movimentos sociais e grupos acadêmicos), uma avaliação do que *deve ser retomado* e do que *pode ser inovado* para aprofundar a democracia, como requisito das reformas necessárias ao projeto inclusivo de desenvolvimento nacional.

Sem pretender apontar soluções para a maioria das questões problematizadas pelos estudos acadêmicos e os atores civis, cabe destacar alguns pontos relevantes para a retomada:

6.1. Superar a dicotomia “ruas ou instituições”

Democratizar a elaboração, execução e o controle das políticas públicas exige o *engajamento formal e informal* de diversos atores sociais, estatais e políticos. A participação institucional é uma interação formal Estado-sociedade, com regras do jogo

²⁰ O conceito de democracia de alta intensidade, conforme Boaventura de Souza Santos (2002, 2016), supõe a existência de mecanismos, arenas e instituições da democracia participativa como parte dos processos de debate e decisão dos rumos do desenvolvimento das sociedades.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

e algum desenho mínimo. A participação informal diz respeito aos repertórios encontrados pelos atores da sociedade civil para serem escutados e influenciar as decisões estatais (dos Executivos e Legislativos). Ela se realiza pelas ações coletivas e os movimentos sociais, imprescindíveis para a relação de forças favoráveis às mudanças sociais. Em geral, ambas as esferas (formal e informal) estão conectadas, já que a participação se dá por representação de causas, demandas, reivindicações, perspectivas (limitadas ou gerais) de atores sociais na dupla chave da ação *perante o poder e no poder de Estado*.

O aprofundamento da democracia, ou a radicalização, depende, além de partidos e projetos políticos, de movimentos sociais que expressem os anseios das classes subalternas, portanto de uma sociedade civil organizada engajada e mobilizada. Essa condição – fundamental para a correlação de forças *pró-reformas democratizantes* – não só não é contraditória com a participação institucional de atores civis, como pode e deve se beneficiar dela. Participação institucional não significa – *a priori* – cooptação, tutela ou captura do Estado e de partidos políticos. Isso não quer dizer que a captura não possa ocorrer, mas a dicotomia Estado-sociedade civil foi ultrapassada pela prática da interação e pela mútua constituição destes atores em mais de três décadas de democracia no país. Por isso, seria prejudicial nesse momento retornar ao pêndulo da oposição entre ação social *versus* participação institucional, que esteve presente na estratégia da luta democrática e popular durante a ditadura.

O projeto democratizante requer transformações no Estado e na sociedade. E a mútua constituição dos atores sociais e estatais não deve diminuir a importância da independência dos movimentos sociais e de sua capacidade de mobilização para pressionar as transformações. É claro que essa dupla tarefa – participar das instâncias institucionais e fortalecer a ação

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

coletiva na sociedade civil – impõe enormes custos e sobrecarga desigual para aqueles atores e movimentos com menos recursos para sua mobilização. Mas isso não significa que tenha sido um erro a criação de muitas instâncias institucionais da democracia participativa no Brasil.

6.2. Recalibrar os horizontes normativos do papel das instituições participativas e apontar para a ampliação das suas possibilidades democratizantes

Decorre do ponto anterior a exigência de valorizar na medida certa a ação institucional da participação. Não se pode perder de vista que houve conquistas nada desprezíveis quanto às respostas alcançadas pela participação cidadã até hoje, principalmente nas políticas sociais previstas constitucionalmente, como saúde, assistência social, educação, meio ambiente e proteção às crianças e adolescentes. As mais de três décadas de participação demonstraram tanto ganhos como limites das mudanças possíveis nessa esfera.

Os ganhos – embora ainda requeiram estudos mais amplos e em escala maior – apontam para a democratização da formulação de políticas públicas, a inclusão de grupos marginalizados, a redistribuição dos recursos e das prioridades para setores e grupos mais vulneráveis e a ampliação da *accountability social*, imprescindível para o controle social sobre o Estado. *Como mostram muitos estudos, o controle social é o maior legado conquistado pela participação e provavelmente um dos seus maiores objetivos.* E isso é fundamental para a democratização. Ao mesmo tempo, são apontados limites que advêm das contingências inerentes à interação permanente entre atores civis e estatais.

Embora a efetividade das IPs apresente variações conforme o setor de política pública, na retomada da democracia participativa em nível federal é necessário avaliar até que ponto

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

as principais limitações são decorrentes de obstáculos estruturais do Estado e da sociedade brasileira, que impedem mudanças mais profundas, e até que ponto o tamanho da decepção com a participação institucional também não se deve a uma sobredeterminação normativa quanto ao papel que ela deveria desempenhar no processo brasileiro. Uma avaliação realista sobre o máximo de possibilidades democratizantes das IPs – nos marcos de um regime centrado na força da representação eleitoral e nos condicionamentos da estrutura de classes do capitalismo – requer conjugar os caminhos para aprofundar a efetividade das IPS, aumentando o poder de influência popular sobre o Estado, com a reavaliação mais equilibrada dos horizontes normativos da participação institucional.

Esse caminho é importante para fixar parâmetros mais claros e realistas sobre os objetivos da ação institucional e assim avaliar as responsabilidades de cada ator na interação Estado-sociedade. O olhar retrospectivo nesse sentido poderá colaborar com a construção de consensos sobre os avanços necessários para aumentar as possibilidades democratizantes das instâncias participativas. A questão do poder de decisão precisa ser retomada, a fim de aumentar a motivação, o engajamento e os benefícios da influência popular e assim contrabalançar a pressão dos setores e interesses que são contrariados pelo caráter redistributivo das políticas públicas.

6.3. Ampliar o escopo da democratização das áreas de políticas públicas

O legado da fase anterior permite identificar, conforme o Ipea,²¹ seletividade das áreas de políticas que estiveram sujeitas ao escrutínio da participação social e ao controle. Enquanto os setores de proteção social estão relacionados a modalidades que

²¹ Cf. Pires e Vaz (2012).

permitem participação de atores e movimentos mais coletivos, outros setores diretamente responsáveis pelo desenvolvimento o estão com interfaces de modalidades mais individuais ou de grupos específicos.

No primeiro caso, as políticas sociais estão mais sujeitas aos conselhos e conferências, instâncias com grande presença de representantes da sociedade civil. Já as áreas de desenvolvimento econômico, infraestrutura e meio ambiente, responsáveis por enormes parcelas dos recursos de investimentos e fundamentais para um projeto nacional, estão ligadas às audiências públicas, reuniões com “grupos de interesse” e ouvidorias, modalidades cujo desenho é mais seletivo em termos de classes sociais e de interesses dominantes. Isso significa que algumas áreas estratégicas permaneceram intocadas, quase impermeáveis à influência formal dos atores representantes das classes populares, atores coletivos e povos originários. Certamente a magnitude, a complexidade e o grau de conflituosidade de certas políticas exigem a firme convicção do projeto democrático-popular a fim de diminuir a fragmentação da participação e ao mesmo tempo abarcar áreas duras que requerem a discussão orçamentária e a construção de alternativas ao modelo neoliberal e extrativista dominante.

6.4. Saber o que se quer e o planejamento estratégico do que fazer

Uma segunda oportunidade para o projeto democrático-popular precisa considerar alguns aprendizados do ciclo anterior. Apesar dos avanços nas gestões Lula e Dilma, a participação não chegou a se constituir como um *método de governo*, capaz de tornar coeso a ação governamental e perpassar o conjunto das políticas. Apesar de maior permeabilidade à participação, o caminho do

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

“reformismo fraco”²² que caracterizou os governos petistas supôs um acordo com setores dominantes que não comportava classes trabalhadoras mobilizadas para mudanças estruturais e aprofundamento da democracia.

Por outro lado, o momento escolhido para a organização sistêmica das instâncias participativas sofreu um revés, com a derrota da proposta do SNPS, em 2014. Por isso, um segundo ciclo visando ao aprofundamento da democratização requer não somente definições sobre o caráter popular do projeto político que pretende hegemonizar a retomada do país, mas também o planejamento estratégico dessa retomada. Sem prejuízo de alguns pontos já abordados anteriormente na análise da PNPS (decreto n. 8.243/2014), cabe destacar alguns elementos do método para implementar o avanço da democratização. São eles:

- a retomada da participação precisa construir um consenso básico com os atores da sociedade civil sobre a avaliação dos limites e problemas gerais das IPs;
- o balanço dos mais de trinta anos de participação deve apontar o rol dos principais problemas e limitações e apresentar propostas factíveis para avançar na elaboração e fiscalização das políticas públicas;
- esse balanço precisa incluir todas as instituições colegiadas das políticas;
- os dados e pesquisas produzidas pelo Ipea, assim como os estudos da antiga Secretaria-Geral da PR, devem servir de base para o balanço a ser feito;
- o governo federal deve realizar parceria com o setor acadêmico especializado no tema da participação nas últimas décadas;

²² Ver Singer (2012).

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento

- as propostas, acordadas de forma colaborativa entre governo, sociedade civil e universidades, devem ser apresentadas à sociedade até os primeiros seis meses de gestão;
- a avaliação do cenário político para as mudanças pretendidas é parte integrante desse planejamento estratégico;
- para atingir esses objetivos, será útil reavaliar o caso da PNPS-SNPS.

Independentemente da adoção de normas legais para aumentar a ação sistêmica da rede participativa, é necessário fortalecer as principais instâncias gerais, como o Fórum dos Conselhos, que auxiliam na diminuição da fragmentação da participação e no avanço da transversalidade das políticas. Esse objetivo precisa também ser perseguido no interior do governo com medidas administrativas e de gestão das demandas aprovadas nos conselhos e órgãos participativos.

Cabe discutir os ganhos políticos com a concentração de eventos da rede participativa para seu planejamento estratégico até o primeiro ano do novo Governo Lula (2023), projetando-se os resultados acordados com a sociedade civil para os anos restantes da gestão. Configurar a ação de reconstrução nacional no tempo e nas metas é fundamental para superar o espontaneísmo e diminuir a fragmentação do projeto democrático e popular a ser implementado.

Somada às discussões orçamentárias que necessitam ser introduzidas e às inovações para ampliar a participação cidadã por meio das TICs, essa estratégia de médio prazo balizada pela *consciência do que se quer fazer* deve auxiliar na superação da dinâmica de proliferação espontânea de instâncias, de duplicação/sombreamento de espaços de participação e na

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

sobrecarga de esforços e recursos tanto pelos atores estatais quanto pela sociedade civil.

Baseando-se nos aprendizados do desmonte causado pelo decreto n. 9.759/2019, de Bolsonaro, cabe avaliar as possibilidades de aprovação legislativa no Congresso sobre conselhos importantes que foram prejudicados, já que a previsão legal aumenta a sustentabilidade da participação como política de Estado. Essa iniciativa, entretanto, depende de acurada avaliação do cenário político e exige grande poder de convencimento e pressão dos atores civis.

6.5. Ampliar a participação cidadã com as novas TICs

As instituições participativas permitem a ampliação da legitimidade das políticas públicas por meio da pluralização da representação da sociedade. Na escala brasileira de nosso território, seria uma decisão simplista (e um tanto fetichista) substituir a participação que ocorre nas IPs (baseada na representação de grupos e de setores da sociedade civil organizada) pelas formas diretas de participação por meio de tecnologias digitais. O curto tempo desde a revolução digital já foi suficiente para conhecer as potencialidades e os benefícios, mas também os riscos e danos à democracia e à vida coletiva trazidos pelas TICs. Isso obrigaria a uma perspectiva realista e equilibrada sobre as potencialidades da massificação informacional.

Ao mesmo tempo, não se pode exigir das instâncias de participação institucional a plena capacidade de absorção dos movimentos e demandas difusas que ocorrem na sociedade civil. Dito isso, além dos plebiscitos e referendos já testados no Brasil e utilizados com mais frequência em países de tradição democrática (caso do Uruguai, na América Latina), é necessário desenvolver mecanismos ligados às discussões de políticas utilizando-se

as TICs, em especial para engajar as juventudes e as pessoas não vinculadas às organizações que se encontram à margem da institucionalidade. As TICs ampliam as possibilidades de informação e de comunicação e são imprescindíveis nas relações entre governantes e a cidadania. Recolher a experiência nacional²³ e internacional das TICs para adaptá-la às nossas condições é um bom caminho para buscar a complementaridade entre as formas diretas de cidadania e as de representação social por meio das IPs.

Além disso, as IPs precisam usar os meios digitais para ampliar a informação, a divulgação e a *accountability* dos seus trabalhos. Como elas não contam com meios próprios, precisam do aporte de recursos públicos para a criação das plataformas da participação (ou Portal da Participação Cidadã).²⁴ Esses passos precisam constar do planejamento das IPs a fim de que, juntamente com o governo, seja criada uma dinâmica sinérgica entre as formas semidiretas de participação pelas IPs e as formas diretas pela mediação digital. É bom lembrar que grupos de pesquisa sobre o uso das TICs podem contribuir para esse objetivo.

6.6. Apoiar e fortalecer a participação local

O decreto que instituiu a PNPS previa que o incentivo à participação dos demais entes federados subnacionais deveria se dar por meio da adesão ao Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS). Nos últimos trinta anos, grande parte das inovações democráticas foram realizadas nos municípios e em alguns estados. Mas as mudanças no país desde os anos 2000 diminuíram as oportunidades de participação local. A

²³ O Governo Federal utilizou as plataformas digitais www.participa.br/ e www.dialoga.gov.br.

²⁴ Além dos canais virtuais existentes em cada ministério ou órgão, seria interessante criar um portal único da participação para facilitar o trabalho de divulgação e prestação de contas de toda a rede participativa.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação: *percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento*

reversão da desconcentração dos recursos da Constituição de 1988, combinada com a crescente descentralização de políticas, sobrecarregou os municípios e reverteu o pacto federativo. A isso se somaram os efeitos da crise econômica na arrecadação local e a consequente diminuição dos investimentos das cidades. Além disso, as oportunidades de participação local foram afetadas após as mudanças programáticas do PT a partir da sua chegada ao governo federal.²⁵

Apesar dos avanços previstos pelo Estatuto da Cidade (2001), as duas últimas décadas foram marcadas pelo forte crescimento do neoliberalismo no desenvolvimento urbano do país, aumentando as desigualdades socioespaciais e as formas de exclusão. Da mesma forma, o Estatuto das Metrôpoles pouco avançou como instância de planejamento urbano e menos ainda quanto à participação popular. Assim, a regressão da democracia também é evidente nas instâncias locais de poder, em consequência do avanço do projeto autoritário-conservador e da inflexão ultraliberal que passou a hegemonizar o desenvolvimento urbano e ambiental. Em geral, os planos diretores obrigatórios têm servido aos interesses das coalizões empreendedoristas que vêm transformando as cidades, apesar das lutas e conquistas importantes das classes populares. E os Orçamentos Participativos, após grande crescimento numérico na década de 1990, sofreram forte declínio.²⁶

O conjunto dessas transformações impôs sérios bloqueios ao ciclo participativo anterior. A sua possível retomada dependerá, por isso, da formação de atores sociais e políticos dispostos a reconstruir o projeto democrático-popular em nível local. Esse objetivo dependerá muito da própria realidade municipal, mas o

²⁵ Uma consequência da mudança de orientação política do partido foi a reprodução em nível local das alianças com setores centristas não identificados com democracia participativa. Em 2012, a coligação de maior número foi entre o PT e o PMDB.

²⁶ Ver Fedozzi, Furtado e Rangel (2018).

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

governo federal deve apoiar e incentivar a participação popular nas cidades. Além de rediscutir os mecanismos do Estatuto das Cidades, a fim de aumentar as possibilidades de intervenção das comunidades nas decisões urbanas, a adoção pelo governo federal de condicionantes participativos locais mais intensos do que as audiências públicas para o repasse de recursos federais de infraestrutura, habitação e saneamento (e áreas afins) poderá ajudar o caminho da democratização da gestão local.

Essa orientação quanto aos recursos de infraestrutura vai se equiparar aos requisitos que já são exigidos para o repasse dos recursos das políticas sociais aos entes subnacionais. Além disso, cabe corrigir uma falha grave dos governos Lula/Dilma em relação aos OPs nas cidades. O governo federal precisa ser ativo quanto a esse procedimento de democratização das decisões nas cidades, em parceria com a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos e os grupos acadêmicos que se dedicam ao estudo dessa modalidade. Da mesma forma, faz-se necessário incentivar e apoiar políticas de participação para as regiões metropolitanas que concentram quase metade da população e gravíssimos problemas urbanos.

Referências

ABERS, R. N. (org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021.

ALENCAR, J. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília: 2014.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc.**, v. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 45-66, 2013.

ALMEIDA, D. R. Pluralização da representação política e legitimidade

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação: *percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento*

democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.

ALMEIDA, D. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, 649-679, 2017.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BRASIL. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8243-23-maio-2014-778785-norma-pe.html>. Acesso em: 21 ago. 2014.

BRASIL. **Projeto de decreto legislativo n. 147, de 2014**. Susta a aplicação do decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121, de 12 de junho de 2019**. Distrito Federal, 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo n. 1.491, de 2014**. Susta a aplicação do Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

BRASIL. **Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Plenário aprova projeto que cancela a Política Nacional de Participação Social**. Câmara dos Deputados, 28 out. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/443907-plenario-aprova-projeto-que-cancela-a-politica-nacional-de-participacao-social-28/10/2014>. Acesso em: 01 jun. 2022.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide Venâncio Majer. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação:
*percursos da participação social, elementos para sua retomada
e aprofundamento*

FEDOZZI, L. **Nos seus 250 anos, Porto Alegre deixou de comemorar sua democracia participativa.** Observatório das Metrópoles, 21 abr. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/porto-alegre-deixou-de-comemorar-sua-democracia-participativa-parte-1/>. Acesso em: 21 abr. 2022.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. “Orçamentos Participativos no Brasil: elementos para um breve balanço”. In: DIAS, N. (org.). **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide.** Lisboa: Epopeia Records and Oficina, 2018.

LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, n. 84, p. 13-23, 2011.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente.** São Paulo: Politeia, 2019.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da política nacional de participação social. Entrevista com Pedro Pontual. **Novos Estudos**, São Paulo, 99, jul. 2014.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 44-66, 2006b.

LAVALLE, A. G.; ISUNZA VERA, E. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. In:

LAVALLE, A. G.; ISUNZA VERA, E. (org.). **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.** México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010, p. 19-82.

LAVALLE, A. G.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, n. 84, p. 95-139, 2011.

LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

capítulo 13 | Democratizar a democracia para reconstruir a nação: *percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento*

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, n. 84, p. 141-174, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H. Inclusão, *accountability* e representação nas instituições de controle social: dimensões da deliberação democrática. In: **II Colóquio Internacional de Teoria Política**, São Paulo, USP, 2012, mimeo.

MORAIS, N. de; SILVA, M. A. L.; FROTA, F. F. H. S. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan.-abr. 2021.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MULLER, I. D. **Movimentos sociais e suas relações com o(s) Estado(s) nos 30 anos do Orçamento Participativo de Porto Alegre**: uma análise em duas regiões com tradições associativas distintas. 2022. Tese (Doutorado) – UFRGS/PPGS, Porto Alegre, 2022.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. **Texto para Discussão Ipea**, n. 1707, 2012.

PIRES, R. R. C. et al. Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação. *Nota Técnica Ipea*, n. 3. Brasília: Ipea, 2012.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

ROMÃO, W. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Ipea, n. 1, p. 11-20, 2014.

SANTOS, B. S. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SIQUEIRA; L. F.; MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 23, n. 50, p. 399-421, jan.-abr. 2021.

SOARES FILHO, M. L. V. Por que se falou tanto da institucionalização das instâncias participativas? O Congresso Nacional e a implementação ou veto às IPs. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 91-119, jan.-abr. 2021.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

CAPÍTULO 14

A governança metropolitana e os projetos territoriais

ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA
MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO
LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA

1. Introdução

O tema da governança ganhou, nas três décadas anteriores, presença cativa nos debates sobre a gestão pública, especialmente quando relacionado ao enfrentamento dos problemas urbanos e metropolitanos. Governança é um conceito plural, que se desdobra em várias terminações como “corporativa”, “pública”, “democrática”, termos que ajustam e conferem especificidade ao conceito originário, isto é, dos mecanismos de gestão social e organizacional envolvidos na formulação, na implementação, no controle e na prestação de contas em políticas públicas. Ao tratarmos os problemas da cidade e das metrópoles brasileiras como um campo de atuação da governança, partimos do pressuposto de que nossos núcleos urbanos estão, e não é de hoje, em uma posição crítica e estratégica para o desenvolvimento nacional. Contudo, o encontro de contas entre as ameaças e riscos potenciais se apresenta historicamente impedido – entre outras razões – pela ausência de políticas urbanas comprometidas em estabelecer uma governança efetiva, democrática e justa. Ao mesmo tempo que concentram graves problemas sociais, econômicos e ambientais, as cidades contêm possibilidades de geração de riqueza, de inovação e de criação de oportunidades (KLINK, 2009; RIBEIRO; RODRIGUES, 2018).

No Brasil, com seus quase 5.600 municípios e suas 83 regiões metropolitanas (IBGE, 2021) esse tema é dramático, pois apresenta um histórico (desde meados dos anos 1970) de discussões, apropriação normativa, experiências mais democráticas e outras mais formais sem, contudo, alcançar um modelo, ou exemplos, de pleno sucesso (COSTA; TSUKUMO, 2013).

A trajetória recente da gestão e governança metropolitana no Brasil indica um árduo caminho com ganhos pontuais, alguns casos de “sucesso”, outros de estagnação ou que não saíram do papel, enfim, processos de baixa efetividade (COSTA;

TSUKUMO, 2013). Diante disso, surge a pergunta principal: há possibilidade de uma “nova” governança metropolitana de base colaborativa ser instalada nas metrópoles brasileiras? Para tanto, inserimos a questão da governança no quadro contemporâneo da crise urbana, das restrições democráticas e da necessidade de construir enfrentamentos no campo das disputas pelo território.

No presente artigo, temos como objetivo oferecer alguma contribuição ao debate sobre as possibilidades de uma “nova” governança urbana e metropolitana no Brasil, considerando os arranjos institucionais construídos no período anterior (2001-2015) e a possibilidade de novas estratégias governamentais. Na primeira parte do texto, consideramos os elementos envolvidos no conceito de governança a fim de situar o debate e o que entendemos por governança urbana e metropolitana a partir da experiência brasileira. Para tanto, procuramos recuperar, brevemente, a trajetória do conceito de governança considerando as inovações representadas pela consolidação da democracia e a defesa de uma governança colaborativa, democrática e participativa. Na sequência, a discussão estará focada em apresentar as dificuldades para a implementação de uma governança metropolitana no país e como podemos inovar a partir da realidade existente, considerando os projetos territoriais (planos, programas e projetos de desenvolvimento socioterritorial) como chave de ligação entre a Política Nacional de Desenvolvimento e as cidades.

2. Governança nas cidades e nas metrópoles

surge, por volta do final dos anos 1970 e a partir de crises econômicas, políticas e sociais, uma nova aliança liberal e conservadora na condução dos países capitalistas, indicando como solução a reforma do Estado, a aplicação da austeridade fiscal (BLYTH, 2017) e a formação de parcerias entre governo e empresas como solução única (DARDOT; LAVAL, 2016).

Por sua vez, a década de 1990 mostrou a insuficiência de tais remédios e exigiu o tratamento das políticas públicas pela reconstrução (em novos termos) da capacidade do Estado em aplicar ajustes ao regime econômico e político vigente. Inspirados pela nova gestão pública (*New Public Management*), pensada a partir do eixo anglo-saxão, os discursos de maior eficiência, capacidades estatais e flexibilidade na ação pública inspiraram a busca por transformações na agenda social e econômica, influenciando sobretudo os países latino-americanos.

A essa orientação gerencial acomodaram-se diferentes visões e perspectivas, com maior ou menor ênfase na articulação entre governo e mercado ou apostando na deliberação e participação (e controle) popular como estratégia de redefinição do alcance governamental. A defesa por uma nova forma de administrar os governos se fortalece dos anos 1990 em diante, incorporada não apenas na literatura específica, mas também nos textos orientadores de agências multilaterais – como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comunidade Europeia, por exemplo.

Algumas instituições de atuação global – como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas – direcionaram suas recomendações e ações com base no conceito da governança pública, financiando e avaliando projetos de desenvolvimento. Uma dessas primeiras definições, que ganhou projeção internacional, foi formulada pelo Banco Mundial em 1992: “a boa governança é fundamental para criar e sustentar um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo, e é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas”, defendendo reformas institucionais no sentido de ampliar a parceria com o setor privado, a melhoria na prestação de serviços públicos, transparência e prestação de contas (WORLD BANK,

1992, p. 1, tradução livre nossa).¹ O foco foi deslocado do governo e passou a ser a “maneira” (as modalidades) com que esse governo exerce seu poder em razão do desenvolvimento econômico e social esperado e das suas relações com os demais atores sociais e o mercado.

Esse conceito foi sendo debatido, criticado e aperfeiçoado, a depender do entendimento do que significa “desenvolvimento”. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) definiu governança como “exercício da autoridade política, econômica e administrativa para gerir os assuntos de uma Nação”, envolvendo “mecanismos complexos, processos, relacionamentos e instituições por meio dos quais cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos e obrigações e medeiam suas diferenças” (UNDP, 1997, p. 9, tradução livre nossa).² Em 2002, o Banco Mundial reviu e aperfeiçoou seu conceito de governança, mas ainda insistia no fortalecimento das instituições públicas visando a reformas de abertura ao mercado, assim como dos mecanismos de transparência (WORLD BANK, 2002).

Klaus Frey, ao analisar tais mudanças conceituais, afirma que os documentos dessas e de outras instituições internacionais refletem uma “dupla estratégia”, isto é, abrir as economias dos países periféricos ao neoliberalismo (pós-Consenso de Washington) e reconhecer a persistência da pobreza, gerando novos engajamentos e direcionando investimentos em projetos de desenvolvimento social (FREY, 2008). Dos anos 2000 em diante, o termo governança passou a estar associado a como os entes

¹ “(...) good governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong and equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies” (WORLD BANK, 1992, p. 1).

² “(...) exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences” (UNDP, 1997, p. 9).

públicos e privados se relacionam, com ênfase nas ferramentas e na formação dos atores sociais em conduzir e integrar ações no espaço comum com focalização de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento humano (BORRAZ; LE GALÈS, 2010).

Essa concepção de governança pretende se diferenciar dos modelos gerencialistas, defendidos pelo Banco Mundial, direcionados à mudança institucional pró-mercado e aos sistemas de controle fiscal. A chamada “boa governança” objetiva garantir aos mercados maior capacidade pública de atualizar, ampliar e manter parcerias público-privadas. Por outro lado, outra concepção de governança pública participativa (ou democrática) buscou construir redes de compartilhamento político e social, admitindo novas hierarquias entre Estado e Sociedade, apostando em temas como cidadania, gestão local, empoderamento social, o que “significa que os governos precisam preocupar-se, simultaneamente, com instituições e estruturas de participação e com princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança” (FREY, 2007, p. 139).

Um modelo de governança possui base democrática quando está preocupado em estabelecer meios de ligação entre os arranjos institucionais e a sociedade, isto é, na construção e manutenção de canais participativos, deliberativos e propositivos e não apenas coalizões formais para exercer o poder. Com efeito, tais canais tendem a maior efetividade quanto maior for a capacidade desse diálogo em produzir efeitos concretos no campo de ação em disputa. Os governos locais têm papel relevante na governança por assumirem posições de maior responsabilidade social, ao manterem canais e espaços de participação e ampliarem a base de direitos a todos os cidadãos (SANTOS JR., 2002, p. 89).

No caso das cidades, encontrar a articulação “certa”, descobrir o arranjo governativo adequado, a capacidade de financiamento e resolução de problemas, enfim, são objetivos de

uma governança comprometida com a ampliação da capacidade do Estado e da Sociedade em responder aos desafios gerados pela sobreposição de interesses socioterritoriais. Destes, destacamos as políticas urbanas voltadas ao desenvolvimento e combate às desigualdades sociais. Quando pensamos, por exemplo, em serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, transporte coletivo, estamos abordando redes complexas não apenas técnicas, mas sobretudo nas dimensões política, social, econômica e ambiental.

A tese fundamental é de que a governança democrática permitiria a melhoria na prestação dos serviços de interesse comum, na implantação de obras e infraestrutura urbana de modo mais eficiente, reduzindo as assimetrias e desigualdades sociais, conjuntamente com a ampliação dos fóruns de participação popular ou, pelo menos, da sociedade civil (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Na América Latina, as difíceis condições históricas de fortalecimento e consolidação da democracia tornam esse modelo de governança participativa um tema associado às lutas sociais, além do aperfeiçoamento institucional. Os chamados “espaços de participação” (conselhos, fóruns) sofrem constantes enfrentamentos do próprio Estado, ora normatizando essas redes na forma de estruturas governativas, ora modificando o *status* dos instrumentos de gestão decisória, rebaixando-os para consultivos.

Si tomamos todo lo dicho como un supuesto, podemos afirmar sumariamente que la gobernanza metropolitana es todavía pequeña en las metrópolis latinoamericanas, dado que, como se ve, la acción de un solo actor (sea el Estado o el mercado privado) no constituye una gobernanza dado que se presume una red de actores diversos (COSTA; LUI, 2022, p. 13).

Governança urbana e metropolitana refere-se ao processo de coordenação de instituições, órgãos, grupos sociais e demais interessados (públicos ou privados) na gestão do território urbano e das regiões metropolitanas. Tendo em vista que a concepção básica de governança não está baseada na lógica da decisão individual, mas sim de um “grupo de indivíduos, organizações ou sistemas de organização que tomam decisões” (STOKER, 1998, p. 7), a governança colaborativa surge, por sua vez, como uma resposta às possíveis falhas de implementação e alto custo da politização do processo de regulação (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2018).

Para Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa se distingue dos dois principais padrões políticos de tomada de decisão tecnicamente difundidos: o adversarismo e o gerencialismo. No modelo de governança colaborativa, os elementos centrais de governança seriam: 1) as condições iniciais ou históricas de colaboração; 2) o desenho institucional; 3) a liderança; e 4) o processo colaborativo. Ou seja, as experiências que envolvem a colaboração entre atores políticos e institucionais deveriam envolver seis importantes critérios: 1) um fórum iniciado por agências públicas ou instituições; 2) a existência nesse fórum de participantes não estatais; 3) participantes engajados na tomada de decisão e não meramente “consultados” pelas agências; 4) fórum formalmente organizado e reunindo-se regularmente; 5) fórum procurando tomar decisões orientadas pelo consenso (mesmo se o consenso não for alcançado na prática); 6) foco da colaboração na política pública ou na gestão pública (CÂMARA; CLEMENTINO, 2013).

Apesar de não haver receita pronta, parece que o modelo de governança colaborativa pode ser visto como uma referência para identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para o estabelecimento de um pacto territorial nas metrópoles brasileiras. Uma vez baseado na

horizontalidade setorial e espacial e no processo de planejamento e gestão urbana, tendo como princípio orientador o processo de construção social coletiva “de baixo para cima”, seria uma nova forma de desenhar políticas públicas.

3. Avanços e retrocessos: novos/velhos desafios à governança metropolitana

No Brasil, os avanços democráticos trazidos pela Constituição de 1988 repercutiram na ampliação dos canais institucionalizados de participação da sociedade civil na tomada de decisões e na construção de políticas públicas (conselhos, fóruns, orçamentos participativos). Em 2001, com o Estatuto da Cidade, a ênfase governamental na participação alcançou também as políticas urbanas com um marco de referência para todo o país.

Os desdobramentos desse período resultaram em experiências de maior democratização do tema urbano, ampliados a partir da criação do Ministério das Cidades em 2004, com a instalação do Conselho Nacional das Cidades, a realização das Conferências das Cidades (nacionais, estaduais e municipais) e as diversas campanhas – com financiamento – de elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano. Em 2016, iniciou-se o desmonte dessas estruturas, consolidado com a extinção do Ministério das Cidades em 2019.

Nas metrópoles brasileiras, nos aglomerados urbanos, institucionalizados ou não, além do conhecido desafio de cooperação e de compartilhamento da gestão do território, no inconstante investimento em obras e serviços estruturantes, enfrentamos a restrição dos espaços de participação e diminuição das medidas de combate à desigualdade social, por parte dos governos em diversas escalas de atuação. É nesse cenário adverso que insistimos na governança de base colaborativa e na ênfase a

um novo ciclo de investimentos territoriais para recompor a linha de avanços normativos, gerados no período anterior.

Entendemos que não foi por falta de leis ou planos, de iniciativas governamentais e estudos acadêmicos que a governança interfederativa de base metropolitana não avançou ainda mais no Brasil, e sim pela ausência de uma governança do tipo colaborativa que assegurasse a integração metropolitana – instada pelo Estatuto da MetrÓpole (lei federal n. 13.089/15), no compartilhamento de “responsabilidades e ações entre os entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” por meio de um “sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (BRASIL, 2015, art. 2º).

Após a Constituição de 1988, a ênfase no “governo local” deslocou o tema metropolitano para algo de importância menor no debate nacional e, com aparência contraditória, vimos por todos os anos 1990 e 2000 a expansão de novas RMs por todo o Brasil. Em 2004, uma nova proposta de lei (projeto de lei n. 3.460/04) passou a tramitar defendendo um Estatuto da MetrÓpole, coetâneo com o Estatuto da Cidade (lei federal n. 10.257/01). Conjuntamente com esse PL, fortaleceu-se a ideia da existência de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional (SNDUR) que integrasse as políticas territoriais.

Coube ao governo da presidenta Dilma Rousseff sancionar a lei federal n. 13.089/15 em um contexto de dificuldades financeiras e políticas, de forte oposição no Congresso Nacional e perda da capacidade de investimentos em obras e projetos de infraestrutura; ao mesmo tempo, o SNDUR – aprovado na 5ª Conferência Nacional das Cidades, em 2013 – não avançou.³

³ “Um breve balanço da construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano aponta para as seguintes questões: (i) no âmbito federal não ocorreram muitos avanços na implementação das deliberações da Segunda Conferência das Cidades, que aprovou a sua criação: o SNDU não foi efetivamente criado;

Embora se constitua em avanço tardio, o Estatuto da Metr pole não foi suficiente para reverter o modelo competitivo e concorrencial dos municípios brasileiros em sua rela o de dependência do governo federal – e não estabeleceu uma base sólida para a coopera o e colabora o entre os entes governamentais, repondo o problema de buscar caminhos e práticas de gestão compartilhada, mas agora em bases mais difíceis e arriscadas. Ou melhor dizendo:

A falta de coordena o/coopera o entre os entes públicos que compõem as regiões metropolitanas e as suas diferenças de escalas e de renda têm são impedimentos (*sic*) para se chegar a acordos que beneficiem toda uma região. Os municípios maiores são aqueles que melhor se beneficiam dos fundos públicos.   essencial pensar em esquemas que proporcionem melhor coordena o, permitindo que as regiões possam gerar projetos que beneficiem o conjunto dos municípios metropolitanos (CLEMENTINO; ALMEIDA, 2021, p. 16).

O Estatuto da Metr pole, avanço no debate metropolitano nacional, não conseguiu se estabelecer de modo a se tornar um novo momento da política urbana e regional brasileira, em grande medida pela ausência de instrumentos efetivos (como o Fundo de Desenvol-

(ii) em rela o aos conselhos estaduais das cidades, nos estados onde estes foram instituídos, constata-se que tais instâncias ainda não estão funcionando efetivamente ou apresentam baixa capacidade deliberativa; (iii) nos municípios, apesar da ausência de indicadores oficiais, as informa es disponíveis permitem inferir que têm são pequeno o número de conselhos das cidades existentes. Ao longo dos últimos 9 anos, como resultado deste esforço coletivo e continuado dos conselheiros(as), o Conselho Nacional das Cidades elaborou e aprovou proposta de Projeto de Lei sob forma de Resolu o, para a cria o e funcionamento do SNDU, cujo texto ainda não foi encaminhado ao Congresso Nacional. Diversas a es coordenadas pelo Com Cidades têm sido realizadas para motivar o poder executivo a apoiar a transforma o da proposta do SNDU em Lei'' (IPEA, 2015 – texto para lançamento da 5  Conferência Nacional das Cidades).

vimento, vetado pela presidenta Dilma Rousseff) e posteriormente (2018), durante o governo Temer, pela perda da capacidade de gerar responsabilizações ao gestor público – com a revogação de todo o artigo 21, que previa até mesmo pena de improbidade administrativa ao governante que não implantasse o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (revogado pela lei n. 13.683/18).

Uma lacuna também observada no Estatuto da Metrópole diz respeito à participação da sociedade civil, pois mesmo que o EM incorpore a participação como mecanismo de governança metropolitana para elaboração e monitoramento das políticas públicas urbanas, ficará a cargo do gestor público abrir a esfera pública (ou não) para participação dos cidadãos contribuírem na elaboração e no monitoramento das políticas públicas (art. 7º, V). A única determinação acerca do assunto com caráter de obrigatoriedade é que a sociedade participará do processo decisório de aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) “[...] pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole [...]” (RIBEIRO; SANTOS JR.; RODRIGUES, 2015, p. 2), mediante audiências públicas e debates nos municípios incorporados (art. 8º, II).

4. O desafio de refundar a política urbano-metropolitana

Desde 2016, iniciativas governamentais no plano nacional e nos planos locais têm insistido em uma gestão mais individualizada, com menor ênfase em ações de cooperação e de fortalecimento institucional e maior esforço na captação de projetos com foco no serviço em si, e não na sua função ao desenvolvimento territorial.⁴ Regularização fundiária, saneamento básico, mobilidade urbana,

⁴ Exemplos dessa maior individualização podem ser vistos na lei n. 13.465/17, regularização fundiária, e na lei federal n. 14.026/20, novo marco regulatório do saneamento básico.

planos diretores passaram a sofrer modificações visando “agilizar” ou flexibilizar, privatizar ou terceirizar, desregular e “descomplicar”, associando os marcos urbanos e metropolitanos anteriores com a burocracia estatal.

Não se quer dizer com isso que no período anterior a 2016 havia plenas condições ao desenvolvimento territorial, em que pesem as tentativas de se estabelecer um novo momento com programas e projetos de alcance local e regional – como o Programa de Aceleração do Crescimento ou o Programa Minha Casa Minha Vida, e os diversos problemas na sua implementação (CARDOSO; DENALDI, 2018). Por outro lado, eram ativos os canais formais de participação, com normativos e indicativos próprios com precondições legais e técnicas ao financiamento de planos e projetos baseados nos princípios da função social da cidade. Esse retrocesso no aparato normativo da política urbana e regional é preocupante por diminuir tais fóruns e sua condição para os novos projetos territoriais (urbanos e metropolitanos).

O desafio de refundar uma política urbana e metropolitana passa por formular uma agenda que contemple a recomposição do financiamento urbano e metropolitano, de forma a produzir novos espaços de qualidade e igualdade, com respeito aos condicionantes ambientais e diminuindo assim a precariedade e as vulnerabilidades sociais. Somada a isso, a governança de base colaborativa pode permitir que se realizem novas pactuações e articulações políticas, que incluam ou reconheçam a força dos microespaços na busca de novos arranjos em torno dos projetos regionais, que passem pela transformação urbana e metropolitana tendo como ênfase a reforma urbana e o direito à cidade.

No caso da gestão do território metropolitano, a aplicação desse conceito de governança pública e democrática encontra pontos de partida no Estatuto da Cidade (lei federal n. 10.257/2001) e no Estatuto da Metrópole (lei federal n. 13.089/2015), embora

não sejam suficientes. A efetivação prática dessa agenda apresenta sérios desafios para sair da instalação formal da governança administrativa e avançar em modelos de base colaborativa. Vamos apontar três aspectos envolvidos na dificuldade dessa convergência.

Um primeiro aspecto a se considerar é a relação entre o planejamento, a gestão e a execução de políticas sociais e urbanas pelos municípios e regiões metropolitanas com o nosso federalismo. A história federalista no Brasil é longa e contraditória; as interrupções democráticas em todo o século XX e início do século XXI demonstram quão difícil foi (e ainda é) estabelecer níveis de descentralização do poder que não passassem pela dependência dos estados e municípios à União. Desse modo, antes de equacionar as disputas históricas do federalismo, os municípios entram em disputas políticas por recursos financeiros, pressionados por obrigações constitucionais e compartilhando responsabilidades com estados e com a União.

Em 1988, a nova Constituição trouxe o município como ente federado, criando assim mais um nível formal de autonomia e de disputa pelo poder. Por sua vez, as regiões metropolitanas – sua criação e organização – ficaram a cargo das Assembleias Legislativas estaduais sem, contudo, necessitar de sua validação pelas câmaras municipais. Como as regiões metropolitanas não são entes políticos, os atores que incidem no território não encontram um campo de luta específico, deixando as lógicas territoriais (o espaço usado, heterogêneo, palco das lutas sociais efetivas) em “segundo plano”. A dificuldade de coordenação e cooperação dessas relações interfederativas definiu uma permanente tensão entre a necessidade do agir coletivo e a concorrência municipal por investimentos em projetos (SILVA, 2019).

Como apontou Celina Souza (2005), o modelo formal instituído – na Constituição de 1988 – conduziu à necessidade

de cooperação (ou federalismo cooperativo) pela divisão e pelo compartilhamento de responsabilidades e de melhor uso dos recursos públicos; entretanto, na prática, as diferenças e as desiguais capacidades estatais dos entes e a insuficiência de incentivos que estimulem essa cooperação acabaram por dificultar (ou bloquear) ações coordenadas, lançando os municípios à competição direta por financiamento.

Um segundo elemento passa pela definição do “interesse comum”, isto é, o fundamento que sustenta, no caso das regiões metropolitanas e dos aglomerados urbanos, a existência de ações coordenadas entre os entes visando à execução de políticas públicas que necessitem de ações governamentais interfederativas (BRASIL, 2015).⁵ Ocorre que o entendimento sobre interesses comuns recaiu – do ponto de vista normativo – nas funções públicas e na prestação de serviços como “meros instrumentos de institucionalização do planejamento”, reverberando o dizer de Eros Grau (1972, p. 217), e não com base nas diferentes escalas territoriais. Ou melhor dizendo, “o esvaziamento da questão escalar [e do território] na legislação nacional, associado a um fortalecimento do debate local-municipal, levou a uma percepção política das RMs como entidades de fácil institucionalização e sem responsabilidade socioterritorial” (SILVA *et al.*, 2018).

Por fim, ressaltamos o papel dos projetos de desenvolvimento urbano e metropolitano na capacidade de gerar articulações, parcerias, associações ou formas efetivas de interesse coletivo – baseados não apenas em convenções formais (legislação ou formas administrativas), mas também em ganhos efetivos à governança territorial nas diferentes escalas: local, regional, nacional.

⁵ Interesse comum metropolitano não é uma criação recente, existindo previsão desde a Constituição de 1937; mas foi o Estatuto da Metrópole, em 2015, que lhe deu ênfase e o definiu, em seu capítulo III, estabelecendo princípios, diretrizes e estrutura (BRASIL, 2015).

Como tais projetos são vistos hoje como “fim de linha” do processo político decisório (reflexos de decisões “não escalares”), são percebidos apenas como elementos técnicos, e não como alvo de disputas. Entendemos que uma das formas de bloquear o debate sobre a governança metropolitana é fazê-lo “apenas” considerando as disputas estratégicas e políticas, sem observar as táticas e operações envolvidas na disputa por território, por espaço e poder das escalas (BRENNER, 2013). Ora, no embate dos governos por espaço, não se disputa apenas a “terra” em si, mas a terra com infraestrutura, serviços e articulada em redes; e tais objetos físicos não se fazem sem planos e projetos envolvidos por uma “política escalar”. É nesse hiato entre institucionalidades “frias” e projetos “quentes” que a governança deve se constituir como uma caixa de passagem entre o poder político e o “território usado”.

Dentre as manifestações socioespaciais envolvidas nas formas de acumulação do capital ou na resolução de crises conjunturais (fiscal, de produção etc.), o conceito de política escalar ganha expressão não apenas no sentido estrito (normativo, prescritivo), *mas sobretudo como arena de disputas (conflitivas ou colaborativas)* – protagonista nos destinos do Território (SILVA *et al.*, 2018, grifo nosso).

Considerando essas três condições como entraves à governança efetiva, parece adequado imaginar que uma saída dos atuais problemas de gestão das cidades e das regiões metropolitanas deve passar pela reconstrução e reafirmação de princípios e fundamentos socioterritoriais baseados na agenda da reforma urbana, mantidos válidos, mas atacados e desmobilizados nos últimos anos. Entretanto, isso não é suficiente. A seguir, apresentamos elementos que orientam o modelo de governança metropolitana aqui proposto – modelo esse pautado em uma

governança interfederativa que deve constituir-se de uma organização institucional e territorial que tenha como base os projetos físicos territoriais e as políticas públicas territoriais, tendo como inspiração a noção de “engenharia territorial” (ARAGÃO; YAMASHITA, 2010; 2017).⁶

Pretendemos contribuir com esse debate apresentando uma premissa básica para orientar o gestor, qual seja, a de que a governança metropolitana deve ser entendida como uma dimensão de passagem entre a política e o território, sendo que a política é entendida como a dimensão efetiva do “poder fazer” – campo de disputas sociopolíticas fundamentais na sustentação e na condução dos regimes de poder vigentes e na sua capacidade de inserir temas na agenda e formular políticas públicas; e o território é onde tais políticas ganham materialidade, objetividade e são alvos de disputas efetivas pelos agentes socioespaciais que atuam com seus interesses e incentivos particulares.

Como dimensão intermediária, a governança metropolitana recebe e distribui as forças atuantes em cada dimensão (política-territorial), atuando como uma instância que pode dissuadir ou concentrar as energias e mobilizações e, ao mesmo tempo, redimensionar o peso das unidades políticas (União, estados e municípios) a partir de um componente tático: os projetos de desenvolvimento urbano no território.

Nessa proposta, não se trata de “criar” modelos ou aplicar soluções de “boas práticas”, mas sim de atribuir ao território um papel de organizador das linhas de tensionamento ou de consenso existentes, cujos ativos são os interesses e incentivos locais, mas

⁶ Engenharia territorial é um conceito desenvolvido no campo da infraestrutura de transportes e que aposta em um modelo de investimentos públicos no território que atue como propulsor de um crescimento e desenvolvimento econômico amplo e sistêmico, e não apenas pontual (ARAGÃO; YAMASHITA, 2010; 2017; ARAGÃO; BRACARENE; YAMASHITA, 2019).

que hoje estão dispersos ou capturados por conveniências não colaborativas. Para tanto, a base transformadora da proposta entende que não há, *a priori*, um modelo de governança que seja instituído a partir da definição do arranjo institucional como motor da colaboração, mas sim que o que “empurra” a governança metropolitana são os projetos de desenvolvimento socioterritorial em disputa entre os interessados.

Jeroen Klink (2009) fez importante contribuição ao classificar os arranjos colaborativos das metrópoles brasileiras em “múltiplas escalas” ou intermunicipais. Já naquele momento, Klink (2009) observou uma variedade de arranjos que passam pelos consórcios públicos, contratos de gestão, comitês de bacias, parlamentos comuns, além das subdivisões em setorial ou territorial, com ou sem presença dos atores não governamentais.

O quadro serve, entretanto, para mostrar que a agenda metropolitana brasileira é mais complexa que aquela proposta pelo debate institucional dicotômico sobre o melhor arranjo (seja o consórcio, seja o arranjo estadualizado). Conforme constatamos também para o cenário internacional, a arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das áreas metropolitanas é composta por um conjunto de arranjos colaborativos imperfeitos (*second best*), cuja construção coletiva é objeto de um processo político contínuo de negociação de conflitos entre escalas e atores (KLINK, 2009, p. 425).

Vamos partir dessa provocação de Klink e entender que a busca por um arranjo “ideal” pode nos levar a realizar bons diagnósticos, mas não nos habilita a ter que escolher essa ou aquela formação em particular; entendemos, portanto, a governança metropolitana como um sistema escalar em desenvolvimento,

isto é, com dinâmicas espaciais, sociotécnicas e sociopolíticas que se movem dentro de um Estado democrático, e que convênios, contratos, fóruns, conselhos etc. são componentes de um arranjo de colaboração, e não instituições metropolitanas *per si*. São fundamentais, mas não bastam.

Retiramos, portanto, a centralidade das ações dos agentes políticos em si, deslocando-os como componentes do sistema escalar de desenvolvimento, atuando conforme seus interesses e incentivos sobre uma base de disputa que é o território usado, isto é, aquele espaço comum onde o desenvolvimento não irá ocorrer por inércia, mas que precisa de projetos direcionados para tanto. Os projetos são lidos, aqui, não como unidades operacionais finalísticas (frutos de uma decisão técnica “após” a decisão política), mas como elementos técnico-políticos que embora sejam implantados no local, perpassam pelos fios condutores da política, da governança e alcança o território, sob coordenação dos governos estaduais, que têm a responsabilidade de conduzir a coordenação técnica e política das RMs.

5. Considerações finais

A gestão metropolitana baseada em projetos ou programas é pouco estimulada, esvaziando o espaço entre a dimensão do “poder fazer” da política e do território usado, restando a margem de articulação entre interesses corporativos e patrimoniais específicos, passando ao largo do desenvolvimento regional. Como força institucional, os arranjos normativos prevalecem, com alguns poucos exemplos exitosos em termos de resultados no plano da governança.

Neste trabalho, discutimos a possibilidade de inserir nas regiões metropolitanas um sistema escalar de desenvolvimento

constituído por planos, programas e projetos territoriais voltados à produção de moradias, instalação de redes viárias, infraestrutura de saneamento básico, qualificação do ambiente natural, entre outros. São eles que irão atrair os interesses e gerar incentivos para a colaboração. E não se trata apenas de investimentos novos, mas de conectar os investimentos existentes, embora pulverizados, em uma mesma base territorial e escalar.

Para isso, são três as precondições necessárias: 1) nos espaços onde há uma “indecisão” quanto à coordenação da governança, se municipal ou estadual, a decisão tende a recair no governo estadual por possuir legitimidade formal e capacidade governativa na base parlamentar, com a responsabilidade institucional de coordenar projetos de interesse metropolitano; 2) embora importante, isso não é suficiente para incentivar a cooperação e a colaboração, sendo fundamental definir os interesses e incentivos que atraiam e mantenham os atores políticos, técnicos e sociais no sistema de desenvolvimento, por adesão voluntária. Se essas duas primeiras condições não forem atendidas, resta apenas a institucionalidade “fria” do arranjo legal das RMs, que dependerá da coalizão de poder que ocupa a dimensão política.

O atendimento formal dessa condição exige maior custo político e técnico, mas irá: 3) exigir a formulação de estruturas governativas baseadas na identificação, classificação e organização do território, tendo no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) a ferramenta de trabalho básica – não como documento operativo apenas, sendo uma plataforma de investimentos em políticas públicas, mas como um portfólio de possibilidades projetadas para o futuro (a médio e longo prazos) alocando recursos correntes para reformulações, manutenção, novos projetos – enfim, todo e qualquer investimento em políticas públicas que se territorializem são de interesse da *Nova Plataforma de Desenvolvimento Urbano Integrado* e estará aberta ao

controle social, à participação dos grupos envolvidos na governança e ao aperfeiçoamento técnico e político.

O PDUI deve assumir uma forma tática e operacional da política metropolitana, estratégica ao desenvolvimento do estado, da região metropolitana e dos municípios, sendo que estes podem aderir a diferentes níveis de articulação, não de modo homogêneo, mas decorrente de sua própria capacidade governativa de acrescentar e utilizar os projetos urbanos e regionais. Não se trata do financiamento apenas, embora importante, mas de projetos de interesse comum negociados em uma plataforma aberta e com os incentivos bem claros e definidos, o que nos remete ao derradeiro lembrete.

Ressaltamos que os planos, programas e projetos devem ser vistos além da sua expressão técnica (se viáveis, adequados ou funcionais), pela sua expressão política em articular interesses e propor novas oportunidades àqueles que se beneficiam. Mas os projetos também são alvo de disputas, de concorrência por essa ou aquela resolução, ou grupo, tendo na base programática sua primeira função, isto é, organizar para quem e quando sua realização interessa. Daí os *princípios norteadores da agenda pela reforma urbana associados a uma governança colaborativa de base ampla e democrática*; sem isso, qualquer modelo de governança é incapaz de gerar desenvolvimento social e combater a desigualdade.

É nesse sentido que modelos formais de governança apresentam como tendência seu fracasso a longo prazo, pois os conflitos se deslocam do território (que no modelo convencional é mera expressão política da administração do Estado) para as “arenas decisórias”, as campanhas eleitorais, os bastidores dos partidos, as coalizões pró-crescimento. Propomos aqui que a montagem de uma nova governança metropolitana de natureza colaborativa não irá, em curto prazo, reverter esse quadro

estrutural de competição partidária; devemos estabelecer um segundo nível de atuação da governança dentro do território usado, isto é, pela mobilização e atração de interesses que estão presentes nas duas dimensões – política e territorial.

Para tanto, precisamos redefinir esses dois componentes do sistema de desenvolvimento territorial, os interesses e incentivos. Por interesse, entendemos a variedade de formas e atributos com que os agentes visualizam o seu ganho individual em participar de algum grupo, arranjo, coalizão ou cooperação; por incentivos disponibilizados, entendemos os incentivos que visem a articular e atrair aqueles atores que podem viabilizar de modo mais produtivo, programático e efetivo a política territorial desejada. Desse modo, tendo a estratégia de desenvolvimento territorial expressa na plataforma do PDUI como tática, podemos imaginar ferramentas e operações destinadas a estimular os atores relevantes, mas pouco interessados, e ajustar os demais grupos muito interessados, mas que pouco acrescentam à realização do projeto.

Nesse nível, portanto, estamos abordando a capacidade técnico-política e sociotécnica de entender – no quadro da política estratégica metropolitana – a coesão interna da colaboração para além dos limites institucionais. Por exemplo, recursos financeiros podem ajudar a atrair empresários da construção civil (interesse no lucro), mas não significam que digam algo aos proprietários de terra, que estão mais preocupados em “onde” tal recurso irá ser alocado (interesse locacional pela renda da terra), embora seja muito importante a curto prazo ao prefeito ou vereador local (visando às próximas eleições). Entretanto, o foco principal dessa ação deve estar no usuário final, a família que irá receber a casa nova; ele é o único que possui interesse de longo prazo e que pode julgar politicamente se a ação foi efetiva.

Por esse pequeno exemplo, verificamos a conjunção complexa de interesses e incentivos que pode mobilizar uma ação territorial. Caso vejamos isso apenas como um “projeto de moradia”, perdemos a capacidade de entendê-lo como um elemento que reforça a governança colaborativa no território.

Assim, um projeto de desenvolvimento territorial baseado na governança colaborativa amplia o conceito de gestão territorial por sinalizar que as disputas por projetos não são um fator negativo em si, mas podem acionar uma política escalar conectada a uma agenda de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de trabalho, de novas oportunidades, de qualidade e proteção ambiental, enfim, ao atendimento a uma cidade e metrópole mais justas, prósperas e democráticas. Alcançar isso não é uma tarefa apenas técnica, mas sobretudo política.

Referências

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007.

ARAGÃO, J. J. G.; BRACARENE, L. dos S. F. P.; YAMASHITA, Y. Princípios da engenharia territorial aplicados como instrumento para o crescimento e para o desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – G&DR**, v. 15, n. 1, p. 94-207, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4329/751>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ARAGÃO, J. J. G.; YAMASHITA, Y. **Engenharia territorial: problemas e territórios programáticos**. Texto de Discussão. Brasília: CEFTRU/UnB, 2010.

ARAGÃO, J. J. G.; YAMASHITA, Y. “Promovendo projetos de grande vulto mediante novas soluções institucionais”. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Infraestrutura e parcerias para o desenvolvimento: as alianças público-privadas**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.

BORRAZ, O.; LE GALÈS, P. Urban governance in Europe: the government of what? **Métropoles** [Online], 7 nov. 2010. Disponível em: <http://metropoles.revues.org/4297>. Acesso em: 19 maio 2021.

BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. **Lei Federal 13.089/2015: Estatuto da Metrôpole**. Brasília, 2015 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 12 maio 2022.

BRENNER, N. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. **GEOUSP Espaço e Tempo**, v. 33, n. 33, p. 198-220, 2013.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. “Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil”. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

COSTA, M. A.; LUI, L. “Áreas metropolitanas em latinoamérica: condiciones de gobernanza y sus retos”. In: COSTA, M. A.; LUI, L.; TAVARES, S. R. (orgs.). **Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada**. Brasília: IPEA, CEPAL, 2022.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. (orgs.). **40 anos de Regiões metropolitanas no Brasil**. V. 1). Brasília: IPEA, 2013.

CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. (orgs.). **Governança de regiões metropolitanas: contribuições a luz do Estatuto da Metrôpole**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2021.

CLEMENTINO, M. L. M.; CÂMARA, R. L. M. Governança e megaprojetos urbanos: uma análise institucional da Copa do Mundo 2014 em Natal/RN. In: XXIX Congresso Alas Chile, 2013, Santiago. **Anais... Crisis y Emergencias Sociales en America Latina**. Santiago: ALAS, 2013. v. 1. p. 1-25.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica: Revista de Administração Contemporânea**, n. 1, p. 136-150, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26503623_Governanca_Urbana_e_Participacao_Publica. Acesso em: 22 maio 2022.

FREY, K. Development, good governance, and local democracy. **Brazilian**

Political Science Review (Online), Rio de Janeiro, v. 3, 2008. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212008000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 jun. 2022.

GRAU, E. R. Aspectos institucionais das áreas metropolitanas. In: **Anais do II Curso de Planejamento Urbano e Local**. Brasília: Ministério do Interior, SERFHAU, 1972.

IBGE. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. Brasília: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acessado em: 08 de agosto de 2022.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, p. 415-433, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941>. Acesso em: 12 maio 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para a 5a Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discussao%20parte%201.pdf>. Acesso em 8 ago. 2022.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O.; RODRIGUES, J. M. **Estatuto da Metrôpole: o que esperar? avanços, limites e desafios**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>. Acesso em 8 ago. 2022.

RIBEIRO, L. C. Q.; RODRIGUES, J. “A governança metropolitana e a ordem urbana”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **A metrôpole em questão: desafios da transição urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 207-229.

SANTOS JR., O. A. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. **Caderno Metrôpoles**, n. 8, p. 87-103, 2002.

SILVA, A. F. C. *et al.* Conflitos interescalares: o local e o metropolitano na gestão do território. **URBE**, Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 10, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/HSGc5t3rYVXKYDJT9JnP6sz/?lang=pt>. Acesso em: 8 jun. 2022.

SILVA, A. F. C. De novo, as escalas: o Estatuto das Metrôpoles entre o local e o regional. In: ENANPUR, 17. **Anais...** Natal, maio 2019.

SILVA, A. F. C.; CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis. **Caderno Metrôpoles**, v. 20, n. 43, set./dez. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/rD9d7GKjcYyN4LhFgtjYRRR/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2022.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jul. 2005.

STOKER, G. Governance as theory: Five propositions. **International Social Science Journal**, n. 50, p. 17-28, 1998.

UNDP, United Nations Development Programme. **Reconceptualising Governance**. Discussion paper 2. New York: UNDP: Bureau for Policy and Programme Support, 1997. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265292783_Reconceptualising_Governance/link/577ef7fc08ae69ab8820f266/download. Acesso em: 16 maio 2022.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, DC: The World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>. Acesso em: 16 maio 2022.

WORLD BANK. **Building Institutions for Markets**. World Development Report. Washington, DC: The World Bank, Oxford University Press, 2002. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5984>. Acesso em: 2 maio 2022.

CAPÍTULO 15

Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

PABLO LIRA
DANIEL CERQUEIRA

1. Introdução

De acordo com dados de 2021 analisados no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), com mais de 40 mil homicídios registrados por ano, o Brasil é o país mais violento do mundo. Assustadoramente, o Brasil concentra mais de 11% dos assassinatos contabilizados anualmente no mundo. Vale ressaltar que na perspectiva demográfica os brasileiros representam 3% da população do globo. Proporcionalmente, com cerca de vinte homicídios por 100 mil habitantes, o país destaca a 17^a maior taxa de homicídios do mundo (FBSP, 2022).

A mencionada concentração dos homicídios e outros crimes violentos no Brasil não é explicada somente por fatores ligados aos aspectos demográficos, socioeconômicos ou relacionados a disfuncionalidades do sistema de justiça criminal. Além desses, existem condicionantes ligados à (des)ordem urbana que contribuem para que crimes violentos se concentrem potencialmente nas cidades e metrópoles brasileiras.

A violência não se distribui de forma homogênea no espaço. A estrutura socioeconômica desigual e segregada dos ambientes urbanos brasileiros influenciam a distribuição espacial da criminalidade violenta.

Com base em autores da teoria crítica urbana, como Henri Lefebvre (1969; 1999), David Harvey (1980; 2012; 2014), Santos (2004b) e Neil Brenner (2018), constata-se que o espaço urbano é marcado por assimetrias e desigualdades, que são regidas pela lógica capitalista hegemônica.

O fenômeno urbano não se caracteriza como uma unidade territorial delimitada e integrada em um contínuo espaço. O urbano é marcado por violências, desterritorializações, segregações socioespaciais e incorpora a dimensão do desenvolvimento desigual, que é “constituído interativamente, contestado politicamente, além de

constituído historicamente por escalas mutáveis que se estendem dos nossos corpos à cidade, à região, ao território nacional e ao planeta” (BRENNER, 2018, p. 11).

O direito à cidade se desdobra nesse meio de escalas mutáveis em espaços segregados e desiguais. Na concepção lefebvrieriana, o direito à cidade aponta para a garantia universal de acesso e da fruição democrática das condições básicas de sobrevivência e dos serviços e equipamentos coletivos urbanos (moradia, trabalho, saúde, educação, segurança, transporte, lazer, entre outros) (LEFEBVRE, 1969).

De forma conjugada com as garantias possibilitadas pelo direito à cidade e com o propósito de reduzir a violência nas cidades brasileiras, o modelo de segurança cidadã pode ser tomado como norte para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas pelo governo federal e por governos subnacionais. A segurança cidadã consiste na integração de estratégias preventivas e de repressão qualificada para controlar e diminuir crimes e violências, com base em diagnósticos, evidências científicas e gestão democrática com foco nas comunidades mais impactadas pela insegurança pública (PNUD, 2020).

Todavia, no Brasil, o atual contexto de intolerância, o esvaziamento das pautas de reforma urbana e direito à cidade, a radicalização dos debates políticos e o convívio social podem ampliar ainda mais o quadro da violência e enfraquecer a promoção de políticas de segurança cidadã que visam somar na construção do direito à cidade. Nos últimos anos, os brasileiros estão acompanhando a marcha da insensatez promovida pelo presidente Jair Bolsonaro na sua corrida armamentista que busca aparentemente terceirizar a segurança pública, assim como o direito à cidade, garantias constitucionais e essenciais à vida dos cidadãos.

A partir dessa breve contextualização, este texto busca analisar, à luz de referências da teoria crítica urbana e da segurança

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

pública, com base em informações de fontes especializadas, como o portal do FBSP, o quanto a ausência de um programa nacional de segurança cidadã vem dificultando a construção de uma cultura de paz nas cidades brasileira. Ao invés disso, com o discurso de ódio e intolerância do governo Bolsonaro, que se baseia na corrida armamentista, está fomentando conflitos e violências nos ambientes urbanos.

2. Mais armas, mais crimes nas cidades

Os desdobramentos da política armamentista negacionista, que está em curso no Brasil, conforme resultados consolidados na literatura científica especializada, afetam positivamente¹ o número de homicídios no território. Considerando que os crimes violentos estão potencialmente concentrados nas cidades e metrópoles, a distribuição espacial das armas de fogo tende a ser mais adensada também nessas áreas.

Para analisar os impactos do aumento da circulação e disponibilidade de armas de fogo nos crimes violentos, Cerqueira (2014) é uma das principais referências que tomam como ponto de partida a discussão teórica que se estabeleceu nos estudos criminológicos, especialmente no contexto dos Estados Unidos da década de 1990, quando um grupo de estudiosos passou a defender a relação causal “mais armas, mais crimes”, e outro grupo de pesquisadores a defender o constructo “mais armas, menos crimes”.

Enquanto esse último grupo entende que o uso defensivo da arma de fogo pelas potenciais vítimas faria aumentar o custo

¹ A partir de 2018, com o armistício na grande guerra do narcotráfico nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, somado a políticas de segurança pública qualificadas em alguns estados e à forte transição demográfica rumo ao envelhecimento da população, há um grande impulso à diminuição dos homicídios no país, queda que teria sido ainda maior caso a política armamentista no Governo Bolsonaro não tivesse sido posta em voga (IPEA; FBSP; IJSN, 2021).

esperado para os atores motivados a cometer crimes, o primeiro grupo apresenta os seguintes argumentos, com base em estudos econométricos: 1) o indivíduo que possui uma arma de fogo fica encorajado a dar respostas violentas para a solução de conflitos interpessoais, que podem variar de um bate-boca entre vizinhos por conta de uma festa com música alta, passando por uma discussão de trânsito, até uma briga de casal por conta de ciúmes doentios; 2) o possuidor de armas fica com poder para coagir; 3) do ponto de vista do criminoso, a posse da arma de fogo faz aumentar a produtividade; 4) maior disponibilidade e circulação de armas de fogo aumenta a facilidade de acesso por parte dos criminosos contumazes e potenciais criminosos (CERQUEIRA, 2014).

Após uma exaustiva revisão na literatura especializada, Cerqueira (2014) pondera, na análise de seu modelo teórico, que o constructo de “mais armas, mais crimes” se mostra mais consistente nos estudos que abordam a problemática dos homicídios e armas de fogo, como fator criminógeno.

Parece não haver dúvidas acerca de uma correlação positiva entre a difusão das armas de fogo e a prevalência de homicídios e de suicídios por PAF no âmbito internacional. A investigação empírica sobre a relação causal entre armas e crimes, contudo, é um tema ainda em aberto, em face não apenas da limitação dos dados disponíveis, mas também da dificuldade metodológica para formular uma estratégia de identificação convincente. (CERQUEIRA, 2014, p. 113)

Nessa lógica, o mencionado autor desenvolveu um modelo empírico para testar se a disponibilidade de armas de fogo faz aumentar os crimes violentos (homicídios dolosos e lesão corporal dolosa) e se a disponibilidade de armas de fogo faz diminuir os crimes contra a propriedade (latrocínio e roubos de veículos).

Tais medidas de crimes foram utilizadas como taxas por 100 mil habitantes, como variáveis dependentes em regressões no contexto de 85 grupos de municípios de São Paulo, entre os anos 2001 e 2007. As variáveis explicativas foram as medidas de armas de fogo, encarceramento, medida de crime (roubo de veículo para a variável de crimes violentos ou homicídio para os crimes contra a propriedade), controles para o tamanho populacional das cidades e o Estatuto do Desarmamento.²

Para operacionalizar esse modelo empírico, o autor utilizou as informações dos bancos de dados do SIM/DATASUS e da Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo. “A estratégia adotada se baseou no uso de variáveis instrumentais que nos permitiu explorar a variação temporal e *cross-section* dos crimes e da prevalência de armas nos municípios” (CERQUEIRA, 2014, p. 92).

O emprego das variáveis instrumentais de Cerqueira (2014) combinou informações relativas ao tamanho populacional dos municípios e uma medida de difusão de armas de fogo em 2003, ano de instituição do Estatuto do Desarmamento (ED).

Associado à implementação do ED, desde fins dos anos 1990 o governo do estado de São Paulo vinha operando uma política de desarmamento no estado com a priorização das apreensões de armas de fogo em situação ilegal. De 2001 a 2007 foram apreendidas 228.813 armas. Para se ter uma ideia da mobilização do esforço policial para esse fim, em 2007 haviam sido registradas no Sistema Nacional de Armas de Fogo (SINARM) 82.237 armas de fogo (armas em situação legal) em todo o estado de São Paulo, ao passo que na campanha do desarmamento foram devolvidas, voluntariamente, 20.936 armas de fogo entre 2004 e 2008 (CERQUEIRA, 2014, p. 96).

² Lei n. 10.826/2003.

Como principais resultados, Cerqueira (2014) apurou que a prevalência de armas de fogo diminuiu no estado de São Paulo após o Estatuto do Desarmamento. Ademais, o efeito do Estatuto do Desarmamento foi mais forte nos municípios paulistas onde a prevalência de armas de fogo era maior antes da sanção de tal lei.

Por fim, Cerqueira (2014) conclui que as evidências de seu modelo empírico assinalam que a política de desarmamento, implementada no estado de São Paulo no período de 2001 a 2007, foi um dos fatores relevantes que contribuíram para a redução dos homicídios nos municípios paulistas. Uma diminuição de 1% na disponibilidade de armas de fogo resulta na diminuição de 2% na taxa de homicídios, o que reforça a relação causal de “mais armas, mais crimes” ou de “menos armas, menos crimes”.

Mesmo com estudos robustos, como a pesquisa de Cerqueira (2014), e com o consenso científico sobre a tese “mais armas, mais crimes”, o governo Bolsonaro vem contraditoriamente se empenhando para ampliar o acesso às armas de fogo nos últimos anos no Brasil.

3. Política armamentista bolsonarista: mais um devaneio negacionista ou uma ação para ameaçar a democracia?

Como visto na seção anterior, estudos robustos corroboram a ideia de que quanto mais armas, mais crimes. Apesar disso, nos últimos anos a discussão sobre a flexibilização do acesso às armas de fogo ganhou evidência no Brasil com a ascensão de grupos políticos conservadores da extrema-direita. Desde que o governo Bolsonaro assumiu o Palácio do Planalto, em 2019, já foram editados mais de trinta instrumentos, dentre os quais se destacam decretos, portarias e projetos de lei, ainda em aberto, que objetivam única e exclusivamente ampliar o acesso às armas e munições. Alguns desses instrumentos foram questionados no

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

Supremo Tribunal Federal (STF). No final de 2020, o ministro Edson Fachin suspendeu a decisão do governo federal que havia zerado a alíquota para a importação de armas de fogo.

O aparente pretexto de toda essa movimentação armamentista, por parte da Presidência da República, seria garantir o direito de autodefesa do dito “cidadão de bem” às eventuais investidas de criminosos. De maneira ambígua e controversa, o governo Bolsonaro tenta promover uma espécie de terceirização da segurança pública com base na justificativa de que os direitos individuais garantem absolutamente ao dito “cidadão de bem” adquirir amplamente armas de fogo e munições para sua segurança. Contudo, essa narrativa “institucionalizada” pelo governo Bolsonaro nega e/ou omite com total desfaçatez o fato de que a segurança se enquadra como um direito fundamental, garantido pela Constituição de 1988.

As liberdades individuais não podem se sobrepôr às regras e normas estabelecidas para o convívio social e a proteção da coletividade. Insta salientar o que é óbvio: nenhum direito é absoluto!

Vamos utilizar uma situação hipotética para deixar claros os frágeis argumentos daqueles que defendem a corrida armamentista. Uma pessoa pode tentar evocar a sua liberdade individual para pegar o carro com sua família e realizar uma viagem noturna de 1.000 km com os faróis apagados e sem o uso dos cintos de segurança. Entretanto, essa conduta irresponsável atenta contra a coletividade e coloca em risco a vida da suposta família e de terceiros. Como é notório, ou deveria ser, o interesse coletivo deve prosperar sobre o individual.

A segurança pública é norteada essencialmente pelo interesse coletivo, é um direito constitucional fundamental. O direito de um cidadão adquirir uma arma é um direito individual. Nas últimas décadas, esse direito sempre foi garantido pela legislação específica de armas e munições (lei n. 10.826/2003). O problema

é que o presidente Bolsonaro desestruturou, por meio dos mencionados decretos e portarias, os mecanismos de controle e fiscalização sobre a posse e o porte de armas e munições.

A corrida armamentista promovida pelo governo Bolsonaro resultou em um aumento de 473,6% de registros ativos de Caçadores, Atiradores e Colecionadores (CACs) de armas de fogo entre 2018 e 2022. Com as mudanças legislativas recentes, esses indivíduos podem ter registradas até sessenta armas de fogo, sendo trinta fuzis, e podem comprar aproximadamente 180 mil balas por ano, um verdadeiro arsenal (FBSP, 2022). Ainda de acordo com o FBSP (2022), existem no país cerca de 4,4 milhões de armas de fogo em estoques particulares, sendo que a cada três armas registradas, uma está irregular.

Com base nesses números, é possível compreender como milhões de armas de fogo têm grande probabilidade de serem desviadas para utilização por criminosos que atuam em grupos de traficantes de drogas ilícitas, de milicianos ou em outros grupos criminosos.³ Isso sem falar do contrabando internacional de armas de fogo que alimentam esses mesmos grupos criminosos.

Ao invés de se empenhar em promover o amplo armamento da população, o governo Bolsonaro deveria priorizar o avanço na implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o desenvolvimento de um programa nacional de segurança cidadã garantindo investimentos na repressão qualificada ao crime, por meio da inteligência policial e de tecnologias de análise criminal, com a apreensão de armas que se encontram na posse de infratores.

³Como aliás já vem acontecendo, conforme inúmeras notícias têm registrado. Ver: <https://oglobo.globo.com/brasil/seguranca-publica/armados-pelo-governo-bolsonaro-cacs-usam-acesso-material-belico-para-fortalecer-milicia-traffic-1-25401344> ; <https://theintercept.com/2022/07/04/armas-perdidas-roubadas-clubes-tiro-colecionadores/> ; <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/01/30/dono-de-arsenal-registrado-como-cac-desviava-municoes-compradas-legalmente-para-trafficantes-do-rio.ghtml>. Acesso em: 16 ago. 2022.

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

Estimular deliberadamente a população a se armar não é uma estratégia adequada. Vale lembrar que estudos no campo da segurança pública e criminologia sinalizam que a taxa de sucesso na reação a um assalto é menor do que 10% (BLUMSTEIN; WALLMAN, 2000; ZIMRING, 2007). Por esse e outros fatores, as polícias sempre recomendam às vítimas a não reagirem a eventuais abordagens de criminosos.

Na década de 1990, o próprio Jair Bolsonaro, mesmo armado, foi vítima de roubo e não esboçou reação. Poucos sabem e algumas pessoas preferem não lembrar que em 1995 o então deputado federal pelo PPR-RJ, já capitão da reserva, teve sua motocicleta Honda Sahara 350 (1994) levada por dois assaltantes na zona norte do Rio de Janeiro. No momento da abordagem, os criminosos perceberam que a vítima estava portando uma pistola Glock 380. Resultado: a motocicleta e a pistola foram levadas pelos assaltantes. Em declaração à imprensa na época do ocorrido, Bolsonaro comentou: “mesmo armado me senti indefeso”. O desfecho daquele crime poderia ter sido pior, pois estatísticas do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) indicam que vítimas armadas têm 56% mais risco de morte em assaltos.

Isso torna-se compreensivo com base em teorias basilares da criminologia, uma vez que um indivíduo propenso a cometer um crime, especialmente em um ambiente urbano, busca se fazer valer do “fator surpresa”, o que reduz drasticamente as chances de reação da vítima. Ademais, a arma de fogo é um ativo criminal, e salta aos olhos dos delinquentes a oportunidade de aumentar seu potencial de fogo para comercializá-lo com parceiros e/ou para cometer outros crimes (CERQUEIRA, 2014).

É assim que parte das armas que um dia se encontravam legalizadas vão parar na mão de criminosos, alimentando a espiral da violência no país. Isso sem falar de armas legais ou ilegais que são utilizadas para cometer assassinatos por motivos

fúteis, decorrentes de desentendimentos de trânsito, discussões de vizinhos e brigas entre casais.

De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e do Portal Monitor da Violência, em 2020 foi constatado aumento de 5% nos homicídios no país. Foram 41.730 homicídios em 2019 e 43.892 assassinatos em 2020. O atual estágio da história brasileira é marcado pela radicalização de debates, intensa polarização política e banalização da vida. Ao mesmo tempo, os brasileiros estão observando a ampliação do acesso às armas de fogo por conta dos mais de trinta mecanismos editados pela Presidência da República.

Quanto mais armas disponíveis e em circulação, maior a probabilidade de crimes – esse é um consenso na literatura especializada do campo da segurança pública. Com base em evidências empíricas e métodos científicos, vários pesquisadores renomados, como Alfred Blumstein, estudioso norte-americano com numerosas publicações na área da criminologia, Daniel Cerqueira, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e atual diretor do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), Renato Sérgio de Lima, presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), e Carolina Ricardo, diretora do Instituto Sou da Paz, corroboram a tese de que quanto mais armas, mais crimes (CERQUEIRA, 2014; FBSP, 2022).

Por que o presidente Bolsonaro mais uma vez se encontra deitado no seu berço esplêndido negacionista? Por que ele também fecha os olhos para a ciência em relação à discussão sobre as armas de fogo? Quais são as reais intenções do presidente em decretar, na canetada e sem diálogo, um maior acesso às armas de fogo? Em que medida a política armamentista em curso no Brasil pode estar aumentando o número de homicídios?

Os desdobramentos da política armamentista que está em curso no Brasil engendram riscos de suplantar a maré a favor das

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

reduções de homicídio,⁴ elevando o número de homicídios no país a médio e longo prazos. Os equívocos dessa política devem ser reparados o quanto antes, para que assim reduzam os danos trazidos na atualidade, bem como os riscos futuros contra a vida e a segurança dos brasileiros.

O *lobby* das armas é antigo no Brasil, vide as movimentações da conhecida “bancada da bala”. Todavia, os brasileiros e as instituições democráticas devem ficar bem atentos ao desejo de Bolsonaro em armar a população. No episódio da invasão do Congresso norte-americano, que foi estimulado pelo inconsequente Donald Trump, Bolsonaro disse, em tom de ameaça, que se em 2022 não tiver voto impresso a situação será pior no Brasil. Na famosa reunião ministerial de abril de 2020, Bolsonaro declarou com todas as letras que quer “todo mundo armado” no país.

As mais de trinta medidas que flexibilizam o acesso às armas de fogo evidenciam algo que pode ir além do *lobby* armamentista. Além de tirarem o foco da desastrosa gestão do governo federal na pandemia,⁵ fomentam interesses ocultos e desejos inconfidentes de Bolsonaro na cena político-eleitoral em 2022. Antes que seja tarde demais, a sociedade e instituições democráticas brasileiras devem combater esses posicionamentos e práticas, fortalecendo assim uma cultura de paz e união nacional em um projeto de reconstrução do Brasil.

⁴ Ver nota de rodapé 1.

⁵ Em julho de 2022, o Brasil alcançou a marca de 676 mil óbitos por Covid-19. Uma significativa parcela desse triste número poderia ser evitada caso o presidente Bolsonaro abandonasse suas crenças negacionistas e tivesse assumido a coordenação nacional da pandemia amparado por um planejamento e processo de tomada de decisão orientados pela ciência, em prol da preservação de vidas e priorização e intensificação da vacinação. Em vez disso, o presidente, como de costume, preferiu se apequenar em semear o ódio entre seus apoiadores alienados negando a magnitude e a intensidade dos problemas ocasionados pela pandemia, bem como desdenhando e debochando da eficácia de vacinas contra a Covid-19.

4. Segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

Considerando-se as drásticas consequências e os interesses escusos da política armamentista colocada em curso pelo governo Bolsonaro, torna-se de fundamental importância o desenvolvimento de estratégias de segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade em um projeto maior de reconstrução e transformação nacional.

O direito à cidade representa muito mais que uma liberdade individual de acesso a equipamentos e serviços urbanos. Constitui um direito elementar de mudar o cidadão e a coletividade, transformando a cidade. Caracteriza-se como um direito coletivo, uma vez que tal transformação depende de um exercício conjunto democrático no sentido de remodelar formas, funções, estruturas e processos urbanos (LEFEBVRE, 1969; HARVEY, 2014).

A não manutenção do direito à cidade favorece a segregação socioespacial e as desigualdades. Os contrastes sociais emergem na paisagem urbana, distinguindo os bairros privilegiados e as zonas desfavorecidas (LEFEBVRE, 1969). É nesse contexto de contrastes, segregações, desigualdades e injustiças sociais que a violência deixa suas marcas nas cidades e metrópoles brasileiras. Os bairros socioeconomicamente privilegiados concentram os crimes contra o patrimônio, e as comunidades desprivilegiadas registram em maior proporção os crimes violentos contra a pessoa (LIRA, 2017).

É necessário diminuir as desigualdades socioeconômicas dos ambientes urbanos brasileiros para garantir maior controle dos índices criminais. A segurança cidadã é um caminho que se articula na perspectiva do direito à cidade como uma alternativa democrática, republicana e constitucional.

Na ótica do planejamento urbano, ações de requalificação de espaços públicos e de otimização da fiscalização de áreas e

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

imóveis abandonados apresentam potencial de dissuadir delitos e ampliar a vigilância natural de bairros e cidades. Nesse sentido, a gestão territorial urbana é crucial e se soma a outras políticas públicas preventivas à criminalidade violenta.

No artigo 144 da Constituição de 1988, a segurança pública se insere como *“dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”* (grifo nosso). O conceito da segurança cidadã se mostra alinhado com a premissa constitucional da segurança pública na medida em que busca promover, com base em estudos, diagnósticos e evidências científicas, o desenvolvimento de políticas públicas que integram estratégias de prevenção e repressão qualificada à criminalidade violenta.

Na ausência de um programa nacional de segurança cidadã, alguns estados desenvolveram, ao longo das últimas duas décadas, políticas de segurança pública exitosas que estão contribuindo para reduzir a violência, como são os casos de:

- a. São Paulo e o conjunto de estratégias de prevenção e repressão que vem dando resultado na diminuição de crimes desde 2000.
- b. Pernambuco e o programa Pacto pela Vida, inicialmente implantado em 2007.
- c. Espírito Santo e o programa Estado Presente, que se iniciou em 2011.
- d. Paraíba e a política pública intitulada Paraíba Unida pela Paz 2011.
- e. Pará e o programa Território da Paz, que iniciou suas atividades em 2019.
- f. Rio Grande do Sul e o RSeguro, inicialmente desenvolvido em 2019.

Em comum, essas políticas públicas foram concebidas e vêm sendo desenvolvidas à luz das premissas da segurança cidadã. Via de regra, elas congregam as seguintes características: 1) planejamento e monitoramento com base em evidências científicas; 2) coordenação envolvendo a liderança e o comprometimento da alta gestão, como exemplo os governadores; 3) articulação entre instâncias de segurança pública e justiça criminal, tais como poderes republicanos, ministério público, defensoria pública e municípios, entre outras; 4) integração entre as forças policiais na repressão qualificada ao crime; 5) conjugação de políticas públicas sociais, econômicas e de planejamento urbano de prevenção ao crime nas cidades e metrópoles, com focalização no grupo de risco dos homicídios – jovens do sexo masculino, negros, com baixo nível de instrução e moradores de áreas segregadas e/ou periféricas urbanas.

Essas estratégias tornam possíveis as práticas da segurança cidadã alicerçadas na perspectiva do direito à cidade e promovem uma verdadeira transformação, por meio de oportunidades socioeconômicas, na vida das populações que mais sofrem os efeitos da criminalidade violenta urbana brasileira.

5. Considerações finais: por uma articulação nacional

Existem experiências exitosas de políticas públicas brasileiras que promovem a segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade. Em vez de tomar essas experiências como referências para o desenvolvimento de um programa nacional robusto de controle da criminalidade violenta, o governo Bolsonaro preferiu seguir o caminho do negacionismo e do improvisado no campo da segurança pública, assim como no campo da saúde, da educação, da habitação, do meio ambiente e outras áreas.

Desde 2019, o governo Bolsonaro editou e/ou estimulou mais de trinta decretos, portarias e projetos de lei para ampliar o

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

acesso às armas de fogo. Desde então um arsenal de armas está em circulação no país. Justamente no atual momento de radicalização e intolerância, alimentada em grande medida pelo presidente Bolsonaro, a nação vive uma insana corrida armamentista que está gerando impactos negativos na vida da população.

Estudos robustos no campo da segurança pública assinalam que quanto mais armas disponíveis no contexto social brasileiro, mais crimes tendem a acontecer (CERQUEIRA, 2014; IPEA; FBS; IJSN, 2021; FBSP, 2022). Esse problema se potencializa em espaços marcados pela segregação e pela desigualdade socioeconômica, características das grandes cidades e metrópoles do Brasil.

Políticas públicas orientadas pela segurança cidadã fundamentadas na perspectiva do direito à cidade podem ser planejadas e implementadas pelo governo nacional e de forma articulada com os governos subnacionais, com o propósito de reduzir a criminalidade violenta nos ambientes urbanos, onde os delitos se encontram mais concentrados.

Para isso acontecer, é muito importante uma articulação nacional em torno de um pacto de reconstrução e transformação do Brasil em diversas áreas de políticas públicas, especialmente no campo da segurança pública, uma das mais achincalhadas pelo irresponsável governo Bolsonaro.

É nesse sentido que nos posicionamos, como uma das redes nacionais de pesquisa mais produtiva e ativa, o Observatório das Metrópoles, pelo desenvolvimento e execução de uma ação emergencial de proteção da vida e reconstrução do Brasil, com estratégias para dinamizar o crescimento econômico e promover, concomitantemente, a proteção da vida e do bem viver, a defesa do trabalho e renda com bem-estar social; a garantia de acesso a bens comuns; ampliação de acesso a serviços e equipamentos coletivos urbanos; a defesa irrestrita da democracia e da república.

Nesse sentido, é possível os brasileiros acreditarem na construção de uma cultura de paz, por meio dessa articulação maior em favor do desenvolvimento de uma política pública de segurança cidadã alicerçada na perspectiva do direito à cidade, e sonharem com um país menos violento e mais seguro, tolerante e pacífico. Sim, nós acreditamos! Existe uma luz no meio e no final do túnel!

Bibliografia

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. In: **Journal of Political Economy**. v. 76, 1968, p. 169-217.

BISPO JUNIOR, J. P.; SANTOS, D. N. B. COVID-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37 n.º.10, Rio de Janeiro: Out. 2021. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1534/covid-19-como-sindemia-modelo-teorico-e-fundamentos-para-aabordagem-abrangente-em-saude> . Acesso em: 12 jul. 2022.

BLUMSTEIN, A.; WALLMAN, J. (ed.). **The crime drop in America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BLUMSTEIN, A. Youth violence, guns, and the illicit-drug industry. In: **Journal of Criminal Law and Criminology**. v. 86, n. 1, 1995, p. 10-36.

BLUMSTEIN, A. "Disaggregating the violence trends". In: BLUMSTEIN, Alfred; WALLMAN, Joel (ed.). **The crime drop in America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 13-44.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm . Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm . Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm. Acesso em: 30 mar. 2017.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2. ed. São Paulo SP: Edusp, 2000.

CALDEIRA, T. Violência, direitos e cidadania: relações paradoxais. **Ciência e Cultura**. v. 54, n. 1, 2002, p. 44-46.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro - RJ: Paz e Terra, 1983.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis - RJ: Vozes, 1998.

CASTEL, R. "As transformações da questão social". In: BÓGUS, L; YAZBEK, M. C. e BELFIORE-WANDERLEY, M. (org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo - SP: Educ, 2004, pp. 235-265.

CERQUEIRA, D. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2010.

CERQUEIRA, D. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Texto para discussão n. 1.848. Brasília: IPEA, 2013.

CERQUEIRA, D. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CERQUEIRA, D. "O estado comprometido com a vida". In: FJM, Fundação João Mangabeira. **Estado presente em defesa da vida: um novo modelo para segurança pública**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2015, p. 183-188.

CERQUEIRA, D. "Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública". In: CERQUEIRA, Daniel; FERREIRA, Helder. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília: IPEA, 2017, p. 9-16.

CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília: IPEA, 2017.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. Texto para discussão n. 957. Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Criminalidade, ambiente socioeconômico e polícias: desafios para os governos. In: **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 38, n. 3, Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 371-400.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. In: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004, p. 233-269.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. Texto para discussão n. 1.144. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. de. **Custo da juventude perdida no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. de. Demografia e homicídios no Brasil. In: CAMARANO, Ana Amélia. **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 355-373.

CERQUEIRA, D.; LIMA, R.; BUENO, S.; *et al.* **Atlas da violência 2018: políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IPEA e FBSP, 2018.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

BRASIL, Lei 5788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018.

BRENNER, N.; PECK, J. E THEODORE, N. **Y después de la neoliberalización de las transformaciones regulatorias contemporáneas**. URBAN. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Marzo, 2011.

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública 2013**. São Paulo: FBSP, 2013.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública 2015**. São Paulo: FBSP, 2015.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública 2022**. São Paulo: FBSP, 2022.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Estatística**. Disponível em: www.forumseguranca.org.br/estatisticas. Acesso em: 30 mar. 2017.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Rio sob intervenção 2018**. Disponível em: www.forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2018/04/FBSP_Rio_sob_Intervencao_2018_relatorio.pdf. Acesso em: 02 ago. 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo, HUCITEC, 1980.

HAESBAERT, R. **Condição pós-moderna**. 16. ed. São Paulo - SP: Loyola, 2007.

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

HARVEY, D. **Rebels cities: from the right to the city to the urban revolution**. Londres: Verso, 2012.

HARVEY, D. **O Direito à Cidade**. Revista Piauí. São Paulo, julho, 2014.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública; IJSN, Instituto Jones dos Santos Neves. **Atlas da Violência 2021**. Rio de Janeiro: IPEA/FBSP, 2021.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo - SP: Martins Fontes, 2000 [1961].

JHU, Johns Hopkins University. **Covid-19 Dashboard**. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acessado em: 08/07/2022.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo - SP: Documentos, 1969.

LIMA, R. S. "Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais". In: CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H. **Boletim de análise político-institucional**. Brasília: IPEA, 2017, p. 29-32.

LIMA, R. S.; BUENO, S. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2014 a 2017 (Edição Especial)**. São Paulo: FBSP, 2018.

LIMA, R. S. de. **Direitos demais?** 29. jul. 2018. Disponível em: www.facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2018/07/29/direitos-demais. Acesso em 06 nov. 2018.

LIRA, P. **Geografia do crime e Arquitetura do medo: Uma análise da Criminalidade Violenta e das Instâncias Urbanas**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

LIRA, P.; MONTEIRO, L. "Vitória: transformações e permanências na (des) ordem urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV". In: RIBEIRO, Luiz Cesar; RIBEIRO, Marcelo. **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, p. 311-341.

LIRA, P.; OLIVEIRA JUNIOR, A.; MONTEIRO, L. (Orgs.). **Vitória: transformação na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

MINAYO, M. C. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. In: **Caderno de saúde pública**. Rio de Janeiro: Caderno de Saúde Pública, jan/mar de 2001. n. 14. p. 35-42.

MINAYO, M. C. A violência na adolescência: em foco a adolescência "descamisada". In: **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, 1990. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 26 ago. 2014.

MUNIZ, J.; ZACCHI, J. M. Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança Pública no Brasil. In: ESCOBAR, Santiago. **Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas**. Caracas. Nueva Sociedad- Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p. 85-147.

PERALVA, A. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP, Fundação João Pinheiro. **Portal Atlas Brasil**. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br. Acesso em: 30 mar. 2017.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP, Fundação João Pinheiro. **Plataforma agenda 2030**. Disponível em: www.agenda2030.com.br. Acesso em: 30 mar. 2020.

RIBEIRO, L. C. Q. **Transformações da Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica: 1980/2010**. Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q. "A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese". In: RIBEIRO, L. C. Q. (editor). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q. **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

RIBEIRO, L. C. Q. *et. al.* **Integração dos municípios brasileiros à dinâmica de metropolização**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

RODRIGUES, J. M; RIBEIRO, L. C. Q. **A pandemia de COVID-19 no Brasil: Um Olhar Sobre Nossa Condição Metropolitana**. Textos para Discussão; n. 78. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Saúde Amanhã, 2021. Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/10/Rodrigues-JM-Ribeiro-LCQ_A-pandemia-de-Covid-19-no-Brasil_um-olhar-sobre-nossa-condi%C3%A7%C3%A3o-metropolitana_TD-78_final.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2004a [1978].

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004b.

capítulo 15 | Questão da (in)segurança pública:
segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, M. **O desafio metropolitano: um estudo sobre planejamento sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. São Paulo: Bertrand, 2000.

SOUZA, M. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana**. São Paulo: Bertrand, 2008.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZALUAR, A. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ZIMRING, F. **The great american crime decline**. New York: Oxford University Press, 2007.

CAPÍTULO 16

A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

DANIEL HIRATA
JORDANA ALMEIDA
LIA DE MATTOS ROCHA
MARIA JÚLIA MIRANDA
ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR
TARCYLA FIDALGO RIBEIRO
UTANAAN REIS BARBOSA FILHO
PRISCILA COLI

1. Introdução¹

Desde o início do seu governo, o presidente Jair Bolsonaro vem realizando uma série de discursos voltados para a incitação do ódio e da violência no país, com defesa de aquisição ampla de armas de fogo pela população e utilização de força contra adversários políticos. Essas declarações se refletem diretamente na política de segurança pública nacional que, nos últimos anos, tem como seus pilares o aprofundamento da militarização e da milicialização das cidades, com o uso de modelos, conceitos e doutrinas militares – como a Doutrina de Segurança Nacional –, o ataque às instâncias políticas participativas e aos direitos civis fundamentais e o aumento do estigma contra mulheres, negros, classes populares e mais pobres.

A expressão militarização das cidades, ou urbanização militar, está fundada na abordagem de Graham (2016) e busca dar conta da “mudança paradigmática que torna os espaços comuns e privados das cidades, bem como sua infraestrutura – e suas populações civis –, fonte de alvos e ameaças”, o que se “manifesta no uso da guerra como metáfora dominante para descrever a condição constante e irrestrita das sociedades urbanas – em guerra contra as drogas, o crime, o terror, contra a própria insegurança” (GRAHAM, 2016, p. 26). A milicialização pode ser considerada como uma das expressões mais significativas da militarização no contexto periférico brasileiro (SOUZA, 2021), sendo um fenômeno que opera nas fronteiras, muitas vezes indiscerníveis, entre o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito, o formal e o informal (TELLES, 2006).

Neste artigo, destacamos dois aspectos centrais desse fenômeno dos ilegalismos que merecem ser abordados na discussão

¹ Este artigo é uma versão atualizada e ampliada do original publicado em Hirata *et al.* (2021). Todos os autores fazem parte do Grupo de Pesquisa Ilegalismos e Produção do Espaço, integrado por diversas instituições.

dos impactos da inflexão ultraliberal sobre o direito à cidade: 1) a violência das operações militares em territórios populares como uma característica estruturante da política de segurança e seus impactos no aumento dos casos de mortes violentas intencionais; e 2) o aumento da militarização e milicialização das cidades, por meio da expansão do fenômeno das milícias e do seu controle sobre diversas atividades econômicas vinculadas à produção da cidade. Por fim, na última parte do artigo destacamos algumas proposições gerais para o enfrentamento desse quadro na perspectiva da promoção do direito à cidade.

2. O crescimento das mortes violentas intencionais e o padrão racial nas mortes decorrentes das intervenções policiais

A política federal de segurança pública tem aprofundado a criminalização da pobreza e o caráter racista do sistema de justiça criminal, como confirmam os dados do 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado em 2021 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).²

Depois de dois anos (2018 e 2019) contabilizando quedas no número de mortes intencionais violentas, o ano de 2020 marcou a reversão dessa tendência com um crescimento de 4% dos dados em relação a 2019, fazendo com que a taxa de mortes violentas intencionais no Brasil alcançasse a marca de 23,6 por 100 mil habitantes.

Quem são as vítimas dessas mortes violentas intencionais? Segundo as evidências dos dados compilados no Anuário, os homens são as principais vítimas em todos os tipos de morte violenta intencional. Conforme destaca Barros (2021), isso não representa nada de novo em relação aos dados de 2019 e às

² Ver: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

análises sobre violência que vinham sendo realizadas até então. Os dados indicam que os homens representam 93,1% das vítimas de homicídio doloso, 90,4% dos crimes de latrocínio e 89,6% dos registros de lesão corporal seguida de morte.

Como Barros (2021, p. 38) argumenta,

A única variação ocorre para as intervenções policiais que resultam em morte, quando a porcentagem de vítimas homens é ainda mais alta. Nessa categoria, 98,4% dos óbitos vitimizam homens. Assim, no caso dos confrontos policiais, a predominância masculina quase absoluta entre as vítimas reforça a ideia de que o gênero, em contextos sociais que promovem e exaltam “masculinidades guerreiras”, acaba se tornando, em um certo sentido, um elemento de proteção para as mulheres e de maior risco para os homens que habitam os espaços periféricos do país, onde a maior parte desses confrontos ocorrem.

Como já apontado em diversos estudos, outro marcador estrutural das mortes violentas intencionais é a cor/raça: os negros são muito mais assassinados do que os brancos.

Os dados de 2020 não mostram mudança nessa assertiva. Como argumenta Barros (2021, p. 39),

No caso dos homicídios dolosos (englobando feminicídios), 75,8% das vítimas eram negras e 23,8% brancas, proporção praticamente igual àquela verificada em 2019, quando a proporção foi de 74,4% para 25,3%. Para as mortes decorrentes de intervenção policial, as porcentagens tampouco sofreram alterações significativas, passando de 79% de pessoas negras vítimas dos confrontos, no ano anterior, para 78,9% em 2020.

O fator racial nas mortes violentas intencionais, apesar de difícil de ser isolado e comprovado estatisticamente, é forte demais para ser negado. Como destaca Barros (2021), enquanto os negros são 56% da população brasileira, continuam a representar, ano após ano, pelo menos 70% do total de vítimas de mortes violentas no país. Segundo o Anuário, em 2020, 78,9% das pessoas mortas pela polícia eram negras. Ou seja, negros e negras têm 2,8 vezes mais chances de morrer durante uma ação policial do que pessoas brancas.

Outro marcador que se destaca nos dados sobre mortes violentas intencionais é o relativo à faixa etária. Agregando as faixas etárias que compreendem as idades de 18 a 24 anos (29,8% das vítimas) e as de 15 a 29 anos (17,7% das vítimas), Barros (2021, p.40) destaca que esses jovens

representam 47,3% do total de Mortes Violentas Intencionais, o que nos permite reafirmar com convicção que é a juventude a principal vítima das mortes violentas no país. Além disso, o contrário também se faz verdadeiro, conforme já pontuado em outras oportunidades: a violência é a principal causa de morte, entre todas as possíveis, entre os jovens brasileiros.

A gravidade desse quadro também se expressa nos dados relativos à violência policial. Segundo o Anuário, em 2020, os dados sobre morte em decorrência de intervenções policiais atingiram o seu maior número, desde que esse indicador passou a ser monitorado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Conforme destacam Bueno, Marques e Pacheco (2021, p. 59),

Com 6.416 vítimas fatais de intervenções de policiais civis e militares da ativa, em serviço ou fora, as polícias estaduais produziram, em média, 17,6 mortes por dia. [...] não deixa de

chamar a atenção o crescimento das mortes por intervenções policiais em um ano marcado pela pandemia, pela reduzida circulação de pessoas, pela redução expressiva de todos os crimes contra o patrimônio, e pela queda de 31,8% nas mortes por intervenções policiais no Rio de Janeiro, que passaram de 1.814 em 2019, maior número da série histórica, para 1.245 em 2020, número ainda elevado, mas que passou a cair a partir do meio do ano quando da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, que limitou operações policiais nas comunidades cariocas.

Tentando aprofundar o significado desses dados, os autores buscam relativizar os dados da letalidade policial comparando-os com os dados relativos à totalidade das mortes violentas intencionais no país. Nesse caso, Bueno, Marques e Pacheco (2021, p. 63) argumentam que

A letalidade produzida pela polícia corresponde, em média, por 12,8% de todas as mortes violentas intencionais no país, mas este indicador varia muito de uma localidade para outra. Enquanto no Distrito Federal esta proporção é de apenas 2,5%, em Pernambuco de 3,1% e na Paraíba de 3,3%, no Amapá 31,2% de todas as MVI foram provocadas pelas polícias. Em Goiás a proporção chegou a 29,1% e no Rio de Janeiro a 25,4%, percentuais muito elevados e que indicam um padrão de uso da força abusiva. O estudo de Cano (1997) sugere que esta porcentagem não deve exceder 10%, dado que se trata de um indicador de proporcionalidade do uso da força.

Por fim, cabe registrar alguns aspectos relativos ao perfil das vítimas decorrentes das intervenções policiais. Os dados de 2020 reproduzem o padrão histórico dessas vítimas, constituídas

majoritariamente por homens (98,4% das vítimas). No entanto, como destacam Bueno, Marques e Pacheco (2021, p. 66), “Chama atenção, contudo, que o percentual de mulheres entre as vítimas dobrou, saltando de 0,8% (2019) para 1,6% (2020)”, o que pode estar relacionado com um aumento dos casos de violência doméstica, em parte estimulados pelo discurso adotado pelo governo federal.

Outro aspecto que deve ser destacado é a reprodução do padrão racista institucional das polícias, que vitimizam mais os negros do que os brancos. Nesse caso, Bueno, Marques e Pacheco (2021, p. 66-67) mostram que, “ao analisar as estatísticas de 2020, encontramos que 78,9% das vítimas eram negras no último ano, percentual semelhante ao encontrado em 2019, quando 79,1% das vítimas eram negras”.

Os números nos revelam, sem maiores surpresas, um país que promove um crescente genocídio da população jovem negra e que vem ampliando seu cenário de violência social. É clara a contribuição dos discursos presidenciais no sentido de fortalecer essas práticas.

Operações militares em favelas e territórios populares estão se disseminando como um padrão de intervenção das polícias militares em vários estados da federação, mas o caso do Rio de Janeiro aparece como o principal paradigma. No Rio de Janeiro, a violação de direitos fundamentais durante as intervenções policiais não é excepcional, sendo rotina nas favelas e periferias do estado a invasão de domicílio, destruição de patrimônio, agressões físicas e verbais, assédio, mortes e execuções sumárias. Sempre posicionado dentre os estados com maior percentual de mortes decorrentes de intervenção policial na relação com as mortes intencionais violentas, o impacto da atuação das polícias no Rio de Janeiro tem reflexos nacionais, ocupando especial espaço na mídia e nos debates acadêmicos e jurídicos.

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

Nesse contexto, a política de segurança pública do Rio de Janeiro foi objeto de decisão cautelar proferida pelo ministro Edson Fachin nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 635), conhecida como a ADPF das Favelas, em que atuam uma coalizão de partidos políticos, organizações sociais, universidades e defensorias públicas, e que pretende alterar de forma substancial a atual política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, uma vez que é violadora de direitos fundamentais. Importante destacar que a ADPF das favelas surge no bojo de um histórico de mobilizações da sociedade civil, cujas ações judiciais mais emblemáticas são o caso da chacina na Favela Nova Brasília, julgada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) e a Ação Civil Pública (ACP) da Maré no âmbito do judiciário estadual fluminense. Todas essas ações judiciais, que avançaram na mesma medida do fechamento das formas de mediação políticas com o estado do Rio de Janeiro, no âmbito do avanço dos movimentos de extrema-direita no Brasil, têm apresentado convergência dos atores envolvidos de modo a culminar na propositura conjunta de ações para a contenção da violência de estado.

No que diz respeito à ADPF das favelas, sua visibilidade aumentou durante a pandemia da Covid-19 e a orientação de que as pessoas deveriam manter o distanciamento social para evitar o contágio, devendo ser privilegiada a permanência nas residências. Nesse mesmo momento, de grave crise humanitária, constatou-se que as operações policiais continuavam a acontecer com a mesma violência e periodicidade nas favelas cariocas, o que motivou o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Edson Fachin a conceder a medida cautelar nos autos da ADPF das Favelas, que apenas autoriza as operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro quando previamente justificada

a sua excepcionalidade ao Ministério Público e indicadas as medidas adotadas para a redução de riscos à integridade física e à vida dos moradores locais.

A decisão do ministro Fachin foi determinante para a redução da letalidade policial no estado do Rio de Janeiro em 2020, como demonstra a análise realizada pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF).³ A redução da letalidade policial ocorreu porque no ano de 2020 houve uma redução de 59% no número de operações policiais realizadas em relação a 2019, constatando-se o número mais baixo de operações quantificadas da série histórica entre 2007 e 2020 (320 operações, ante uma média histórica de 808). Já o número de feridos em operações diminuiu 60% e o de mortos em operações, 61%. Nesse mesmo ano, houve uma queda de 39% dos crimes contra o patrimônio e 24% dos crimes contra a vida. A queda do número de operações policiais realizadas não resultou em aumento das ocorrências criminais, mas na sua diminuição, constatada tanto entre os crimes contra vida (24%) como entre os crimes contra o patrimônio (39%). Esse último fato deve ser destacado, porque prova que o respeito aos direitos humanos, à dignidade da vida humana e o enfrentamento da letalidade policial não se opõem ao controle do crime, muito pelo contrário, apesar do seu ascendente descumprimento.

Segundo o mesmo estudo do GENI/UFF, a decisão cautelar teve três fases distintas de observância pelas polícias do estado do Rio de Janeiro: em um primeiro momento, entre os meses de junho e setembro de 2020, a decisão liminar foi razoavelmente obedecida, com redução do número de operações policiais, portanto, da letalidade policial; em um segundo momento, entre

³ O estudo completo, que seguiremos de perto, pode ser encontrado em: <http://geni.uff.br/2021/04/05/operacoes-policiais-e-violencia-letal-no-rio-de-janeiro-os-impactos-da-adpf-635-na-defesa-da-vida/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

os meses de outubro e dezembro de 2020, a decisão passou a ser desobedecida e houve um significativo aumento do número de operações policiais e da letalidade policial; em um terceiro momento, entre os meses de janeiro e abril de 2021, percebe-se uma clara afronta à decisão, e então o número de operações policiais e da letalidade policial supera, inclusive, os patamares anteriores à decisão liminar do STF.

Como resultado desse desrespeito, não para de crescer o número de mortos em ações policiais nas favelas desde que o STF determinou a restrição dessas operações. Conforme levantamento de Carvalho e Cimieri (2021), da GloboNews, foram mortas quase oitocentas pessoas em favelas do Rio de Janeiro durante as operações policiais no período de junho de 2000, quando o Supremo Tribunal Federal determinou que as intervenções nas favelas só poderiam ocorrer em casos considerados e justificados como “absolutamente excepcionais”. Os autores destacam que “ao todo, foram 434 ações policiais até 8 de março. Isso significa que há uma média de 1,5 operação por dia. Polícia Militar e Ministério Público não forneceram justificativas formais para essas operações”.

Cabe apontar como esse crescimento contínuo das operações policiais e das mortes decorrentes dessas ações se relaciona à chacina ocorrida no dia 6 de maio de 2021 na favela do Jacarezinho, já citada. Nesse sentido, longe de ser um fato isolado, a chacina do Jacarezinho deve ser compreendida como um episódio emblemático e o ponto culminante de um acúmulo de ofensas à decisão colegiada do STF por parte das autoridades fluminenses – dado que em toda a série histórica da base de operações policiais do GENI/UFF, iniciada em 1989, não há registro de outra operação policial com um número tão elevado de mortes.

Com esse pano de fundo, cerca de duas semanas antes da referida chacina, na segunda quinzena de abril de 2021, o STF

convocou uma audiência pública no Rio de Janeiro a fim de debater um plano de redução da letalidade policial, momento marcado pela participação maciça de moradores e líderes de movimentos de favela falando por si diante da mais alta corte do país.

À luz dessa contextualização, é preciso chamar a atenção para o fato de que a operação do Jacarezinho foi nomeada de *Exceptis*, “exceção” em latim, numa aparente alusão à ideia de excepcionalidade das operações interpostas pelo ministro Fachin. Outro elemento que reforça a ideia da chacina como uma *performance* de motim policial contra a Suprema Corte foi a cena montada pelos policiais em uma das ruas da favela, onde um jovem morto foi colocado em uma cadeira e sua mão colocada na boca, como se estivesse chupando o dedo. A fotografia ganhou notoriedade nas redes sociais e se tornou um símbolo, entre extremistas, da retomada das rédeas da segurança pelas forças policiais no estado.

Outro ponto fundamental que interpela o caráter político dessa chacina policial foi o tom do discurso adotado pelas autoridades da Polícia Civil. Em entrevista coletiva concedida ainda no dia da chacina, o subsecretário criticou o “ativismo judicial”, que, segundo ele, estaria “impedindo o trabalho da polícia”. Notável como esta fala, entre outras proferidas nesse mesmo dia, ecoou um discurso que costuma ser encampado, com similaridade de expressões, pelo atual presidente da República, Jair Bolsonaro, acerca do STF. Sobre o presidente, por sinal, há de se considerar que ele visitou o governador do Rio de Janeiro, Cláudio Castro, dez horas antes da eclosão da operação. A visita, segundo o presidente, foi para “estreitar os laços entre o estado e a União”.

A reação das autoridades públicas à chacina policial no Jacarezinho constitui um epílogo previsível em operações como

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

essa. Enquanto o vice-presidente Mourão economizou palavras para, em uma curta sentença, chamar os 28 mortos de “bandidos”, o presidente Jair Bolsonaro utilizou uma de suas redes sociais para atacar “a mídia e a esquerda” e elogiar a atuação da Polícia Civil. Em paralelo, uma nota de solidariedade aos moradores do Jacarezinho, emitida pelo Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos no dia seguinte à chacina, foi apagada dois dias depois da fala do presidente. Na esfera estadual, o governador Cláudio Castro justificou a chacina como um ato de “libertação do povo”, enquanto a Procuradoria-Geral do Estado afirmou, em documento enviado ao STF, que a chacina policial foi uma “operação pela vida”.

De fato, as chacinas não são fatos episódicos e seguem ocorrendo. Em 2022 o Rio de Janeiro foi palco de mais uma grande chacina, desta vez na favela da Vila Cruzeiro, na Penha, no dia 24 de maio, que deixou pelo menos 25 mortos.⁴

Dessa forma, essas chacinas devem ser entendidas como parte de um processo de novo recrudescimento da violência policial contra as populações negra, pobre e residente em favelas – e, ademais, como mais um episódio de ausência de controle democrático da atividade policial que, no contexto atual, impulsiona um ataque direto às combatidas instituições democráticas brasileiras.

3. Militarização e milicialização dos territórios e instituições públicas

O Rio de Janeiro, já há alguns anos, vem sendo caracterizado por sociólogos e cientistas políticos como o laboratório que

⁴ Ver: <https://www.terra.com.br/noticias/chacina-em-comunidade-do-rio-de-janeiro-ja-soma-25-mortos.196e517d02a09832b297bf3d47eb561atd66cmnv.html>. Acesso em: jul. 2022.

exporta para o Brasil um determinado modelo econômico, político e social. Foi na cidade do Rio de Janeiro que nasceu “a era dos megaeventos”, com suas contradições expostas em grandes manifestações pelo Brasil inteiro em 2014, e foi principalmente no Rio de Janeiro que cresceu o poderio imenso das igrejas fundamentalistas, com líderes que ganharam destaque em todo o Brasil, como Silas Malafaia e Edir Macedo. Por fim, foi também no Rio de Janeiro que a família Bolsonaro criou o seu reduto eleitoral até finalmente alcançar a Presidência da República.

Não é diferente no tema da Segurança Pública. Antes mesmo de o projeto de lei complementar n. 4.363, de 2001, voltar a ser tema de discussão e objeto de audiências públicas convocadas pelo deputado federal Capitão Augusto (PL-SP), a aparente preocupação com a autonomia das polícias militares foi manifestada pelo ex-chefe do executivo estadual Wilson Witzel. O ex-governador, antes mesmo de tomar posse, manifestou o interesse em extinguir a Secretaria de Segurança Pública, com o objetivo de “otimizar” as ações da PM.

Assim, o que era um desejo manifesto se tornou um dos seus primeiros atos à frente do Estado. O agora ex-governador extinguiu a Secretaria de Segurança Pública seis meses após assumir o cargo e remeteu as funções antes desempenhadas pelo órgão às secretarias das polícias Civil e Militar, criando a Secretaria de Estado de Polícia Civil (Sepol) e a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), extinguindo também a Corregedoria-Geral Unificada.

A medida chegou a ser anunciada como uma possibilidade de maior liberdade e autonomia aos policiais, com base em uma leitura infundada de que a secretaria atuava como forma de controle excessivo sobre as ações dos policiais. Objetivamente, a extinção do órgão aumentou ainda mais a distância de atuação entre as polícias Civil e Militar, além de diminuir o controle sobre

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

a atividade policial, descentralizar o serviço de inteligência e impedir a formulação de um Plano de Segurança Pública coeso para o Estado.

A militarização é um traço estrutural da organização das polícias Militar e Civil, que operam com “estruturas organizacionais e práticas seletivas”, reproduzindo e promovendo desigualdades sociais e raciais (Soares, 2019, p. 34). De fato, a militarização é um fenômeno de múltiplas dimensões, e é possível observá-lo também em sua dimensão político-institucional. Por um lado, entre as eleições de 2014 e 2018, o número de representantes eleitos para o Legislativo oriundos das Forças Armadas, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros, considerando as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Deputados e para o Senado, saltou de 18 para 73, segundo levantamento do portal G1, com base nos dados do TSE.⁵ Isso significa que os policiais e militares eleitos em 2022 são quatro vezes maiores do que nas últimas eleições precedentes.

Por outro lado, a militarização também se expressa na agenda política. Tomando a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) como referência, podia-se identificar a tramitação de diversos projetos de lei que buscam garantir a disseminação da militarização pela estrutura estatal, sobretudo na área da segurança. Levantamento realizado pela Iniciativa pela Democracia, Memória e Justiça Racial aponta uma série de projetos de lei que buscam, por exemplo, autorizar produtores de evento do Estado do Rio de Janeiro a contratar policiais civis e militares, bombeiros militares e agentes penitenciários para fazerem a segurança de seus eventos (PL n. 1.137/2019, de autoria de Alexandre Knoploch, do PSL); ou ainda autorizar que instituições policiais do Estado, ao realizar operações policiais,

⁵ Cf. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/numero-de-policiais-e-militares-no-legislativo-e-quatro-vezes-maior-do-que-o-de-2014.ghtml>, acessado em julho de 2022.

não precisem informar, prévia ou posteriormente, sua realização a nenhum outro órgão, instituição ou poder (PL n. 4.163/2021, proposto por Alexandre Freitas, sem partido).

Ao mesmo tempo, e como parte desse processo de militarização, a diminuição do controle externo da atividade policial possibilitou maior liberdade aos batalhões de Polícia Militar. Como resultado disso, as incursões em morros e favelas no Rio de Janeiro não atendem a nenhum planejamento amplo de Segurança Pública, orientando-se tão somente pela vontade de ação de cada batalhão. O resultado é a discricionariedade das incursões policiais justificadas pelo “combate ao inimigo” incerto, não localizável e não dotado de direitos.

As incursões policiais dentro de áreas de favelas ou áreas periféricas não são coordenadas por orientação concreta e clara do Serviço de Inteligência da Polícia. Pelo contrário, há décadas no Rio de Janeiro, são quase que a única saída apresentada pela política de segurança pública em todo o estado. Assim, é muito difícil apontar a motivação real das ações truculentas que, além de pouco efetivas no combate ao crime organizado, assassinam jovens negros e favelados.

A ausência de ações coordenadas e informadas do Estado também interfere na disputa do controle territorial exercido por grupos armados, como facções e milícias. Mais precisamente, a ação da polícia pode fortalecer militarmente um grupo em detrimento de outro, intervindo, mesmo que não diretamente, no confronto existente.

Por sua vez, o Mapa dos Grupos Armados no Rio de Janeiro⁶ revelou que os grupos milicianos atualmente controlam 56,8% do território da cidade do Rio de Janeiro, exercendo controle sobre a vida de uma população de aproximadamente 2.178.620 pessoas

⁶ Para mais informações, consultar: <https://dmjracial.com/dmjrr/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

(33,9% da população total), ao mesmo tempo que são essas áreas que apresentam menor número de embates com as forças policiais. Ou seja, a falta de uma estrutura coesa de segurança pública no Estado do Rio coopera para ações pouco transparentes daqueles que possuem poder de repressão e grande poderio bélico.

Nesse cenário, apresenta-se a seguinte questão: a quem interessa aprovar diretrizes que diminuam a transparência das ações desempenhadas pelas forças policiais? No Rio de Janeiro, vivemos uma expansão desenfreada do controle territorial das milícias. Apesar de não se apresentarem como um grupo homogêneo – diferenciando-se por suas ligações e influências políticas e institucionais –, as milícias são uma ameaça à democracia em todas as suas dimensões, pois são parte do próprio Estado; conseqüentemente, a forma mais eficiente de combatê-las é fortalecer mecanismos de controle das atividades estatais, em especial da atividade policial.

Situações como a chacina ocorrida no Jacarezinho em maio de 2021 – que deixou 25 pessoas mortas, algumas com evidentes sinais de tortura e execução – ensejou uma resposta oficial do Estado, por meio do alto comando da Polícia Civil do Rio de Janeiro, culpabilizando o “ativismo judicial” pela morte do agente policial vitimado no início da operação, demonstrando que a simples defesa do estado democrático de direito é uma afronta para os que buscam as saídas militarizantes.

Importante destacar que as medidas que diminuem a transparência do uso do aparato policial no Estado do Rio de Janeiro, ou no Brasil de Bolsonaro, são acompanhadas pelo discurso da violência como via de resolução de questões complexas, do incentivo à aquisição de armas de fogo, da perseguição aos movimentos sociais e do sufocamento de políticas públicas que promovam a redução da desigualdade. O cenário da política brasileira ainda conta com a presença massiva

de membros do Exército brasileiro em espaços decisórios. A militarização das instituições no contexto de anomalia política que vivemos justifica e fortalece a barbárie.

Por outro lado, os mandatos de parlamentares oriundos das forças policiais e/ou armadas ou que coadunam com os mesmos projetos políticos são indicativo claro da disseminação da militarização no mundo civil, especialmente no que diz respeito à legitimação desses valores como princípios ordenadores da vida social (ROCHA, 2019). Mas, além disso, podem ser pistas importantes para a compreensão de como se articulam – a partir da gestão dos ilegalismos – a militarização e o que estamos chamando de “milicialização”.

Milícias são grupos armados poderosos, que atuam em diversas áreas do Rio de Janeiro, tendo mais que dobrado sua área de atuação entre 2010 e 2017. Segundo dados do Ministério Público do Rio de Janeiro, nesse período o número de localidades com atuação de milícias na cidade passou de 41 para 88.⁷ Com a participação de agentes públicos dos órgãos de segurança e ocupantes de cargos eletivos, tais grupos atuam majoritariamente em territórios populares – áreas onde moram os pobres da cidade –, explorando e extorquindo a partir dos mercados de serviços essenciais como água, luz, gás, TV a cabo, transporte e segurança, além do mercado imobiliário, usando de violência e arbítrio. Além disso, em diversas localidades, as milícias lucram com a venda de drogas ilícitas e têm se envolvido cada vez mais em disputas territoriais violentas – entre si e com “comandos” do tráfico de drogas.

Assim, por sua composição social, as milícias estão imbricadas com o Estado e seus agentes, mediante relações

⁷ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/em-oito-anos-numero-de-areas-controladas-por-grupos-paramilitares-dobrou-22574503>. Acesso em: 13 nov. 2021.

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

de influência mútua. Compreender o crescimento das milícias a partir da ampliação da militarização na esfera institucional permite analisar algumas dessas imbricações. Um dos dispositivos a se considerar são os projetos de lei que contribuem para o armamento de novas categorias de servidores públicos,⁸ sendo importante também considerar a legislação que permite a ampliação do uso legal de armas, que tem efeito direto no acesso desses grupos a armas e munições.

Pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz com base em dados da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, em 2014, verificou que mais de 25% das armas e mais da metade da munição apreendidas eram de calibre restrito, ou seja, de uso exclusivo das Forças Armadas, das forças policiais e de pessoas físicas e jurídicas autorizadas pelo comando do Exército. O fluxo de armas entre Forças Armadas e policiais e grupos armados que atuam no crime é notório – em 2006, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Armas constatou que quase 1/3 das armas apreendidas usadas ilegalmente no Rio de Janeiro saiu de órgãos de segurança como quartéis do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, e das polícias Militar, Civil e Federal (VASCONCELOS, 2006). Assim, projetos de lei que aumentam a circulação de armas e/ou ampliam o número daqueles que têm a permissão de portar armas legalmente podem contribuir para o fortalecimento das milícias.

Tais iniciativas institucionais articulam militarização e milicialização, pois os dados levantados demonstram que o crescimento e o fortalecimento das forças policiais retroalimentam os grupos milicianos e também seus aliados.

⁸Vale destacar também o projeto de emenda à lei orgânica n. 23/2018, que até 2022 permanecia em debate na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que propõe o armamento da Guarda Municipal.

O que fazer?

Nesta parte final, nossa intenção é traçar indicações de ações, ainda que de caráter bem geral, para o enfrentamento da militarização e da milicialização na perspectiva do direito à cidade.

O crescente processo de militarização e milicialização das cidades tem fortes impactos sobre as possibilidades de exercício do direito à cidade. Em primeiro lugar, podemos dizer que estamos diante de processos que bloqueiam ou dificultam a constituição de agente e sujeitos coletivos que expressem a agenda do direito à cidade, afetando o exercício da cidadania e os ativismos nos territórios populares. Em segundo lugar, a militarização e a milicialização também promovem fortes obstáculos às possibilidades de apropriação da cidade por parte dos moradores estigmatizados e criminalizados por suas ações. Por fim, estamos diante da difusão de padrões de coesão social fundados na intolerância, na violência e no controle disciplinar que constituem em grave ameaça às liberdades individuais e coletivas e às possibilidades de constituição de outras solidariedades fundadas no afeto, na democracia, na tolerância e na justiça social.

Com base em todo o exposto, é fundamental o fortalecimento das ações da sociedade civil, e mesmo de agentes públicos, em torno de denúncias e enfrentamentos de medidas que aprofundem o cenário crescente de militarização/milicialização experimentado em nosso país. Como pauta de ação, é fundamental: 1) ampliar o debate social e institucional sobre a política nacional de inteligência e segurança pública; 2) defender a elaboração de planos estaduais de redução da letalidade policial; 3) debater e propor políticas e medidas visando à desmilitarização e ao maior controle das ações das polícias Militar e Civil; 4) sustentar a defesa do fim das operações militares como dispositivo de rotina

capítulo 16 | A questão dos ilegalismos:
a crescente militarização e milicialização das cidades

do policiamento nos territórios de favela; 5) promover canais de controle social e de gestão democrática das políticas federal e estaduais de segurança pública; 6) adotar políticas de restrição à comercialização e ao uso de armas letais; e 7) promover e instituir mecanismos de gestão comunitária dos territórios populares para promover padrões de solidariedade local fundados na tolerância, na paz, na democracia e na justiça social.

Referências

BARROS, B. W. “Sete perguntas que ajudam a entender as mortes violentas intencionais no Brasil”. In: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 15, 2021. Coordenação Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BUENO, S.; MARQUES, D.; PACHECO, D. “As mortes decorrentes de intervenção policial no Brasil em 2020”. In: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 15, 2021. Coordenação: Samira Bueno e Renato Sérgio de Lima. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CARVALHO, B.; CIMIERI, F. Favelas do RJ têm quase 800 mortos em ações policiais desde que STF mandou restringir operações. **G1**, 5 abr.2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/05/favelas-do-rj-tem-quase-800-mortos-em-acoes-policiais-desde-que-stf-mandou-restringir-operacoes.ghtml>. Acesso em: jul. 2022.

GRAHAM, S. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HIRATA, D. *et al.* “As marcas da inflexão conservadora na segurança pública: a crescente militarização e milicialização das cidades”. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MOROSO, K. (orgs.). **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021: direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora**. Monitoramento dos ODS e da política urbana. Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), 2021.

ROCHA, L. de M. *Militarização e democracia no Rio de Janeiro: efeitos e*

legados da “pacificação” das favelas cariocas. **Revista Ensaios**, v. 14, n. 1, p. 80-98, 2019.

SOARES, L. E. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, J. A. O. **A militarização como dispositivo de produção do espaço na Cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

TELLES, V. da S. “Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade”. In: TELLES, V. da S.; CABANES, R. (orgs.). **Nas tramas da cidade**: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006, p. 69-116.

VASCONCELOS, F. O braço oficial que arma o crime. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 maio de 2006, p. 20.

CAPÍTULO 17

Complexidades da questão metropolitana no Brasil

OLGA LÚCIA C. DE FREITAS-FIRKOWSKI
ROSA MOURA

1. Introdução

O uso no plural de “complexidades” visa demarcar uma abordagem que se volta a um processo socioespacial profundamente transformador do território e de sua cultura, que produz configurações espaciais sem limites nítidos, concentradas e descontínuas, em expansão, perpassadas por fluxos pessoais, materiais e imateriais, multiescalares e, no âmbito da gestão, à beira do acaso. Das muitas complexidades da metropolização, este texto coloca duas em evidência: a dificuldade do reconhecimento das mudanças que provocam no espaço e na sociedade, que implicam novas formas e fontes de análise, bem como uma nova dimensão para se pensar a Reforma Urbana e o Direito à Cidade, que enfrenta inadequabilidade dos instrumentos e mecanismos de gestão urbana existentes.

A primeira complexidade tem origem na própria compreensão do que significa metrópole e metropolização no mundo contemporâneo. MetrÓpole corresponde ao que pode ser identificado como um fenômeno físico, um modo de vida e de produção específicos; metropolização denomina um processo que não só transforma cidades em metrópoles, como age no sentido de metropolizar, ou difundir, as especificidades metropolitanas sobre o território. O crescimento dos deslocamentos pessoais e de produtos e a intensificação dos fluxos de comunicações e informações deram impulso a que a metropolização avançasse territorialmente, tornando-se a condutora do estágio mais avançado do processo de urbanização.

Na expansão desse processo, as mudanças são tão expressivas que fazem com que perca sentido o próprio significado da palavra metrópole, historicamente acatado como “cidade mãe” ou, mais tarde, sem se desfazer dessa acepção, relacionado às (grandes) cidades que polarizam as redes urbanas, uma vez que os espaços

metropolizados por esse processo não se circunscrevem aos espaços metropolitanos, mas vão muito além, imprimindo características metropolitanas a cidades até as fronteiras do território. O processo de metropolização do espaço organiza a rede urbana brasileira, embora nem todas as cidades sejam ou se tornarão metrópoles. No entanto, temos manifestações desse processo em todas as dimensões da vida cotidiana, estejamos ou não vivendo numa metrópole. Artefatos típicos da vida metropolitana se espalham por todas as cidades, acompanhados de formas de consumo, valores, imagens e representações sobre o mundo.

A metrópole na contemporaneidade abandona os vínculos com a industrialização e a concentração, próprias da metrópole moderna, e se torna uma manifestação socioespacial da globalização, caracterizando-se por extrema mobilidade e por um setor terciário pautado em centros comerciais e de serviços, em especial ligados a conhecimento, informação e finanças e aos grandes capitais. Essa metrópole tem no capital imobiliário, fortalecido pela financeirização, o principal indutor da expansão de usos e ocupação sobre novas áreas, diluindo os limites municipais como também entre o rural e o urbano. Faz emergir novas centralidades, ao mesmo tempo que se associam as categorias cidade e região para definir sua morfologia.

A segunda complexidade emana das diferentes escalas político-administrativas que se juntam como um mosaico na composição da grande cidade que constitui a metrópole, e do desencontro recorrente na busca de solução a problemas comuns, o que exige diálogo, pactos e cooperação, mas que tem esbarrado na fragmentação de interesses e jogos de poder territorializados no âmbito municipal. Análises realizadas no país acenam para a urgência de se refletir sobre práticas que recuperem o ambiente metropolitano como o espaço das possibilidades de trabalho e fruição – ambiente hoje comprometido pelos efeitos

da desindustrialização, da precarização do mercado de trabalho, do desemprego, marcado pela violência e pela exclusão, descaracterizado como espaço público e abandonado pelo Estado, que perde o poder de mediador das relações sociais.

2. A metropolização no Brasil

O processo de urbanização pelo qual passa o Brasil é intenso, concentrador, heterogêneo e diverso, pois movido por condições e ritmos desiguais, que levam as diferentes partes do território a se ajustarem às mudanças exigidas pela economia e pela sociedade. Embora incida sobre a totalidade do território, esse processo acontece em diferentes tempos e diferentes dimensões, portanto resulta em diferentes escalas da urbanização (DAVIDOVICH, 1984), com especificidades que resultam do desempenho desigual entre suas regiões, internamente a elas e em suas cidades. As diferentes escalas e os distintos resultados do desempenho de cidades e regiões na resposta às exigências do urbano implicam complexos desafios em relação às condições de vida urbana, fundamentalmente em termos de moradia, trabalho e acesso a serviços sociais e transporte por sua população.

Neste início de século, pode-se considerar que essas escalas da urbanização congregam espaços no mais avançado estágio da urbanização, ou em metropolização, espaços urbanizados e fortemente urbanizados, e espaços em transição ou sob influência do urbano, todas inerentes ao avanço da metropolização no território (MOURA; PÊGO, 2016). Nas escalas superiores, permeiam aglomerações metropolitanas, situadas ao longo de todo o contorno litorâneo, particularmente nas regiões Sudeste e Sul do país, como também no entorno das metrópoles das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Outras aglomerações se manifestam ao longo de grandes eixos fortemente urbanizados, que acompanham o sistema

viário principal, no qual se alojam pequenos e médios centros; ao mesmo tempo, se espraiam em pontos isolados ou manchas menores no interior das regiões, alcançando os bordos fronteiricos. São, em grande parte, morfologias aglomeradas, extensas e articuladas espacialmente, que conjugam em unidades contínuas pessoas, atividades e unidades político-administrativas.

Morfologicamente, essas unidades assumem diferentes características, cabendo a cada caso alguma das nomenclaturas apontadas pela literatura especializada. Algumas dessas morfologias têm como origem aglomerações de mais de um município, recorrentemente associadas a uma metrópole. Ao se expandirem, incorporam formas em descontinuidade e aglutinam outras aglomerações, criando um espaço com forte conectividade. Outras morfologias independem de uma aglomeração original, caso da articulação de cidades em rede, sem polarização metropolitana, facilitada por infraestruturas de transporte e comunicação. Configurações relativas aos dois casos, preponderantemente, se inserem na escala dos municípios em estágio avançado da urbanização ou em processo de metropolização, porém parte de seus municípios componentes pode estar inserida nas demais escalas. Ou seja, não são configurações homogêneas e, igualmente ao processo de urbanização, compõem recortes interiores sob diferentes estímulos, distintas capacidades de respostas e conseqüentemente em diferentes tempos da mesma dinâmica de metropolização.

Na ótica da extensão metropolitana à escala nacional, levando à configuração de regiões urbanas, estudo para a América Latina (CUERVO; DÉLANO, 2017) aponta para o Brasil resultados em muito similares ao quadro apresentado. Em uma escala classificatória específica, que insere as morfologias em diferentes tipos de região, destacam-se: 1) aglomerações urbanas com expansão em forma de uma mancha de óleo, de

corredores ou tipo arquipélagos em região urbana multipolar, casos de Brasília e Goiânia, e de Curitiba e Porto Alegre; 2) aglomerações urbanas em conglomerados metropolitanos de extensão regional, presentes nas regiões Nordeste (Salvador, Recife e Maceió, Fortaleza e São Luís) e Sudeste (Belo Horizonte); 3) regiões urbanas com formas de expansão muito variadas e geograficamente extensas, em mancha de óleo, corredores e arquipélagos em região megalopolitana, caso da região de São Paulo e Rio de Janeiro.

A geografia da concentração da população e a configuração de extensas regiões urbanizadas, que articulam cidades e áreas metropolitanas ou cidades em rede, reproduzem nos demais países da América Latina e Caribe os alinhamentos contínuos registrados no Brasil. Com isso, as configurações espaciais resultantes da metropolização contemporânea no Brasil e no continente levam a repensar e ressignificar boa parte dos conceitos básicos utilizados para contemplar os processos de expansão urbana e transformação das redes ou sistemas de cidades, dados os volumes populacionais, a amplitude do processo de expansão e, fundamentalmente, a participação de níveis de governo muito diversos no território das morfologias que vêm se configurando, seja intermunicipal, interestadual e internacional.

A localização espacial dessas grandes aglomerações evidencia que são facilitadas e orientadas por infraestruturas de transporte e comunicação, como portos e aeroportos, e fundamentalmente por rodovias. No caso específico de aglomerações ou arranjos transfronteiriços, nem sempre de porte elevado, mesmo assim fundamentais como centralidades em regiões de baixa densidade, apoiam-se nas vantagens de sua localização geográfica para ativar o intercâmbio de atividades, mercadorias e pessoas entre países. Constituem cidades bi ou trinacionais, como na fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai.

3. Como pensar a reforma urbana e o direito à cidade no contexto da metropolização?

No contexto anteriormente apresentado, e em direção à incorporação de elementos do que denominamos no início deste artigo de “segunda complexidade”, ou seja, aquela que se dá no âmbito da gestão desses espaços, nos parece fundamental refletir sobre a Reforma Urbana e o Direito à Cidade e as decorrentes atualizações necessárias à compreensão da realidade presente, sem as quais podemos reproduzir agendas e pautas antigas sem perceber que há mudanças sensíveis que resultam na transformação do fenômeno, mas também na configuração e na incidência sobre as questões urbanas.

A noção de Reforma Urbana sempre esteve associada à escala municipal, na medida em que ela tem sido compreendida como possibilidade de transformação e de acesso ao solo urbano e do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Para tal, evoca-se, com muita recorrência, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ampliados, regulamentados e disciplinados pela lei federal n. 10.257, de 10/07/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Dizem eles:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade, cujo objetivo é regulamentar os referidos artigos da Constituição Federal, trata da política urbana que visa assegurar o cumprimento de um rol de princípios ou diretrizes gerais que garantam o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Uma série de diretrizes, que podem ser consideradas como direitos, são apontadas, em especial: às cidades sustentáveis; à gestão democrática; a equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos; ao ordenamento e controle do uso do solo, de modo a evitar inadequação ou conflitos de uso; à proteção ao meio ambiente; à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Tais direitos estão associados à noção de que o bem coletivo deve estar acima dos interesses individuais e de propriedade nas cidades – sendo, dessa forma, os pilares de um novo ordenamento que está implícito na noção de Reforma Urbana, uma vez que, se estamos tratando do termo “reforma”, significa que o estado de coisas anteriores deve ser alterado em prol de um novo entendimento e de um novo pacto que resulte numa vida urbana menos assimétrica em termos de acesso aos bens materiais que a sustentam.

A discussão da Reforma Urbana nos anos 1990 foi resultado da emergência dos movimentos pela democratização e da promulgação da Constituição Federal em 1988 e mobilizou diferentes instâncias da sociedade, em especial movimentos populares, associações, organizações não governamentais, entre outras (ROLNIK, 2009).

Também nesse momento, foram introduzidas

nas cidades brasileiras, e especialmente nas metrópoles, os efeitos das reformas macroeconômicas de caráter liberal iniciadas nos anos 90 e que incidiram tanto sobre a economia

das cidades, gerando desemprego e radicalizando as assimetrias econômicas e sociais já existentes anteriormente, como sobre a capacidade dos governos e atores sociais de enfrentá-las (ROLNIK, 2009, p. 31).

Contudo, o cenário em que se davam essas transformações estava muito relacionado ao processo rápido de passagem da população do campo à cidade, e como resultado, as cidades não avançavam na dotação das necessidades emergentes em face das demandas de uma população crescente.

Soma-se a isso uma política nacional pouco efetiva e muito ligada ao governo militar, de criação de unidades regionais denominadas “regiões metropolitanas”. Em tese, essa seria uma possibilidade de contribuir com o disciplinamento dos novos espaços urbanos, submetidos à sua crescente expansão populacional e territorial. As lógicas vigentes de exploração e uso do solo conduziram parte dessa população chegada aos grandes centros urbanos do país, às periferias metropolitanas, ou seja, a instalem-se ou nas bordas do município principal ou em municípios vizinhos àqueles que efetivamente foram objeto do desejo de migrar.

O conjunto de metrópoles que emergiram fizeram com que, nos anos 1970, a metropolização se tornasse parte de uma preocupação explícita nas políticas públicas, que concretizaram a ideia de instituir Regiões Metropolitanas (RMs) como unidades de planejamento e gestão do urbano brasileiro. Vale destacar que nem sempre as RMs institucionalizadas tiveram ou têm relação direta com o espaço metropolizado, pois elas decorrem de interesses programáticos ou políticos, distintos do processo socioespacial que configura as morfologias da metropolização.

Nove RMs foram criadas por lei federal (n. 14/1973 e n. 20/1974), incluindo as principais capitais de estados e

suas áreas de polarização direta. Visavam à realização de “serviços comuns de interesse metropolitano”, de modo a constituir unidades de planejamento. Uma segunda etapa de institucionalização teve início após a Constituição Federal de 1988, que facultou aos estados federados a competência de institucionalização de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (artigo 25, § 3º).

A política de criação de regiões metropolitanas não prosperou no sentido de fornecer soluções para os novos problemas emergentes, estagnada que estava em proposições rígidas em termos dos municípios inseridos nas respectivas RMs por força de lei, como também pelas dificuldades de implementação de políticas que, necessariamente, deveriam ser pactuadas entre diferentes entes da federação.

Essa realidade se complicou ainda mais após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao inserir o município como ente federado e ao atribuir aos Estados autonomia no processo de criação de regiões metropolitanas. Assim, embora a questão metropolitana já fosse realidade em parcela do país nos anos 1990, foi a partir de então que o processo de metropolização se tornou mais complexo *pari passu* ao aumento das unidades regionais metropolitanas, inserindo novos elementos para a problematização da Reforma Urbana.

Se o Estatuto da Cidade pode ser considerado um marco importante para um novo olhar sobre a cidade e sobre a Reforma Urbana, ao limitar-se à escala municipal, ele deixa um grande flanco descoberto quando analisado à luz das demandas metropolitanas, que podem comprometer exatamente os mesmos princípios que o nortearam, inserindo uma complexidade escalar aos problemas a serem enfrentados. Como pensar em cidades

sustentáveis na perspectiva metropolitana? Como exercer a gestão democrática metropolitana? Como prover equipamentos urbanos, transporte e serviços públicos à escala metropolitana? Como fazer o ordenamento e controle do uso do solo, de modo a superar os interesses específicos de um município, quando o que está em jogo é a escala metropolitana? Como garantir a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda quando ela está capilarizada pela metrópole?

Sabemos que tanto as lógicas individuais de moradia quanto as lógicas das empresas construtoras não têm o limite do município como barreira, deslocando-se ao sabor do preço da terra urbana. Sabemos igualmente que, na maior parte das metrópoles brasileiras, a área do município que “encabeça” a metrópole já está tomada por interesses e reserva de valor, portanto, replicam-se numa outra escala territorial as questões de Direito à Cidade e de Reforma Urbana.

Mudou a cidade; conseqüentemente, devem também ser incorporados novos elementos capazes de permitir que se pense sobre esse novo universo territorial que podemos resumidamente denominar de metrópole.

Similar às iniciativas que resultaram na promulgação do Estatuto da Cidade, também ocorreu outro movimento que resultou, no ano de 2015, na promulgação de outra lei federal, denominada de Estatuto da Metrópole, lei n. 13.089, de 12/01/2015, modificada em 2018 pela lei n. 13.683, de 19/06/2018 (BRASIL, 2015).

Contudo, esse movimento, diferente daquele que resultou no Estatuto da Cidade, não foi bandeira de movimentos populares, mas de setores mais ligados aos quadros técnicos e de gestão que desejavam o respectivo amparo legal para se tratar da questão metropolitana no Brasil.

Assim, enquanto o Estatuto da Cidade tem como propósito estabelecer

normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. [...] A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...],

o Estatuto da Metrópole tem como propósito estabelecer

diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Portanto, claramente se evidenciam os seus distintos alcances e finalidades. No primeiro, o principal instrumento é o Plano Diretor Municipal; no segundo, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Isso resulta em interesses e agentes distintos a evocar ambas as possibilidades. Num, o município se coloca como autônomo em face das decisões e proposições de políticas públicas; noutra, é imperativo que haja o entendimento supramunicipal sobre temas que, igualmente, não são de solução isolada por um município apenas ou que podem causar prejuízo aos demais municípios se decisões isoladas forem tomadas.

Esse nos parece ser o cerne da questão metropolitana na atualidade: fazer convergir interesses municipais distintos em face de uma dinâmica metropolitana e de natureza supramunicipal. Na ausência de uma esfera de poder político regional, é a pactuação entre municípios, à luz do Estatuto da MetrÓpole, que pode contribuir para avançar as políticas que, em última análise, promovam a melhoria na vida das pessoas.

Também no âmbito das pessoas comuns, que vivem nesses espaços, não há clareza do que podem reivindicar como direito, uma vez que reconhecem essa busca por direitos à escala do município. O que dizer de alguém que mora em um município, consome em outro, estuda em um terceiro, desenvolve atividades de lazer em um quarto, trabalha em um quinto, os resíduos que produz têm como destinação um sexto, e a água que consome vem de um sétimo?

O fato é que vivemos na metrÓpole, mas a solução para a maioria das questões continua sendo de âmbito municipal – o que parece ser algo inconciliável, se queremos, efetivamente, tratar daquilo que se denomina de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). Assim, nos parece fundamental que a dimensão metropolitana seja objeto de incorporação às pautas pelo Direito à Cidade, pois sem essa “atualização” pouco avançaremos.

É preciso prosseguir em direção à constituição de uma “cidadania metropolitana”, definida por Ascher (2009) como aquela que vai além da “república do sono”, local onde as pessoas dormem e podem exercer seus direitos políticos sem considerar o movimento por um espaço mais amplo.

4. A metrÓpole como território de luta por direitos

Metropolização é um processo que vai além das metrÓpoles, por difundir e imprimir características metropolitanas em outras cidades e mesmo espaços rurais, entranhando-se no

território até as fronteiras nacionais. Como a urbanização, não é um processo homogêneo, aproximando, em seu avanço, espaços metropolizados e não metropolizados. Sobre esses, impõe a atenção a demandas metropolitanas, com mudanças de uso e implantação de grandes projetos de infraestrutura, gerando transformações tão conflituosas como as do âmago das cidades. A metropolização instaura novas “geografias urbanas”, imensas cidades às quais se atribuem denominações compostas, superlativas, em metamorfose.

Entre as configurações espaciais da metropolização contemporânea no Brasil, as aglomerações metropolitanas e aglomerações urbanas, de alguma maneira, tornaram-se objeto de reflexão e inserção em proposições e normas voltadas a políticas urbanas. Outras configurações ainda mais complexas, apontadas por pesquisadores, não adquiriram visibilidade entre formuladores de políticas urbanas e regionais, e transformadas em sua forma e natureza, evidenciam o anacronismo entre os processos socioespaciais e a organização da estrutura federativa e seu arcabouço normativo. Essa nova realidade socioterritorial compõe-se de espaços multiescalares, que tornam o exercício da gestão de funções públicas de interesse comum e a formulação de estratégias de desenvolvimento de desafios cada vez maiores e urgentes, portanto, exigem políticas públicas articuladas e pactuadas entre esferas da federação.

Ao incorporarem a dimensão regional, reforçam o urbano como elemento estruturador das dinâmicas territoriais, porém um urbano requalificado e complexificado por assumir essa natureza híbrida, urbano-regional. O urbano que permanece avança em direção a essa escala espacial nova, muito mais móvel, muito mais permeada por fluxos, com tendência ao espraiamento e à expansão tentacular ao longo de eixos viários, permeada por um universo de múltiplos interesses que

interagem em disputa na produção e apropriação do espaço. Em tal contexto urbano, torna-se imprescindível que sejam criados mecanismos interescares e transcares de planejamento, gestão e governança, que efetivamente permitam a participação social na tomada de decisões e o controle social de todos esses processos.

Novas concepções devem orientar não só a formulação de políticas e a gestão como também o plano analítico, a produção de informações, os conceitos, as classificações e as denominações relacionadas com esses variados processos de expansão e reconfiguração das cidades, respeitando as singularidades nacionais e regionais, e abrindo espaço para estudos cooperados e comparados entre os países.

Deve-se, imprescindivelmente, promover a articulação entre as escalas da urbanização, reconhecendo a dimensão nacional na estruturação do espaço. Nesse sentido, as políticas urbanas devem considerar as relações das cidades entre si, dentro de um sistema urbano, e particularmente as interações promovidas pelas metrópoles, que funcionam como intersecções sobre todas as escalas urbanas, expressando complementaridades, especialidades e outras formas de articulação à economia predominante, e incorporando experiências sociais dos níveis local e regional.

Em síntese, é inadiável enfrentar o desafio de viabilizar articulações supralocais, que não apenas garantam o exercício das funções públicas de interesse comum aos municípios em ocupações contínuas, mas que também contemplem a pluralidade e a diversidade de morfologias emergentes, de sujeitos e de interesses que se movem nesses espaços. E, fundamentalmente, reconhecer a existência de um cidadão metropolitano, cujos direitos e possibilidades escapam aos canais e mecanismos da representatividade local ou estadual.

Um cidadão desmunicipalizado ou multimunicipalizado, em trânsito entre o morar, o trabalhar, o fruir, o consumir, portanto carente e desprotegido de direitos específicos do viver metropolitano, ainda sem fóruns de participação. Um cidadão presente, mas invisibilizado. É imperativo ressignificar os espaços de vida e incorporar o metropolitano como realidade. Se aí vivemos, aí também temos que ter possibilidades de agir.

Referências

ASCHER, F. *L'âge des métropoles*. Paris: Éditions de l'Aube, 2009.

BRASIL. **Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015.

CUERVO, L. M.; DÉLANO, M. del P. (2017). "Dinámicas multiescalares de la ciudad y el territorio en América Latina y el Caribe". In: JORDÁN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. (Coord). **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe**. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Cooperación Alemana. Santiago, Cepal, set. 2017, cap. VIII, p. 349-425.

DAVIDOVICH, F. "Brazilian urban settlement". In: BOURNE, L. S.; SINCLAIR, R.; DZIEWONSKI, K. (Ed.). **Urbanizations and settlement systems**. International perspectives. Oxford University Press, 1984, p. 415-431.

MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomeraciones Urbanas no Brasil e na América do Sul: trajetórias e novas configurações**. Texto para discussão 2203. Rio de Janeiro, Ipea, 2016.

ROLNIK, R. 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, 2009, p. 31-50.

CAPÍTULO 18

Dinâmica industrial da macrometrópole paulista:

implicações socioeconômicas e territoriais

GABRIEL A. A. ROSSINI
SUZANA PASTERNAK
LUCIA M. M. BÓGUS

1. Introdução

O objetivo deste capítulo é discutir e compreender a dinâmica econômica industrial no período entre 2003 e 2020, numa ampla região do Estado de São Paulo, composta pela Região Metropolitana de São Paulo e seu grande entorno, conhecida como “Macrometrópole Paulista” (MMP). Conforme é discutido amplamente pela literatura especializada (CANO, 1977 e 2012), a partir de 1980 iniciou-se um processo de desindustrialização no Brasil. A dinâmica anterior, de substituição de importação, baseado no financiamento externo firmado a taxas de juro variáveis, foi dificultada pela elevação abrupta das taxas de juro no final dos anos 1970, fazendo com que a dívida externa explodisse e diminuísse fortemente o investimento industrial. A atividade agrícola passou a ser considerada como meio eficaz para gerar divisas para pagar a dívida externa. Nos anos 90, a abertura do mercado (de bens, serviços e financeiro), de um lado insere o país no mercado internacional, mas de outro modifica o tecido produtivo, aumentando ainda mais a primarização e impulsionando o processo de desindustrialização. Há uma crescente desarticulação dos elos produtivos da indústria nacional em favor de uma crescente integração às cadeias de valor globais, aprofundando tanto o processo de desindustrialização como a vulnerabilidade do país a choques externos.

A organização territorial das cidades transforma-se sob as novas condições econômicas e sociais. Cidades se expandem em cidades-regiões, grandes complexos urbanos que ultrapassam os limites municipais. Estas novas cidades-regiões não possuem limites bem demarcados; pelo contrário, suas fronteiras têm ficado cada vez mais indistintas. O padrão espacial do complexo cidade-região cresceu de forma policêntrica e descontínua, combinando concentração de serviços especializados, nós de crescimento

privilegiado (dispersos pela região), subúrbios abastados e concentrações de pobreza dispersas.

No Brasil, o sistema produtivo constituído na segunda metade do século XX ocorreu sob a hegemonia do Estado de São Paulo. Assim, seu processo de desindustrialização e de realocação espacial do parque industrial é importante. Mas dentro do Estado há dinâmicas econômicas distintas: a perda de emprego formal industrial é forte e a realocação espacial se dá sobretudo por deslocamento de emprego industrial para municípios da macrometrópole que não os da região metropolitana, enquanto na capital se concentram firmas com perfil com maior intensidade tecnológica e poupadoras de trabalho.

O presente capítulo se estrutura em quatro seções; a primeira apresenta a macrometrópole paulista; a segunda analisa a desindustrialização recente no Brasil, sobretudo após o governo Dilma Rousseff; a terceira aborda a dinâmica dos empregos na macrometrópole, analisando três segmentos territoriais: o município central, os outros municípios da região metropolitana de São Paulo (anel metropolitano) e os restantes municípios da MMP (entorno macrometropolitano) e, a quarta, as mudanças territoriais na espacialização das indústrias entre estes três segmentos territoriais. Para isso foram utilizados dados do emprego formal da Fundação Seade entre 2012 e 2020 e informações sobre a produção industrial (VTI) de 22 divisões da indústria de transformação (Classificação Nacional das Atividades Econômicas – CNAE 2.0) para o período 2003-2016, publicadas também pela F. Seade em 2019 no Mapa da Indústria Paulista. Essas informações foram coletadas para os 174 municípios da MMP, agrupadas nas unidades territoriais já especificadas (município, anel metropolitano e entorno macrometropolitano) e agregadas por categorias clássicas de análise: bens de consumo não duráveis, bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital.

2. A macrometrópole paulista

A MMP pode ser caracterizada como o espraiamento da zona de influência da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) rumo ao seu interior próximo (Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, Jundiaí, Piracicaba, Bragança) e ao litoral (Santos). Forma-se a partir da difusão da indústria de transformação rumo ao seu entorno, numa área compreendida pela zona de influência da RMSP.

Neste texto, segue-se a delimitação de Macrometrópole Paulista adotada pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A (EMPLASA, 2014: “abriga a Região Metropolitana de São Paulo (...) além das RMs da Baixada Santista, de Campinas, de Sorocaba e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional de Bragantina (...)”, em um total de 174 municípios. A listagem completa pode ser vista no Anexo 1 e a sua espacialização na Figura 1.

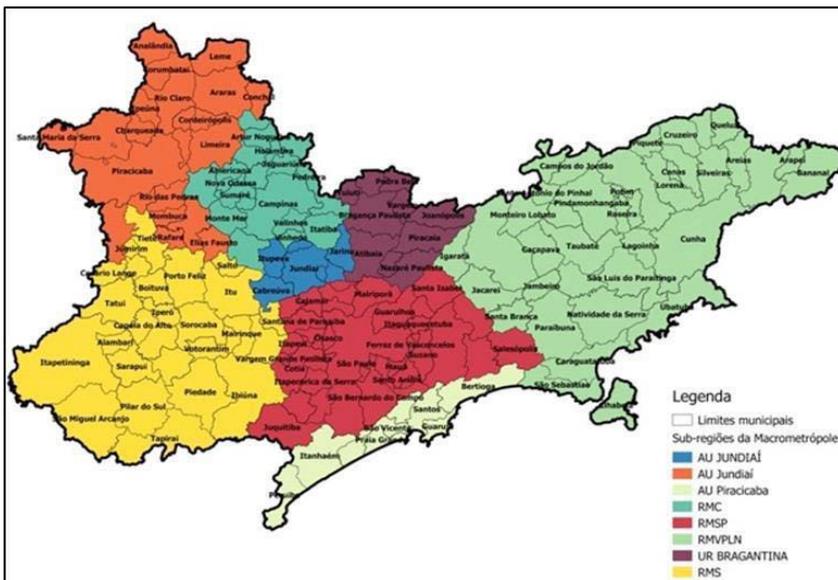


Figura 1. Macrometrópole e suas unidades territoriais.

Fonte: D'Ottaviano, C.; Pasternak, S. e Barbon, A. (2019).

O crescimento populacional atesta a importância da Macrometrópole Paulista (MMP) ao longo das três últimas décadas (Anexo 2). A MMP, que, em 1991, abrangia 72,86% da população estadual, em 2020 tem participação estimada em 75,37%. A tabela 1 mostra que as taxas de crescimento populacional em todas as unidades territoriais do estado de São Paulo são declinantes desde 1991-2000. Entretanto, as da MMP são superiores à taxa estadual como um todo, no período 2010-2020. Chama a atenção também que as Regiões Metropolitanas de Sorocaba e do Vale do Paraíba Litoral Norte apresentam as taxas mais elevadas no último decênio, sendo que a da Região Metropolitana de Campinas tem sido elevada em todas as décadas, inclusive nesta última.

Regiões da macrometrópole	1991-2000	2000-2010	2010-2020
Região Metropolitana de São Paulo	1,64	0,97	0,72
Região Metropolitana de Campinas	2,14	1,20	0,97
Região Metropolitana Baixada Santista	2,54	1,81	1,33
Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte	2,10	1,29	2,11
Região Metropolitana de Sorocaba	2,79	1,61	1,97
Aglomeración Urbana de Piracicaba	2,08	1,22	0,33
Aglomeración Urbana de Jundiaí	2,43	2,89	0,33
Microrregião de Bragantina	2,65	1,54	1,74
Macrometrópole	1,88	1,18	0,95
Estado de São Paulo	1,78	1,09	0,79

Tabela 1. Taxas de crescimento populacional por unidade territorial (%).

Fonte: Censos de 1991, 2000, 2010; projeções populacionais Fundação Seade para 2020; elaboração própria.

A MMP mantém fatia bastante expressiva do PIB (Produto Interno Bruto) e do VA (Valor Agregado) industrial nacional: em 2006 representava 27,9% do PIB brasileiro e 28,4% do Valor Agregado Industrial; já em 2015, estes valores se reduziram para 26,9% do PIB e 24,7% do VA, acompanhando a desindustrialização do país. Estas altas proporções podem ser explicadas pelo fato de

a MMP possibilitar que uma empresa desfrute das vantagens de aglomeração, mas escapando dos altos custos locacionais e das deseconomias das grandes metrópoles.

Nas vantagens que espraiamentos como a MMP trazem, estão a redução do custo médio proporcionada pela escala de produção, a localização próxima a fornecedores e clientes, economizando custos de transporte e a existência de infraestrutura econômica, pela diversificação típica de regiões urbanizadas (SEVERIAN, 2018, p. 40). “A existência de uma rede urbana dotada de serviços básicos, infraestrutura de ensino e pesquisa e alguma base industrial, além de maior nível de renda relativo nessas regiões” (DINIZ, 1993, p. 9) faz com que essa configuração espacial favoreça a localização industrial.

A MMP congrega cinco regiões metropolitanas, duas aglomerações urbanas e uma unidade regional, com quase 50 mil km². Conta com dois portos e 22 aeroportos, além de vias importantes que estruturam o tecido regional: rodovias Anhanguera e Bandeirantes, ligando São Paulo a Campinas; rodovia Régis Bittencourt (BR 116), ligando São Paulo a Curitiba; rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares, estabelecendo a ligação da capital com Sorocaba e o oeste; Imigrantes e Anchieta, comunicando a capital com a Baixada Santista. Destacam-se também a BR 101, que corta o Brasil e estabelece diversos pontos de acesso ao litoral paulista; a rodovia Dom Pedro I, ligando o vale do Paraíba a Campinas; as rodovias Presidente Dutra e Ayrton Senna, ligando São Paulo ao leste do estado e ao Vale do Paraíba, e a rodovia Santos Dumont, que conecta as regiões metropolitanas de Campinas e Sorocaba (EMPLASA, 2014).

3. Desindustrialização brasileira

Como já foi dito na introdução, nos anos 1970 a elevação abrupta das taxas de juros internacionais fez com que a dívida externa explodisse. Em particular, o setor industrial enfrentou

dificuldades, tanto pela alta de juros como pela valorização cambial. Além disso, ao longo das décadas subsequentes, a abertura comercial e as reformas liberalizantes (redução de barreiras tarifárias e do imposto de importação, privatizações) fizeram com que as estruturas produtiva e comercial se tornassem mais dependentes das grandes corporações transnacionais.

Desde então, os impasses vivenciados pelo parque produtivo nacional resultaram num movimento contrário ao avanço industrial experimentado por países de industrialização recente na Ásia. Enquanto a participação da indústria em geral, no PIB, caiu de 27% para 26,4%, entre 1995 e 2002, a contribuição da indústria de transformação – que foi de cerca de 33% do PIB após o período do Milagre Econômico (1973) e 36,9%, em 1985, após a maturação dos investimentos do II PND – diminuiu de 16,8%, em 1995, para 14,5%, em 2002.

No início dos anos 2000 foram implantadas políticas industriais e de renda que permitiram a recuperação do investimento público e originaram ações como o Programa de Aceleração do Crescimento. O investimento público, aliado ao estímulo do consumo – fundado no crescimento do emprego, na valorização real do salário-mínimo e na expansão do crédito e das políticas sociais de combate à pobreza –, permitiram certo crescimento econômico. O aumento de renda nos extratos sociais mais pobres viabilizou a migração de milhares de famílias das classes D e E para a classe C (DIEESE, 2008). Mas a liberalização da economia, que remonta aos governos Collor e FHC, a concorrência internacional e a manutenção das taxas de juros e câmbio valorizadas cobraram o seu preço e fizeram com que a participação da indústria diminuísse fortemente a partir de 2005 (ROSSINI; AMBROZIO, 2022). Em virtude desses processos e do fato de que a elevação do salário-mínimo real – aumento de 73,54%, entre 2005 e 2016 (DIEESE, 2014) – também ampliou

os gastos com a previdência, que já tinham aumentado pela elevação da expectativa de vida, os investimentos do governo desaceleraram.

O governo Dilma Rousseff tentou atenuar a acentuada trajetória de desindustrialização brasileira ampliando os investimentos. Para tanto, diminuiu os juros (a taxa Selic caiu de 12,5% em julho de 2011 para 7,5% em agosto de 2012), desvalorizou o câmbio, estabeleceu isenções fiscais (incluindo redução do IPI sobre bens de capital e alguns bens duráveis), desonerou a folha de pagamentos de setores intensivos em mão de obra, postergou o recolhimento do PIS/Cofins e reduziu a alíquota de IOF sobre operações de crédito a pessoas físicas (SHINCARIOL, 2019). Contudo, tais medidas não foram bem-sucedidas.

Desde 2011, o Brasil começou a perder o dinamismo econômico dos anos anteriores em virtude do esgotamento do modelo de crescimento pautado por certa ampliação do investimento público e pelo aumento do consumo das famílias. Processo agravado pelo reticente movimento do investimento privado, a despeito das políticas de estímulo implementadas. Os resultados para a indústria foram cada vez mais desfavoráveis (SINGER e LOUREIRO, 2016; CARVALHO, 2018). Em 2015, a participação da indústria em geral e do seu segmento de transformação foram, nessa ordem, de 22,5% e de 12,2% do PIB.

O período a partir de 2015 foi marcado por três processos principais: 1) a crise econômica e política; 2) a pandemia da Covid-19; 3) a expansão do trabalho via plataformas digitais (VAHADAT, V.S *et al.*, 2022). Entre 2015 e 2016 a queda do PIB foi de 7,5%. Os governos de Temer e de Bolsonaro impuseram forte regressão social ao efetivarem a reforma trabalhista de 2017, ao distanciar o orçamento público das demandas da maioria, ao empreenderem uma série de reformas liberalizantes e fiscalistas (teto dos gastos, reforma previdenciária, privatizações). Tais ações ocasionaram alto nível

de capacidade ociosa industrial, desemprego elevado, crescimento da informalidade e da subutilização da força de trabalho. Agravando ainda mais este cenário, a pandemia da Covid-19 impactou profundamente a atividade econômica e ocasionou piora geral dos indicadores de emprego e ampliação da pobreza e da fome.

Neste período a desindustrialização do país se aprofundou. A participação da indústria em geral no PIB brasileiro foi, segundo dados do IBGE, de 22,2%, em 2021, enquanto o seu ramo de transformação, neste mesmo ano, foi 11,3%. Processo que também se torna evidente por meio da participação dos empregos industriais no emprego formal total e da reprimarização dos bens que o país vende para o resto do mundo. Com relação aos empregos formais, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o número de pessoas empregadas na indústria de transformação foi de 21,4% do total de empregados formais em 1994 para 14,8%, em 2020. A reprimarização da pauta de exportações brasileiras também foi acentuada – a participação de produtos manufaturados nas exportações caiu de 59,0%, em 2000, para 36,0%, em 2018, enquanto a participação de produtos básicos saltou de 22,8% para 49,8% no mesmo período (ROSSINI; MAGACHO; GASPARG, 2022). Esses processos, por um lado, intensificaram a desarticulação das cadeias de produção regionais e tensionaram as relações comerciais e produtivas entre as diferentes porções do território nacional (SAMPAIO, 2015).

Tendo em vista a centralidade do setor industrial – que se traduz em impulsionar o crescimento sustentado e sustentável; os efeitos de escala e de encadeamento do investimento; as capacidades coletivas de apropriação e multiplicação de conhecimentos produtivos; a difusão tecnológica, a produtividade e os salários reais; e o desenvolvimento socioeconômico em países de renda média, como é o caso do Brasil –, a precoce desindustrialização brasileira é preocupante, sobretudo em

um cenário em que a economia se encontra em uma trajetória de baixo crescimento, impactada diretamente pelas diferentes facetas (política, econômica, sanitária, territorial) de uma crise que há quase uma década adquire contornos mais definidos, cuja velocidade e consequências se intensificaram em virtude da pandemia da Covid-19 (ROSSINI; MAGACHO, 2022).

4. A dinâmica industrial na macrometrópole paulista

Abdal *et al.* (2019) colocam duas questões seminais a discutir: a desindustrialização da economia brasileira e, portanto, da paulista, e a desconcentração da produção industrial no Brasil, na qual se insere a trajetória recente da MMP.

A desindustrialização remete à mudança na matriz industrial prévia, decorrência da financeirização da economia e das reformas econômicas daí resultantes. Os altos juros, as dificuldades da indústria brasileira em incorporar progressos técnicos e inovações, aliadas à rapidez da abertura econômica e dos desafios impostos pelos produtos chineses, desorganizaram o parque industrial instalado, tendo como consequência o fechamento de empresas e também sua realocização.

Os territórios com parques industriais maiores e mais dinâmicos, entre os quais se incluem a macrometrópole paulista, sentem intensamente os efeitos da retração de investimentos e perda de elos com as cadeias produtivas. Os juros altos conduzem partes crescentes dos investidores para a esfera financeira, com rentabilidade recorrentemente maior e mais segura. A crescente terceirização, automação da produção e reestruturação produtiva também introduzem formas de produção poupadoras de mão de obra e consequente aumento do desemprego industrial.

A despeito da sua participação no emprego formal paulista ter se reduzido de 39%, em 1985, para cerca de 17%, em 2019

(RAIS), de ter perdido cerca de 5% da sua contribuição para o PIB industrial nacional, entre 2009 e 2019, o estado de São Paulo continua sendo central, tal como evidenciam os seguintes dados: o PIB industrial paulista, em 2019, foi de aproximadamente R\$ 400 bilhões, equivalente a quase 30% da contribuição da indústria nacional; o estado emprega cerca 2.900 mil trabalhadores na indústria. (PERFIL DA INDÚSTRIA, CNI).

Ao direcionarmos a nossa atenção para a Macrometrópole Paulista, apreendemos que o total de empregos formais diminuiu de 10.910.917 em 2012 para 10.347.751 em 2020, com uma perda de 563.166 postos formais de trabalho, ou seja, 5,16% em 8 anos. Esta diminuição ocorreu com maior intensidade no município central (redução de 7,48% dos empregos formais no período). No anel metropolitano a perda foi de - 4,47% e, no entorno, de -1,95% (F. SEADE, 2022). A participação de cada segmento no total de empregos formais mudou, com diminuição da proporção de empregos no polo e aumento nos outros municípios, tanto metropolitanos como no entorno macrometropolitano, embora em números absolutos todos os segmentos territoriais tenham mostrado perda.

Emprego total formal MMP	2012	2015	2020	2012	2015	2020
Município de São Paulo	5.237.258	5.126.131	4.845.415	48,00%	47,60%	46,83%
Anel metropolitano	2.414.606	2.361.586	2.306.787	22,13%	21,93%	22,29%
Entorno macrometropolitano	3.259.053	3.281.727	3.195.549	29,87%	30,47%	30,88%
Total MMP	10.910.917	10.769.444	10.347.751	100,00%	100,00%	100,00%

Tabela 2. Empregos formais totais (2012-2020).

Fonte: Fundação Seade (2022); elaboração própria.

Nas diversas unidades territoriais da MMP, apenas a UR Bragantina, com ganho de 8,6 mil empregos, 8,3% de aumento em relação a 2012, e a RM Sorocaba, com aumento de 18 mil empregos,

3,7% de incremento no período, apresentaram ganhos. Em todas as outras unidades territoriais houve perda de postos de trabalho. A maior perda relativa foi na RM Baixada Santista, com menos 31 mil postos, quase 8% do total de 2012. Na RMSP a perda foi de mais de 499 mil postos de trabalho, 6,5% do total de 2012. Dados preliminares da F. Seade apontam um crescimento tanto do emprego formal como do informal em 2021, em relação a 2020, mostrando uma certa recuperação do emprego após o auge da pandemia. Estima-se que no Brasil a proporção de trabalhadores informais alcance 48,9%, enquanto para o Estado de São Paulo esta proporção foi estimada em 43,2% em 2021 (VAHADAT, V.S *et al.*, 2022).

Entre os mais de 563 mil empregos formais perdidos na década de 2010, 552 mil foram no setor industrial (quase 98%). A maior perda se deu no município de São Paulo, com menos 273.582 postos de trabalho industrial, 31,66% do estoque de empregos de 2012. Outros 144 mil foram extintos no anel metropolitano (19,54% do total em 2012) e 134.166 no entorno macrometropolitano (12,79% do estoque de 2012). O percentual de empregos industriais no total de empregos formais foi, em 2012, de 24,25% na MMP, passando a 20,24% em 2020. A distribuição, que atingia 16,50% de empregos industriais no total de empregos formais no município de São Paulo em 2010, 30,38% no anel metropolitano e 32,18% no entorno macrometropolitano, modificou-se para 12,19%, 25,55% e 28,62%, respectivamente.

Emprego industrial formal	2012	2015	2020	2012	2015	2020
Município de São Paulo	864.088	736.455	590.506	32,65%	31,12%	28,19%
Anel metropolitano	733.545	666.403	589.490	27,72%	28,16%	28,14%
Entorno macrometropolitano	1.048.724	963.900	914.558	39,63%	40,73%	43,66%
Total MMP	2.646.357	2.366.758	2.094.554	100,00%	100,00%	100,00%

Tabela 3. Empregos industriais formais (2012-2020).

Fonte: F. Seade, 2022; elaboração própria.

A perda de empregos industriais na MMP, de 12,79% na década de 2010, é testemunha da desindustrialização na fração mais industrializada do Estado de São Paulo e do país. Torna-se particularmente aguda no município central, onde quase 274 mil postos de trabalho industrial foram extintos, num total de 392 mil, ou seja, praticamente 70% dos empregos perdidos foram no setor industrial. A proporção de empregos industriais no total de empregos formais da MMP foi, em 2012, de 24,25%, passando a 21,98% em 2015 e diminuindo para 20,24% em 2020.

Esta perda não se deu de forma uniforme nos três segmentos territoriais estudados: ela foi de mais de 273 mil postos entre 2012 e 2020 no município central, o que corresponde a 31,66% dos empregos aí existentes em 2012, diminuindo para 144 mil no anel metropolitano (19,64% dos empregos de 2012) e para 134 mil no entorno metropolitano (12,79% dos postos neste segmento). Percebe-se que proporcionalmente a dinâmica de desindustrialização, quando observada pela ótica do volume de empregos industriais, afetou com maior intensidade o município de São Paulo, enquanto no entorno macrometropolitano houve uma relativa manutenção de empregos industriais formais na década.

Quando se observa cada uma das unidades territoriais componentes da MMP, praticamente todas perderam empregos industriais, com exceção da Unidade Regional Bragantina, que ganhou 1,7% de empregos, ou seja, 582, no período de 2012 a 2020. A macrometrópole como um todo acusou uma perda de 552 mil empregos industriais, quase 21% dos que tinha em 2012. A maior perda se deu na RM da Baixada Santista, com perda de 15,7 mil postos, mais de 28% do que possuía em 2012, seguida da RM São Paulo, com perda de 416,6 mil empregos, 26% do estoque de 2012. A RM Vale do Paraíba /Litoral Norte mostrou uma diminuição de quase 19% dos seus empregos

industriais, enquanto a Aglomeração Urbana de Jundiaí e a RM de Campinas ficaram com perdas em torno de 13% e a RM Sorocaba com 8%.

Com a tendência de encolhimento do emprego formal e os resultados negativos do setor industrial, certamente os indicadores de desigualdade e de distribuição de renda da MMP serão impactados.

5. Relocalização das indústrias na macrometrópole paulista: resultante espacial

Nesta seção, será discutida a dinâmica do VTI (Valor da Transformação Industrial) dos grandes setores da economia em cada um dos segmentos espaciais já examinados: município de São Paulo, anel metropolitano e entorno macrometropolitano. Para isso serão usados dados do Mapa da Indústria da Fundação Seade, de 2003 a 2016.

A macrometrópole concentrava a maior parte do VTI produzido no Estado de São Paulo: 84,10% em 2003 e 77,63% em 2016, embora este percentual mostre uma forte diminuição de quase 6,5 pontos percentuais. Observando-se a proporção de cada unidade territorial da MMP, a maior queda de participação se deu na RMSP, com diminuição de 9,70 pontos percentuais de participação entre 2003 e 2016. As outras unidades com queda foram a RM Vale do Paraíba/Litoral Norte, com queda de 1,8 pontos percentuais e a RM Baixada Santista, com perda de 0,60 pontos percentuais. Todas as outras unidades territoriais apresentaram ganhos, algumas, como a RM Sorocaba e a AU Piracicaba, ganhos de cerca de 2 pontos percentuais.

capítulo 18 | Dinâmica industrial da macrometrópole paulista:
implicações socioeconômicas e territoriais

Unidade territorial	VTI/ VTI estadual		diferença
	2003	2016	2016-2003
RM São Paulo	40,60	30,90	-9,70
RM Campinas	15,80	16,10	0,30
RM Vale Paraíba/ Litoral Norte	11,70	9,90	-1,80
RM Sorocaba	4,30	6,32	2,02
RM Baixada Santista	4,60	4,00	-0,60
AU Piracicaba	4,20	6,10	1,90
AU Jundiá	2,90	4,44	1,54
MMP	84,10	77,63	-6,47

Tabela 4. Participação de cada unidade territorial no VTI do Estado de São Paulo, de 2003 a 2011, em porcentagem do total da MMP.

Fonte: F. Seade, 2019; elaboração própria.

Agregando-se as unidades territoriais nos segmentos espaciais de análise, percebe-se, pela Tabela 5, a forte queda na proporção do VTI produzido no município de São Paulo, de 7 pontos percentuais, enquanto a proporção do VTI no entorno macrometropolitano aumentou 10 pontos percentuais entre 2003 e 2016. A proporção do VTI no anel metropolitano diminuiu cerca de 3 pontos percentuais no período. Estes dados mostram a mudança locacional da indústria de transformação ao longo dos anos observados, corroborando com as informações da sessão anterior, sobre emprego industrial formal, que mostram um aumento de 3 pontos percentuais no emprego no entorno macrometropolitano na década de 2010. Parte do parque industrial da macrometrópole foi se alocar no entorno, consolidando a capital paulista como centro de serviços corporativos e financeiros (COMIN *et al.*, 2012). O crescimento do terciário avançado na capital paulista está associado à base industrial do anel metropolitano e do entorno macrometropolitano e aos vínculos que a chamada economia do conhecimento estabelece com a economia real.

capítulo 18 | Dinâmica industrial da macrometrópole paulista:
implicações socioeconômicas e territoriais

Proporção do VTI	2003	2012	2015	2016
Município de São Paulo	17,44	13,07	11,40	10,40
Anel metropolitano	30,64	30,16	27,95	27,60
Entorno macrometropolitano	51,92	56,77	60,65	62,00
Total MMP	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tabela 5. Macrometrópole paulista: Proporção do VTI dos segmentos territoriais de análise no VTI total da MMP, de 2003 a 2016

Fonte: F. Seade, 2019; elaboração própria.

Em relação ao tipo de bem produzido no estado de São Paulo, a Tabela 6 mostra que a maior desconcentração interna em relação à produção nacional foi nos chamados bens de consumo duráveis (-9,3 pontos percentuais) e aos bens intermediários (-7,2 pontos percentuais). Nos bens de consumo não duráveis a perda foi ínfima e nos bens de capital houve manutenção da proporção do VTI. Este movimento se mostra coerente com a proposição de Abdal (2010) de que a desconcentração industrial da RMSP seguiu um padrão geral correspondente aos graus de modernidade e dinamismo: as atividades que permaneceram no Estado e na metrópole foram as mais modernas e dinâmicas.

Tipo de produto	2003	2016	2016-2003
Bens de capital	52,70	53,30	0,60
Bens intermediários	43,60	36,40	-7,20
Bens de consumo duráveis	53,10	43,80	-9,30
Bens de consumo não duráveis	35,90	32,50	-3,40
total do estado de São Paulo/Brasil	43,80	37,50	-6,30

Tabela 6. Participação da indústria paulista no VTI do Brasil, em percentual.

Fonte: F. Seade - Mapa da Indústria Paulista 2003-2016 (2019, p. 6).

Analisando a estrutura do VTI da indústria de transformação na MMP entre 2003 e 2016, observa-se um pequeno aumento na proporção de bens de capital (12,93% do VTI em 2003, passando

a 14,81% em 2016; manutenção relativa dos bens de consumo durável (12,58% em 2003 e 12,13% do VTI em 2016 e bens de consumo não durável (4,25% em 2003 e 14,33% em 2016) e certa diminuição dos bens intermediários (60,24% em 2003 e 58,73% em 2016), embora estes últimos ainda sejam os responsáveis pela maior parte do VTI (Tabela 7). A maior proporção de bens de capital reafirma a tendência já registrada da saída dos bens com menor intensidade de tecnologia e a permanência dos mais modernos e dinâmicos na macrometrópole.

Proporção no VTI do tipo de bem	MMP	
	2003	2016
Bens de capital	12,93	14,81
Bens intermediários	60,24	58,73
Bens de consumo durável	12,58	12,13
Bens de consumo não durável	14,25	14,33

Tabela 7. Proporção dos tipos de bens no VTI na macrometrópole.

Fonte: F. Seade, 2019; elaboração própria.

Em cada segmento de análise, a proporção do VTI no total do VTI da MMP se comportou de forma distinta, conforme mostra a Tabela 8.

Proporção no VTI do tipo de bem	Município de São Paulo		Anel metropolitano		Entorno macrometrópole	
	2003	2016	2003	2016	2003	2016
Bens de capital	25,86	12,20	26,66	23,35	47,48	64,46
Bens intermediários	14,16	9,39	28,07	26,58	57,78	64,03
Bens de consumo durável	7,23	3,57	47,04	36,08	45,73	60,36
Bens de consumo não durável	30,47	25,67	30,11	29,77	39,43	44,55

Tabela 8. Segmentos espaciais de análise: proporção de tipo de bem no VTI da MMP (2003-2016).

Fonte: F. Seade, 2019; elaboração própria.

A Tabela 8 mostra que no período 2003-2016 o município de São Paulo teve perda relativa da proporção do VTI macrometropolitano em todos os tipos de bens industriais. A maior perda do VTI industrial foi nos bens de capital (-13,66 pontos percentuais) e a menor perda, dos bens de consumo duráveis, onde sua participação já era reduzida. O município perde seu caráter industrial, tanto no VTI como em relação aos empregos.

O anel metropolitano, ou seja, os municípios metropolitanos excluindo-se o município da capital, também mostrou perdas no seu peso relativo na MMP em todos os tipos de atividade, embora bem menores que no município polo. Sua perda relativa mais significativa foi na categoria bens de consumo duráveis, com diminuição de -10,04 pontos percentuais. Isto significa mais de 20% de perda em relação ao valor de 2003, devido à progressiva saída da indústria do ABCD paulista, sobretudo a automotiva.

Por outro lado, o chamado entorno macrometropolitano apresentou ganho relativo em todos os tipos de bem. O maior ganho relativo foi em relação aos bens de capital, cuja produção já liderava desde o início do século. Entre 2003 e 2016, o peso relativo para os bens de capital subiu 17 pontos percentuais, ou seja, mais de 35% do seu valor em 2003. Em relação aos bens intermediários o aumento foi de quase 11% (6,25 pontos percentuais). Para os bens de consumo duráveis o incremento no período alcançou 32% e para os não duráveis foi de 5,12 pontos percentuais, ou seja, 13% do valor de 2003.

Assim, se o peso do município da capital desce, o do entorno macrometropolitano, ou do espaço estadual que envolve a metrópole de São Paulo, sobe continuamente, enquanto o anel metropolitano mostrou uma ligeira perda, de 8,61% do valor do seu VTI de 2003. Pode afirmar-se que uma nova espacialidade industrial está acontecendo nas duas últimas décadas: um

espraiamento da indústria de transformação numa onda centrífuga em relação ao município da capital e em direção ao entorno macrometropolitano.

Considerações finais

Com a tendência de redução do emprego formal e de resultados negativos do setor industrial, os indicadores de desigualdade e de distribuição de renda na Região Metropolitana de São Paulo estão sendo impactados, sobretudo no município central. Empregos formais estão se deslocando para o entorno macrometropolitano e para o restante do território estadual, proporcionando ao interior do estado uma melhoria de renda e de consumo. Por outro lado, empregos em comércio e serviços aumentam na capital e no anel metropolitano, em geral mais mal pagos e demandando pouca qualificação. A informalidade e pobreza crescem nesses espaços, desorganizando o tecido urbano.

Pode-se apreender outra característica marcante do período recente quando percebemos que parte dos chãos de fábricas do ABC paulista estão sendo transformados em *shopping centers* e parte dos seus moradores, que outrora estavam engajados nas atividades próprias da indústria de transformação da região, agora se empregam, com salários mais baixos e de forma precária, em serviços de baixa qualificação (THE ECONOMIST, 2022).

É fato a refletir que o Brasil, no ano de 2020, durante a pandemia da Covid-19, produziu apenas 5% dos insumos farmacêuticos que utilizou, ao passo que em 1980 a produção brasileira correspondia a 55% de suas necessidades. O processo de deslocalização industrial e, sobretudo, a crescente desindustrialização brasileira e a do seu estado com o maior parque industrial aliada além da destruição de empregos de melhor qualidade, mais bem remunerados e que asseguram garantias trabalhistas, deixaram

o país ainda mais dependente das cadeias globais de valor, o que se demonstrou ainda mais problemático ao longo dos anos da pandemia da Covid-19. A metrópole pode funcionar com empregos em serviços e comércio. Mas para que o trabalho seja mais bem remunerado, será importante que a indústria e os seus empregos sejam conservados ou reativados. A recuperação do poder de compra e do tecido urbano, dilacerado pela pobreza e pela informalidade, depende, em grande medida, da recuperação do setor secundário.

Referências

ABDAL, A. Indústria e serviços na Macrometrópole Paulista: para a caracterização produtiva de um amplo espaço econômico. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 20, n.º 21, pp. 253-286, maio- agosto 2010.

ABDAL, A.; MACEDO, C.; ROSSINI, G.; GASPAR, R. Caminhos e descaminhos da Macrometrópole Paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 21. N.º 44, pp. 145-168, 2019.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira**. São Paulo: Todavia, 2018.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Difel: São Paulo, 1977.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 831-851, 2012.

CNI. **Perfil da Indústria Brasileira**. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/#i/industria-total>. Acesso em: 09/06/2022.

COMIN, A *et al.* **Metamorfoses paulistanas**: atlas geoeconômico da cidade. São Paulo: SMDU/Cebrap/UNESP/ Imprensa Oficial, 2012.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Política de valorização do Salário-Mínimo**: aplicação da MP421 em 1º de março. Nota Técnica n.º 62, março de 2008.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/nota_Tec136SlarioMinimo.pdf. Acesso em: 15/07/2022.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Revista Nova Economia**, vol. 3, n° 1, 1993.

EMPLASA, Empresa Paulista De Planejamento Metropolitano SA. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**: política de desenvolvimento da macrometrópole, volume 1. São Paulo: Emplasa, 2014.

FUNDAÇÃO SEADE. **Mapa da indústria paulista**, 2019. Disponível em: https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/MapaIndustria_abril2019.pdf. Acesso em 14 ago. 2022.

D'OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S.; BARBON, A. A precariedade habitacional na Macrometrópole Paulista: um primeiro olhar a partir dos Níveis de Integração. In: XVIII ENENPUR. **Anais...** ENAMPUR, Natal, maio de 2019.

IEDI, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. **Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada**. Relatório, 2019. Disponível em: https://iedi.org.br/media/site/artigos/20190802_desind_intern_comp.pdf. Acesso em: 26/09/2021.

ROSSINI, G.; MAGACHO, G.; GASPAR, R. Economia brasileira, indústria e desenvolvimento. In: ROSSINI, G.; CARDOSO, F.; FAVARETO, A. **Democracia, desenvolvimento e sustentabilidade**: perspectivas teóricas e desafios. Santo André, SP: EdUFABC, 2022. 356 p.

ROSSINI G.; MAGACHO, G. "Reindustrialization as a driver for an inclusive and sustainable recovery". In REIS, C.; and BERRINGER, T. **South-North Dialogues on democracy, development and sustainability**. Routledge, 2022. no prelo.

ROSSINI, G.; AMBROZIO, L. A faceta econômica da progressão das contradições brasileiras no início do século XXI. In. **Desafios do desenvolvimento brasileiro pós-COVID-19**. NEEDDS/UFABC – EPCMSP. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022.

SAMPAIO, M. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. Tese de (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2015.

SCHINCARIOL, V. **Economia e política econômica no Governo Dilma (2011-2014)**: uma história política econômica da primeira administração de Dilma Rousseff. São Paulo: Editora CRV, 2019.

SEVERIAN, D. Dinâmica industrial na Região Metropolitana de São Paulo: uma análise do período 2000-2015. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Ipea, n° 18, jan-jun 2018.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. (org). **As contradições do lulismo**: a que ponto chegaram. São Paulo, Boitempo, 2016.

capítulo 18 | Dinâmica industrial da macrometrópole paulista:
implicações socioeconômicas e territoriais

THE ECONOMIST. **Why industrial decline has been so stark in Brazil?** The Americas Section, The Economist, March 5, 2022. Disponível em <https://www.economist.com/the-americas/2022/03/05/why-industrial-decline-has-been-so-stark-in-brazil>. Acesso em: 06/03/2022.

VAHADAT, V. S.; ORSARI, P. R.; LEMOS, P. R.; RIBEIRO, F. F.; BENATTI, G. S. S.; CAVALCANTI FILHO, P. G.; FARIAS, B. G. **Retrato do trabalho informal no Brasil: desafios e caminhos de solução**. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas, 2022.

capítulo 18 | Dinâmica industrial da macrometrópole paulista:
implicações socioeconômicas e territoriais

Subregião	Municípios	
Macrometrópole paulista	174 municípios	
Região metropolitana de São Paulo	39	Arujá, Barueri, Biritiba Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.
Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)	9	Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos, São Vicente
Região Metropolitana de Campinas (RMC)	20	Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.
Região Metropolitana Vale do Paraíba Litoral Norte (RMVP)	39	Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cahoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambéiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraíba, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luís do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba
Região Metropolitana de Sorocaba (RMS)	27	Alambari, Alumínio, Araçatuba, Araçoiaba da Serra, Boituva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Ibiúna, Iperó, Itapetininga, Itu, Jumiirim, Mairinque, Piedade, Pilar do Sul, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Miguel Arcanjo, São Roque, Sarapuá, Sorocaba, Tapiraí, Tatuí, Tietê e Votorantim
Aglomerado Urbana (AU) de Jundiá	7	Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Jundiá, Louveira e Várzea Paulista
Aglomerado Urbana (AU) de Piracicaba	23	Águas de São Pedro, Analândia, Araras, Capivari, Charqueada, Conchal, Cordeirópolis, Corumbataí, Elias Fausto, Ipeúna, Iracemápolis, Laranjal Paulista, Leme, Limeira, Mombuca, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Gertrudes, Santa Maria da Serra e São Pedro
Unidade Regional Bragantina (URB)	10	Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Joanópolis, Pedra Bela, Nazaré Paulista, Pinhalzinho, Piracaia, Tuiuti e Vargem.

Anexo 1. Composição da Macrometrópole Paulista.

Fonte: EMLASA (2014), elaboração própria.

capítulo 18 | Dinâmica industrial da macrometrópole paulista:
implicações socioeconômicas e territoriais

Regiões da macrometrópole	População				Peso relativo			
	1991	2000	2010	2020	1991	2000	2010	2020
Região Metropolitana de São Paulo	15.444.941	17.878.703	19.683.975	21.138.347	48,89%	48,28%	47,70%	47,35%
Região Metropolitana de Campinas	1.220.249	2.348.059	2.808.906	1.831.884	3,86%	6,34%	6,81%	4,10%
Região Metropolitana Baixada Santista	1.866.025	1.476.820	1.664.136	3.193.331	5,91%	3,99%	4,03%	7,15%
Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte	1.651.594	1.992.110	2.264.594	2.790.628	5,23%	5,38%	5,49%	6,25%
Região Metropolitana de Sorocaba	1.137.348	1.253.704	1.440.163	2.078.807	3,60%	3,39%	3,49%	4,66%
Aglomeração Urbana de Piracicaba	962.293	1.180.570	1.332.507	1.351.682	3,05%	3,19%	3,23%	3,03%
Aglomeração Urbana de Jundiaí	467.670	580.131	698.724	797.070	1,48%	1,57%	1,69%	1,79%
Microrregião de Bragantina	265.811	326.336	379.060	465.313	0,84%	0,88%	0,92%	1,04%
Macrometrópole	23.015.931	27.036.433	30.272.065	33.647.065	72,86%	73,01%	73,37%	75,37%
Estado de São Paulo	31.588.925	37.032.403	41.262.199	44.639.898	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Anexo 2. Macrometrópole Paulista: população de 2000 a 2020.

Fonte: Censos de 2000 e 2010; projeções populacionais Fundação Seade para 2020; elaboração própria.

CAPÍTULO 19

A questão da inovação

SANDRA LENCIONI
REGINA TUNES

1. Introdução

Muito se diz sobre a potencialidade que a inovação tem de se constituir como propulsora de crescimento econômico, mas cabe desvendar uma outra perspectiva, a de que a inovação pode se apresentar, também, como importante componente das estratégias de desenvolvimento urbano que garantam o direito à cidade. Estratégias essas, claro, que se distanciam muito da perspectiva que considera a cidade como negócio, ou melhor dizendo, que entende que o urbano deve responder a um projeto econômico, fundamentalmente financeiro e imobiliário. Ao contrário, as estratégias de desenvolvimento urbano que podem garantir o direito à cidade se vinculam a um projeto social e político emancipatório das amarras alienantes do capital.

Inicialmente, cabe fazer uma observação, a de como entendemos o direito à cidade, uma vez que essa expressão encontra múltiplas interpretações, presentes desde o pensamento mais radical até em documentos de órgãos internacionais¹. Entendemos o direito à cidade de uma perspectiva lefebvriana, o que significa dizer que compreendemos o direito à cidade como um direito utopiano, ou seja, como um direito que exprime o sentido de que as necessidades sociais são possíveis de serem satisfeitas numa sociedade urbana.

Não se trata de entender o direito à cidade como um direito utópico, imaginário, de natureza irrealizável e ideal; ao contrário, se trata de entendê-lo como possível. Daí o termo utopiano e não utópico. Essa distinção entre utopiano e utópico é esclarecida por Laurence Costes (2011), que diz que no coração da obra de Lefebvre

¹ A partir da Habitat III – Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Urbano, que ocorreu em Quito, Equador, em 2016, a expressão direito à cidade foi incorporada na Nova Agenda Urbana, documento assinado por chefes de Estado, ministros e centenas de prefeitos, assim como representantes da sociedade civil e de governos nacionais e locais.

se situa “um programa de pesquisa e de ação política que possa permitir aos homens se reapropriarem do espaço urbano e de sua vida cidadina e restituir aos habitantes uma participação na vida da cidade: a solução passa pela entrada na prática de um direito novo, o ‘direito à cidade’, um direito utopiano (e não “utópico”), ou seja, realizável concretamente”. (COSTES, 2011, p. 93)

Essa ideia de um projeto realizável concretamente é que nos induziu ao uso do termo utopiano para distinguir da conotação de um projeto utópico, irrealizável, pois estamos a falar do possível e não do desejado, e nunca alcançado. Dizendo de outra maneira, poderíamos também estar dizendo em direito à cidade com o sentido de uma utopia realizável, mas isso resvalaria para o entendimento de um projeto apenas sonhado e projetado idealmente, em que o sentido de utopia é o do ideal imaginado, idealizado. Não é esse o significado que queremos exprimir, a aceção é do possível a ser concebido e realizado. Nas palavras de Henri Lefebvre (1972) “chamo de utopiano, opondo a utópico, o que não é possível hoje, mas pode ser amanhã” (p. 269).

Lefebvre (1976) conta que no final de uma conferência em que falava sobre alienação os estudantes lhe questionaram muito e ele, de forma sintética, finalizou dizendo que alienação é a dificuldade de realizar o possível. Isso significa que o direito à cidade requer, de antemão a desalienação para que se possa reivindicar esse direito que, para reafirmar o entendimento, deve se colocar como um direito utopiano, um direito possível, realizável.

Como chamou atenção Lefebvre, o “direito à cidade se manifesta como uma forma superior de direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participativa) e o direito à *apropriação* (bem distinta do direito à propriedade) se inserem no direito à cidade”. (1972, p. 140)

O desafio que se coloca neste texto é o de pensar em que medida a inovação, como integrante de um projeto social e político, pode participar da construção do direito à cidade; ou seja, em que medida a inovação pode se constituir num componente das estratégias de desenvolvimento urbano que têm a potencialidade de garantir o direito à cidade.

Importante a assinalar é que a inovação assume o sentido de *questão* segundo Robert Castel (1998) que, ao discutir a questão social, problematiza o uso do termo 'questão' indicando a necessidade de não o utilizar para designar um problema concreto específico, mas para fazer referência aos modos como as sociedades se indagam, em cada contexto, a respeito dos problemas da realidade e das condições de vida que podem afetar a sociedade em seu conjunto. É nesse sentido que este texto discutirá a questão da inovação na relação com o direito à cidade. Não se trata de uma análise que especifica a inovação como uma questão central, isolando-a de um contexto mais amplo, ao contrário, a contextualiza.

2. Os sentidos da inovação

Refletir sobre a inovação como uma estratégia de desenvolvimento urbano que garanta o direito à cidade como integrante de um projeto social e político é a perspectiva central deste texto. Essa reflexão crítica implica se distanciar dos sentidos banais, aqueles carregados de imprecisões e generalizações, e das perspectivas mais convencionais que entendem a inovação restrita ao âmbito empresarial e das relações do capital.

É fato que o termo inovação é essencialmente polissêmico e de disputa de diferentes narrativas e sentidos. Ainda que com distintas acepções, ele é muitas vezes utilizado de forma equivocada, seja pela confusão entre a palavra e conceito, pelo

próprio desconhecimento do seu sentido conceitual ou de forma deliberada ao se apropriar, indevidamente, da essência da originalidade do conceito que o termo evoca.

A elasticidade que o uso do termo adquiriu recentemente, desvelando uma certa vulgarização e o reduzindo a uma mera palavra, pode ser evidenciada pelos usos recorrentes da inovação com o sentido de adjetivação de alguma coisa – a educação inovadora, a gestão inovativa. Nessa acepção, confunde-se a inovação com algo criativo, inventivo, moderno e qualitativamente superior. A naturalização do termo, reduzindo-o a um adjetivo de algo, confunde o grau de originalidade do conceito com uma mera diferenciação de qualidade.

Para além da confusão entre conceito e palavra, o termo inovação também é mobilizado deliberadamente com o propósito de incitar o que David Harvey (2016) denominou como a cultura capitalista da inovação. Para o autor, diferentemente do significado mercadológico² que essa expressão também possui, a cultura capitalista se tornou obcecada com a ampliação do campo empresarial e de negócios que a inovação permitiu. Novas tecnologias de consumo, produção, circulação, gestão, entre outras dimensões, surgiram e possibilitaram a otimização de recursos e ampliação do processo social de reprodução do capital. Nota-se hoje uma busca desenfreada por inovações que permitam aumento da produtividade e do mais-valor. Parte dessas tecnologias pode ser considerada inovadora, porém, outras são apenas reiteraões de processos já consagrados.

Esse último ponto levanta uma outra imprecisão comum sobre o conceito de inovação ao confundi-lo com alta tecnologia.

² Cultura da inovação, na perspectiva ligada ao mercado, é um elemento importante e estimulado na gestão empresarial. Pode ser entendido como algo que beneficia os processos internos (entre setores da empresa) e externos (entre empresas diferentes) das empresas, agregando novas ideias e modos de realização da atividade laboral.

É possível que muitos produtos ou serviços inovadores sejam também de alta tecnologia, como, por exemplo, os aplicativos de entrega de refeições ou os *gadgets*. No entanto, é necessário que se vislumbre que há inovações que não guardam relação direta com a alta tecnologia, não sendo, portanto, a tecnologia, um requisito para se considerar algo inovador. No Brasil, um país capitalista dependente (FLORESTAN FERNANDES, 1974), as inovações mais comuns são justamente as que se distanciam da alta tecnologia.

Se esses sentidos, o da elasticidade do termo, o da cultura capitalista da inovação e o de confundi-lo com alta tecnologia, ainda que frequentes na percepção que a sociedade tem do termo de inovação, não caracterizam a natureza da inovação, como devemos entendê-lo? Especialmente para os objetivos deste texto, como já mencionado, qual o sentido de indagar qual é a questão da inovação?

A reflexão sobre inovação como questão, em que, como já dissemos, importa destacar a relação do processo de inovação com os problemas da realidade e as condições de vida, nos leva a considerar três dimensões centrais: as inovações empresariais, as inovações sociais e as relacionadas ao setor público. É importante ressaltar que essa diferenciação é meramente um artifício didático do texto, pois os processos inovadores decorrem, na maior parte dos casos, da interação entre eles.

Há um entendimento consensual, o de que inicialmente a inovação se apresentou como uma questão a ser debatida, investigada e almejada no âmbito empresarial, ou seja, própria do mundo empresarial em que o desempenho econômico e o aumento da produtividade se apresentavam como as questões-chave.

Do âmbito empresarial a inovação passou, logo a seguir, a fazer parte dos debates nacionais e internacionais sobre os

processos de crescimento econômico e de desenvolvimento de países e regiões. Dos consagrados textos de Joseph Schumpeter (1934), transitando pelo debate evolucionista em torno do conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI), à apropriação desse conceito, e de outros que se seguiram relacionados a esse e, até mesmo, fazendo parte de instituições supranacionais, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU), o debate sobre inovação cresceu e ganhou relevância central.

A OCDE (2005, p. 58) entende a inovação como a “implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. Nessa perspectiva, presente no Manual de Oslo³, as inovações podem ocorrer nas atividades industriais e de serviços e podem ser inovações de produto, de processo, organizacionais e de marketing.

A disseminação do conceito foi acompanhada de uma ampliação das abordagens em que diferentes questões passaram a fazer parte do escopo da inovação, como o meio ambiente, a urbanização, as questões que envolvem o mundo do trabalho, as desigualdades sociais e espaciais, dentre outras. Nesse âmbito, a inovação passou também a ser um termo quase que obrigatório de ser citado em documentos institucionais de organizações internacionais. Desse conjunto de novas perspectivas, as inovações sociais e as relativas ao setor público ganharam significativa relevância.

As inovações sociais têm ganhado bastante atenção em pesquisas acadêmicas e institucionais. No Canadá, o *Centre*

³ Publicação da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que tem a função de orientar do ponto de vista metodológico o levantamento de dados e pesquisas que envolvem o tema.

de *Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES)*⁴ apresenta as inovações sociais como sendo especialmente recorrentes em iniciativas do terceiro setor norteadas por três principais diretrizes, a que: “1. contribui para satisfazer necessidades humanas não consideradas satisfeitas de outra forma; 2. aumenta os direitos de acesso a elas (por exemplo, pela inclusão política, políticas redistributivas etc.); 3. melhora as capacidades humanas (por exemplo, capacitando grupos sociais específicos) (MARTINELLI *et al.*, 2003: 47-48).

Em geral, as inovações sociais são iniciativas ligadas aos cuidados de saúde, à ação social, à habitação, à imigração e à integração de pessoas no mercado de trabalho realizadas por diversas empresas privadas, algumas sem fins lucrativos, configurando o que se denomina ações do terceiro setor⁵ ou, ainda, às associações da sociedade civil organizada. O singular dos processos de inovação social, e o que é utilizado como critério para diferenciá-los das inovações em políticas públicas, é que a liderança do processo está distante, na maior parte dos casos⁶, das ações do Estado e da esfera das políticas públicas.

É preciso considerar que, apesar de iniciativas interessantes, a inovação social, atrelada unicamente à ação do terceiro setor ou de associações da sociedade civil organizada, possui limitações

⁴ Organização canadense interuniversitária e multidisciplinar, fundada em 1986 e pioneira nos estudos sobre inovação social, formada pela Universidade do Québec, Universidade do Laval, Universidade de Concordia, Escola de Altos Estudos Comerciais de Montréal e Instituto Nacional de Investigação Científica - Urbanização, Cultura e Sociedade.

⁵ A expressão terceiro setor pretende abarcar uma série de organizações, algumas empresariais, outras civis e sem fins lucrativos que se diferenciam do primeiro setor (o Estado) e do segundo setor (as empresas privadas).

⁶ Esse distanciamento das inovações sociais, ainda que bastante defendido pelas pesquisas acadêmicas e institucionais que abordam essa temática, precisa ser visto, para nós, de forma relativa. Isso porque diversos processos liderados pelo terceiro setor são financiados pelo Estado e se apoiam em infraestruturas físicas e institucionais mantidas por ele.

bastante significativas ao se caracterizar, muitas vezes, por ações efêmeras que não são capazes de promover uma transformação significativa dos contextos sociais. São potencialmente transformadoras, já que se preocupam com questões sociais fundamentais, mas, quando impregnadas pelo paradigma neoliberal de privatização total de todas as esferas da vida e da ótica que enxerga os sujeitos sociais como empresas de si mesmo, perdem a possibilidade de transformação social.

As inovações podem ocorrer também no setor público. Importante é compreender que o paradigma neoliberal e a centralidade da discussão da inovação no setor empresarial são dois componentes fundamentais para entender as inovações no setor público, seja pela ação direta do Estado como um agente de inovação, como no caso de empresas ou autarquias públicas que realizam inovações, ou pelo estabelecimento de políticas públicas inovadoras. Nesse último caso há uma gama de políticas públicas que podem ser inovadoras. Podemos falar de políticas públicas com foco no mercado e que apoiam as empresas privadas no desenvolvimento de atividades inovadoras. No Brasil, entre 2003 e 2015, as políticas públicas federais setoriais na área de C, T&I foram essenciais para o crescimento das atividades inovadoras envolvendo o capital privado, o Estado e uma série de instituições de apoio ao processo inovador.

Há também as inovações na gestão pública que podem contribuir para a prestação de um novo ou substancialmente melhorado serviço público. A digitalização dos dados dos cidadãos brasileiros permitiu, por exemplo, a informatização da declaração do imposto de renda no país. É uma inovação, pois o serviço de prestar contas à Receita Federal, que não tem nada de original, é realizado a partir de um novo processo.

E há, ainda, as políticas públicas de cunho social que podem ser inovadoras. Entre 2003 e 2015, no Brasil, tais políticas públicas,

especialmente as ligadas à soberania e segurança alimentar e de transferência de renda, foram importantes políticas públicas inovadoras que imprimiram uma significativa transformação social, tirando, por exemplo, o país do mapa da fome da ONU.

Seja o formato que a inovação aconteça no setor público, o importante a destacar aqui é a relevância da atuação do Estado nos diversos processos inovadores. Sabe-se que, em especial nos países de industrialização tardia, o Estado tende a assumir um papel central no fomento e na realização de processos inovadores. Mas essa não é uma situação restrita aos países dependentes, como bem aponta Mariana Mazzucato (2014) ao mostrar a importância do Estado em diversos contextos de inovações disruptivas realizadas por empresas privadas em países ricos.

No entanto, entende-se que, muitas vezes, as inovações em políticas públicas e aquelas que ocorrem diretamente pela ação do Estado, impregnadas pelo paradigma neoliberal, se adequam aos ideais de competitividade e produtividade que regem as inovações empresariais e as relações do capital. Entende-se que, dessa forma, poucas são as chances de os processos inovadores decorrentes da ação do Estado poderem concretizar um projeto social e político que reflita sobre o desenvolvimento urbano na perspectiva do direito à cidade.

O que buscamos evidenciar com as diferentes análises apresentadas é que a inovação deve ser entendida como um processo social de *geração e implementação de práticas inovadoras no enfrentamento dos problemas e das condições de vida que afetam a sociedade*. As práticas inovadoras possuem um amplo espectro, podem dar origem a um novo produto que solucione um problema da realidade - a vacina de Covid-19 foi uma inovação de produto que se apresentou como uma solução ao enfrentamento da pandemia causada pelo vírus Sars-Cov-2. Inovações de processo são outra possibilidade em que novas formas de realização de

um produto ou o oferecimento de um serviço são criadas. As evoluções técnicas da Revolução Industrial foram importantes inovações de processo que, a cada momento, resolveram os problemas de produtividade. Há ainda as inovações de marketing em que novas práticas para comercializar os produtos e serviços da empresa são implementadas. O outdoor nas estradas e nas cidades já foi uma inovação de marketing.-

Por fim, as inovações organizacionais estão relacionadas a novas práticas gerenciais e de organização de empresas públicas e privadas. A terceirização da produção, com a externalização de parte do processo produtivo, foi uma inovação organizacional que marcou o início do novo século para as indústrias. As estratégias de uso de inteligência artificial por parte de empresas globais, como as da Amazon, foram também uma nova prática gerencial que deu maior celeridade ao momento da distribuição do processo de produção das mercadorias. As inovações organizacionais podem também abrir novas possibilidades de gestão da produção, de financiamento e de comercialização de produtos e serviços, como é o caso das novas práticas associadas à economia solidária e à economia circular.

Como ficou evidente, a seleção do problema existente na sociedade a ser solucionado por uma nova prática, ou seja, por uma inovação, varia consideravelmente. Essa variação envolve distintos interesses que impulsionam a geração e implementação de uma prática inovadora, a seleção de quais enfrentamentos são considerados prioritários e as distintas soluções para o mesmo problema.

Um exemplo pode clarificar melhor o que estamos apontando. Sabemos que a mobilidade urbana é uma questão para a sociedade que vive em grandes cidades e compõe um dos elementos da crise urbana contemporânea. A quantidade de horas perdidas em deslocamentos pendulares e o alto custo

do transporte para os trabalhadores que precisam se deslocar diariamente da casa ao trabalho exigem o enfrentamento da questão e a geração e implementação de práticas inovadoras que possam contribuir para a consolidação do direito ao transporte, previsto no artigo 6º da Constituição.⁷

Em muitos casos, o enfrentamento da questão por parte dos municípios, ente federativo responsável pela organização e oferta de transporte público, passa pela adoção de uma prática inovadora na gestão do transporte a partir da concessão à iniciativa privada do direito de operar o sistema de transporte sob fiscalização e regulação da prefeitura. Na maior parte dos casos, a concessão gera uma péssima qualidade dos equipamentos de transporte, a superlotação, as mudanças em rotas dos ônibus e o aumento de tarifas. Situações recorrentes que consolidam uma visão da mobilidade urbana como um negócio e que, ao invés de resolver o problema, criam outros a serem enfrentados.

O mesmo problema – a questão da mobilidade urbana municipal – pode ser resolvida a partir de ações inovadoras totalmente diferentes. Os municípios de Maricá e Volta Redonda, no Rio de Janeiro; Pirapora de Bom Jesus e Vargem Grande Paulista, em São Paulo, e Muzambinho e Itatiaiuçu, em Minas Gerais, entre outros, adotaram a Tarifa Zero nos ônibus que circulam nos municípios. Ainda que com diferenças que têm relação com as especificidades de transporte municipal de cada um e, de forma alguma, distante de conflitos, a política pública de implementação da Tarifa Zero nesses municípios é uma prática inovadora bastante diferente do primeiro exemplo.

⁷ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta. BRASIL, Constituição (1988), Capítulo II, Art. 6. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91972/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988>. Acesso: 08 jul. 2022.

Os dois exemplos evidenciam que uma mesma questão pode gerar diferentes práticas, ambas inovadoras. Assim, os enfrentamentos dos problemas da realidade, no contexto de uma crise urbana que cada vez se generaliza mais, é um problema que impacta diretamente a condição de vida de muitas pessoas que deve, portanto, ser prioritário na agenda de inovação das cidades brasileiras, e exige o relacionamento de distintos sujeitos sociais.

No entanto, o fato de as soluções apresentadas se constituírem como práticas inovadoras não garante, como vimos, a superação do problema e a transformação da realidade, já que revelam alinhamentos e ações políticas distintas. No primeiro caso, a inovação gerada, a concessão do transporte público municipal para a iniciativa privada, se liga a um projeto social e político neoliberal que reverencia diretrizes do planejamento estratégico a partir de ações empreendedoras e da premissa da cidade como negócio. Como veremos a seguir, muitas outras são as ações práticas que são inovadoras no contexto do desenvolvimento urbano, mas que contribuem pouco para a transformação social. No segundo caso, sem cair na armadilha dual de considerá-lo como antagônico ao primeiro, a solução inovadora tem a potencialidade de resolver o problema do transporte municipal a partir de um projeto social e político emancipatório.

3. Inovação como elemento de um projeto social e político emancipatório

A inovação como elemento de um projeto social e político emancipatório é o avesso da ideia que associa inovação e empreendedorismo com a conotação rasa do que vem a ser inovação e com a significação neoliberal de empreendedorismo. O SEBRAE — Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas — coloca como seu objetivo “fomentar o

empreendedorismo no Brasil auxiliando as pequenas empresas e microempreendedores individuais” (SEBRAE, 2022). Entende que o empreendedorismo “é a capacidade que uma pessoa tem de identificar problemas e oportunidades, desenvolver soluções e investir recursos na criação de algo positivo para a sociedade. Pode ser um negócio, um projeto ou mesmo um movimento que gere mudanças reais e impacto no cotidiano das pessoas.” Diz que alguns “entendem como empreendedor quem começa algo novo, que enxerga oportunidades que ninguém viu até o momento. Em outras palavras **é aquela pessoa que faz, sai da zona de conforto e da área de sonhos e parte para a ação.**

Portanto, um empreendedor é um realizador que coloca em prática novas ideias, por meio da criatividade. Isso muitas vezes significa mudar tudo o que já existe. Já viu aquelas pessoas que conseguem transformar crises em oportunidades e que influenciam os outros com suas ideias? Provavelmente são bons empreendedores. Aproveitar as oportunidades do mercado e transformar crises em oportunidade é uma característica do brasileiro” (SEBRAE, 2022).

Não resta dúvida alguma que o SEBRAE presta importante serviço ao desenvolvimento do país. A questão não está no papel do SEBRAE, mas na ideologia que sustenta atualmente sua ação, fundada na ideologia do empreendedorismo, na qual o mercado se constitui num espaço fundamental para a formação do sujeito, que inclusive deve se transformar na sua própria empresa⁸.

Um exemplo é o chamado empreendedorismo de rua, nome novo para a venda de mercadorias espalhadas pelo chão ou em carrinhos ou similares, nos espaços públicos da cidade.

⁸ No ano de 2022, segundo dados da pesquisa do SEBRAE e da Receita Federal, os Microempreendedores Individuais (MEI) tiveram um aumento de quase 60% de novas unidades. Esse aumento é consonante aos dados de desempregados e de desalentados que, sem perspectivas para o mercado de trabalho, aderem ao auto empreendedorismo.

Chamados camelôs, os antigos informais aparecem revestidos de nova roupagem: agora são empreendedores de rua que se juntam a tantos outros, como os empreendedores de comunidade⁹.

Como observaram Erika Cordeiro do Rego Barros Valentim e Juliane Feix Peruzzo (2017) a “ideologia empreendedora se constitui como uma das principais estratégias do capital no contexto neoliberal, que implica para além da ampliação da mais valia, da exploração da classe trabalhadora, o não reconhecimento desta enquanto classe para si, esgarçando, deste modo, suas relações de solidariedade e minando suas possibilidades de luta e resistência, atingidas pela exacerbação do individualismo, da competitividade e concorrência destes ‘trabalhadores-empREENDEDORES’ entre si”. (p. 124).

Cidades inteligentes é uma outra ideia que surge como panaceia própria do nosso tempo. “Edifícios autossuficientes, transporte integrado, controle da poluição, trânsito monitorado, sensores interconectados e uma eficiente rede 5G são algumas das características das ‘*smart cities*’, cidades nos municípios nos quais os setores públicos e privado investem em soluções inovadoras que melhoram a infraestrutura urbana, o meio ambiente e a qualidade de vida de seus habitantes.” (*Folha de São Paulo*, 30/06/2022¹⁰). Dissemos panaceia com o sentido que se apresenta no Dicionário Houaiss, relativo a “qualquer coisa que se acredita possa remediar vários ou todos os males”¹¹. A palavra em português tem origem na palavra grega *panákeia*, que significa remédio para todos os males.

⁹ Sobre esses empreendedorismos, veja: Relatório Executivo Thinktank, Caminhos para o Rio. Escola de Negócios da PUC-Rio, 2ª ed., 2022.1. Disponível em: <https://www.thinktank-iag.org>. Acesso: 06 jul. 2022.

¹⁰ Caderno Especial Cidades Inteligentes, Folha de SP, 30 de junho de 2022. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/digital/compartilhar.do?numero=49958&anchor=6458654&pd=9d83d4d7ed1d55386845a8e1c0bdbfe7>. Acesso: 05 jul. 2022.

¹¹ Houaiss Eletrônico. São Paulo, Ed. Objetiva Ltda, 2009.

As *Smart Cities* aparecem como solução urbana e são inovadoras. Claro, o conjunto de quaisquer tecnologias presentes na chamada cidade inteligente pode melhorar as condições urbanas e aparece como novidade, mas isso não se confunde com inovação como se quer que se entenda. Nelas, o projeto visa produção de energia limpa, câmeras em piscinas que podem alertar para eventuais riscos aos usuários, sensores para monitorar o controle de poluição do ar, semáforos ajustados, transporte integrado, equipamentos de vigilância e segurança, iluminação otimizada, atendimento de emergência remoto, construções sustentáveis... Elas aparecem até mesmo como uma solução que alia soluções inteligentes à inclusão social.

A empresa *Planet Smart City*, uma empresa italiana, com sede em Londres, tem como seu produto a construção de cidades inteligentes em vários países, como a Índia, os Estados Unidos e a própria Itália. E, também o Brasil. No Ceará, construiu a *Smart City Laguna* e a *Smart City Aquiraz* e, no Rio Grande do Norte, a *Smart City Natal*, por exemplo. A de Laguna fica a 55 km de Fortaleza, a de Aquiraz, a 35 km e a de Natal, a 25km de Natal, suficientemente distantes para valorizar terrenos baratos. A de Laguna está projetada para 25 mil pessoas, a de Aquiraz, para 18 mil e a de Natal para 16 mil residentes. São adjetivadas de inclusivas porque as casas variam de 50m² a 165m². Podem ser adquiridas por meio de financiamento pela construtora, sendo a negociação e o contrato realizados inteiramente on-line e a entrada parcelada em até 24 meses.

Todas elas enfatizam a inovação. “O Hub de Inovação é o coração social da cidade e oferece um local no qual os moradores e a comunidade do entorno têm acesso à biblioteca, cinema, cursos gratuitos e outras atividades sociais. O intuito é que a cidade seja vista como um parque tecnológico que atraia investimentos e gere retornos econômicos para moradores e investidores”. (*Jornal Tribuna*, 23/02/2022¹²).

¹² Jornal Tribuna, 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://www.tribu->

Estão longe de ser solução urbana inclusiva como querem apregoar e se utilizam da ideia de inovação como fetiche; de fato, nada mais são do que negócios imobiliários que se assenhoram de um nicho de mercado, o reveste de novidades, aprofunda o problema e o torna insolúvel.

Empreendedorismo e *Smart Cities* são exemplos de rótulos mistificadores que capturam mentes e compradores com os atrativos e abortam o conteúdo verdadeiro dissimulado pelos discursos. Esses atrativos fetichizados aparecem como inovação, mas são expressões de processos de alienação inevitavelmente mistificadores. Como disse Lefebvre, “fetichismo, alienação, mistificação são três termos quase equivalentes, três aspectos de um só fato. Eles nos permitem compreender a unidade complexa da economia e das formações ideológicas” (LEFEBVRE; GUTERMAN, 1979, p. 221).

Acima de tudo, essa tríade lefebvriana, fetichismo, alienação e mistificação, se constitui em armadilhas que nos impedem de ver o que está por trás da aparência dos lugares, dos discursos e das práticas sociais. A consciência mistificada é a antítese das possibilidades de se pensar alternativas emancipatórias, de se compreender o mundo para o transformar, não em um outro mundo capitalista, mas em um outro mundo possível. Essa tríade impede de pensar um mundo possível, um mundo não como utopia, mas utopiano, que tem a possibilidade, a virtualidade de vir a ser. Um vir a ser concebido e construído. Um vir a ser em que a inovação se coloca como projeto de emancipação e prática de realização de direitos.

Um ‘não’ deve ser dito à inovação como panaceia. Uma tênue linha separa o conceito de inovação — mesmo que polissêmico — da palavra inovação simplesmente usada como sendo expressão

de algo novo. Só nesses termos é que a inovação pode se instituir como um dos elementos de um projeto social e político que busca construir uma sociedade mais justa socialmente. São nesses termos que a inovação pode se instituir como componente das estratégias de desenvolvimento urbano que têm a potencialidade de realizar o direito à cidade.

4. Considerações finais

Deve-se levar em conta que o contexto atual não é simplesmente o de um neoliberalismo caracterizado pela diminuição da intervenção pública, pela desregulação dos mercados, pelas privatizações, dentre tantos aspectos conhecidos desde as últimas décadas do século passado. Cada vez mais, as propostas neoliberais vêm buscando se mostrar moralizante e com tom ético e, além do mais, preocupadas com a responsabilidade das empresas e objetivando desenvolver uma economia do saber e da inovação. A solidariedade e o combate à pobreza constituem sua faceta moralizante e filantrópica, mas a questão chave e estrutural, a da desigualdade, fica submersa nas proposições.

Esse é o contexto em que temos que projetar a construção de um mundo possível que, no que diz respeito ao urbano, restitua o direito à cidade como um direito utópico, possível de ser realizado concretamente. Um mundo em que a inovação possa se constituir num elemento das estratégias de desenvolvimento urbano e, nesse sentido, socialmente instituinte de um projeto social e político de desenvolvimento urbano que tem a potencialidade de garantir o direito à cidade.

Embora seja um conceito polissêmico, com sentido até mesmo banal ou carregado de imprecisões e generalizações, cuja origem se situa no mundo empresarial, tem sido presente de forma recorrente nos debates nacionais e internacionais sobre

desenvolvimento. Também o tema da inovação se faz corrente na atuação do terceiro setor, como elemento constituinte de políticas públicas e como constituinte de ações diretamente desenvolvidas pelo Estado. Algumas delas se apresentam como inovações sociais, mas quando embebidas no paradigma neoliberal são regressivas e têm poucas possibilidades de contribuir para a transformação e justiça social.

O neoliberalismo, com a recorrente apologia ao empreendedorismo na exacerbação do individualismo, da competitividade e no esgarçamento de solidariedades busca se apresentar ético, assistencialista e filantrópico. Trata-se apenas da aparência moralizante da lógica liberal que o neoliberalismo atualizou com requintes jamais imaginados e dissimulados na sua versão atual.

A inovação posta como fetiche, como encantamento, acompanhada da alienação, que, como disse Lefebvre (1976), é a dificuldade de realizar o possível, e da mistificação, como um embuste ou mentira em que muitos acreditam, jamais foi tão real. A superação do fetiche, da alienação e da mistificação abre o caminho para a conscientização, mas só abre o caminho para caminhar, pois como disse o poeta, “Caminhante, não há caminho, faz-se caminho ao andar”¹³. Sim, é preciso caminhar em direção ao possível, construindo esse caminho que só se realiza caminhando, que só se efetiva construindo o possível.

Vivemos tempos sombrios no qual a inovação, desvinculada das amarras constrangedoras e imperiais do neoliberalismo, tem a potencialidade de contribuir para a superação dos problemas sociais se constituindo como participante de um projeto social e político na construção do direito à cidade. Uma cidade como

¹³ Verso do poeta Antonio Machado. *Cantares*. Disponível em: <<https://www.escritas.org/pt/antonio-machado>>. Acesso: 09 jul. 2022.

produção e espaço do possível e, portanto, como espaço que se constrói na prática emancipatória.

Referências

- BROSSAUD, C.; LAVAL, C. Aux racines des communs. Entretien avec Christian Laval. **Métropolitiques**, 3 mai 2018. Disponível em: <http://www.metropolitiques.eu/Aux-racines-des-communs.html>. Acesso: 26 fev. 2022.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- COSTES, L. “Droit à la ville et planétarisation de l’urban”. In: LETHIERRY, H. **Sauve qui peut la ville. Études Lefebvriennes**. Paris: L’Harmattan, 2011, p. 91-97.
- FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia, 1974.
- HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville, suivi de Espace et Politique**. Paris: Éditions Anthropos, 1972.
- LEFEBVRE, H. **Tiempos equívocos**. Barcelona: Editorial Kairós, 1976.
- LEFEBVRE, H.; GUTERMAN, N. **La conscience mystifiée**. Paris: Le Sycomore, 1979.
- MARTINELLI, F.; MOULAERT, F.; SWYNGEDOUW, E.; AILENEI, O. **Social innovation, governance and community building** – Singocom - scientific periodic progress report month 18, 2003. Disponível em: <http://users.skynet.be/bk368453/singocom/index2.html>. Acesso: 05 jul. 2022.
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**. Desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo**. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3ª edição. Brasília, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2005.
- RELATÓRIO EXECUTIVO THINKTANK. **Caminhos para o Rio**. Escola de Negócios da PUC-Rio, 2ª ed, 2022.1. Disponível em: <https://www.thinktank-iag.org/>. Acesso: 06 jul. 2022
- SCHUMPETER, J. **The Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. O que é empreendedorismo? **Blog**, 2022. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JkvYJNNTF0gl:https://www.sebrae-sc.com.br/blog/o-que-e-empreendedorismo+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso: 05 jul. 2022.

VALENTIM, E. C.; PERUZZO, J. F. A ideologia empreendedora: ocultamento da questão de classe e sua funcionalidade ao capital. **Temporalis**, 34, pp. 101-126, jul.-dez. 2017.

CAPÍTULO 20

Por uma cidade cooperativa

LUCIANA CORRÊA DO LAGO

FERNANDA PETRUS

IRENE MELLO

1. Introdução

No contexto atual de profunda crise econômica e política, a diversidade de experiências associativas populares por todas as regiões do Brasil¹ nos desafia a apreender a potência dessa diversidade como possibilidade de construção de uma cidade cooperativa, entendida como a materialidade de uma outra economia, popular e solidária. E para conceber tal construção, devemos partir das possibilidades presentes – enfrentando o problema da readequação das estruturas físicas e institucionais, de relativa permanência, produzidas na materialização da utopia neoliberal – e buscar reverter as formas socioecológicas impostas pela acumulação do capital. Em outras palavras, devemos buscar reverter a cidade como força produtiva socializada para a reprodução ampliada do capital, resultante da necessária cooperação das empresas no mercado (TOPALOV, 1979). A concentração espacial das unidades de produção, de serviços e de comércio está na gênese da cooperação empresarial.

A utopia da cidade cooperativa é aqui pensada como força produtiva socializada para a reprodução ampliada da vida. Harvey (2009) propõe a *utopia dialética* como conceito norteador das lutas contra-hegemônicas nas cidades. O modo como uma utopia é circunscrita espacialmente é fundamental para sua concretização, já que a vida real está, simultaneamente, regida pelo tempo e limitada no espaço. Por esse caminho, *o direito à cidade*

¹ Nossa análise se baseia no universo de empreendimentos econômicos solidários mapeados, entre 2009-2013, pela extinta Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), e ainda nos empreendimentos habitacionais autogestionados produzidos pelos movimentos sociais de moradia e nas práticas de produção e circulação de alimentos do MST nas metrópoles do Rio de Janeiro e Porto Alegre (LAGO, 2019). Trata-se de um universo bastante diverso que engloba empreendimentos habitacionais autogestionários, assentamentos e agroindústrias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), rede de bancos comunitários, cooperativas de catadores de materiais recicláveis, incubadoras de cooperativas populares e redes de agricultura urbana, entre outros.

nos remete ao direito de se imaginar, criar e disputar projetos de cidade que respondam às necessidades, aos desejos e interesses da classe trabalhadora. A reprodução ampliada da vida pressupõe a permanente construção coletiva dessas necessidades, elevando o patamar da qualidade de vida urbana. E essa construção coletiva exige a previsão das novas materialidades e das formas de produção destas na perspectiva autogestionária.

Conhecemos as dificuldades das experiências econômicas solidárias em alcançarem formas sustentáveis de cooperação em redes de bens e serviços, seja nos campos da habitação e das infraestruturas, seja nos da alimentação e das finanças solidárias, entre outros. A sustentabilidade de um empreendimento solidário não diz respeito apenas à sua dinâmica interna ou à sua rentabilidade, mas ao contexto local, regional e global no qual está integrado. Coraggio (2005) ressalta a necessária disposição dos trabalhadores cooperados em buscar a cooperação entre unidades microeconômicas, incluindo elementos sociais, organizativos e tecnologicamente heterogêneos, mas complementares, no nível *meso*. A cidade é a escala *meso*, a escala dos sistemas de troca e de circulação de pessoas e produtos. Mas a disposição em buscar a cooperação esbarra nas condições de pobreza, muitas vezes extrema, dos trabalhadores da economia popular: famílias sem um teto, sem um trabalho e uma renda estável, sem proteção social, sem atendimento à saúde, enfim, sem as condições materiais de sobrevivência e desenvolvimento de suas capacidades plenas.

Nesse quadro, o protagonismo dos movimentos sociais e a efetividade das políticas redistributivas se impõem como fatores determinantes da economia popular solidária. Nas experiências associativas originadas pela ação de movimentos sociais, a formação da consciência crítica sobre as causas da vida precária caminha junto com as práticas econômicas coletivas, as quais devem dar respostas materiais às necessidades imediatas

dos associados. A adesão e a difusão da economia popular solidária dependem dessas respostas e da elevação sustentável da qualidade de vida de todos os envolvidos. Só assim, novas necessidades materiais e simbólicas e novos parâmetros de bem-estar, não subordinados à racionalidade capitalista, podem se manifestar.

Apresentaremos, a seguir, cinco desafios apresentados pelas experiências associativas rurais e urbanas, acumuladas nos últimos trinta anos, no campo da economia popular solidária. O primeiro desafio é de ordem político-ideológica: como se contrapor de forma prática e argumentativa à ideologia neoliberal do empreendedorismo. O segundo desafio diz respeito às condições urbanas de vida nos territórios populares, tendo em vista as carências e potências na escala comunitária. O terceiro desafio traz o papel da tecnologia na mediação entre as práticas econômicas associativas e a produção da materialidade urbana. O quarto desafio ultrapassa o comunitário, buscando as condições para a formação das redes entre empreendimentos, nas escalas intraurbana e interurbana. Fechando o texto, discutiremos o papel estratégico dos movimentos sociais como sujeitos políticos das lutas a serem travadas, com destaque para as disputas pelo fundo público.

2. Desafio 1: a resignificação do empreendedorismo

As argumentações em defesa das formas associativas de trabalho produtivo e reprodutivo devem estar ancoradas no acúmulo de experiências práticas que efetivamente elevaram as condições materiais de vida das famílias envolvidas. Um dos nossos grandes desafios é buscar caminhos de ação que tornem sustentáveis essas mudanças, base para a legitimação de estratégias coletivas transformadoras. São ações voltadas para

a formação de uma outra cultura, fundada na confiança mútua, na complementaridade e na solidariedade entre trabalhadores, que sustente a confrontação com a ideologia empreendedora neoliberal, iniciada no país na década de 1990.

Foi nos anos 1990 que nos deparamos no Brasil com o início da construção de uma política de ressignificação do trabalhador autônomo como empreendedor, num quadro de forte crise econômica e de retração do emprego assalariado. Tal política foi implantada principalmente por meio dos incentivos federais ao microcrédito e à capacitação para o empreendedorismo, com destaque para o papel do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O resultado foi a ampla propagação da ideologia empreendedora como resposta ao desemprego. Os governos petistas, a partir de 2003, deram continuidade aos programas de estímulo ao empreendedorismo, com avanços na institucionalização de instrumentos de formalização do trabalho, como a criação da figura do microempreendedor individual em 2008, e nas formas de crédito. Num cenário de retomada do assalariamento formal até 2014, o crescimento do empreendedorismo nesse período não foi uma resposta à crise do emprego, mas a evidência do reconhecimento social de uma nova alternativa de inserção laboral.

A ideologia empreendedora é hoje uma das manifestações da concepção de mundo hegemônica no capitalismo neoliberal, concepção centrada no mercado e no trabalho desregulados e na liberdade individual dissociada das condições materiais de reprodução da vida. Como ideologia, o empreendedorismo oculta a precarização do trabalho e a instabilidade da renda, por meio de ações legais, educacionais e midiáticas que fomentam a crença na capacidade e no esforço individual de cada trabalhador para sair da pobreza. No entanto, esse universo de práticas econômicas é permeado por contradições diversas, a começar

pelas solidariedades e ajudas mútuas que, especialmente no mundo popular, atravessam as relações de trabalho. Tais contradições estão presentes em muitas experiências associativas e evidenciam as tensões entre estratégias individuais/familiares e estratégias coletivas, sobretudo no campo da economia solidária, fortalecido nos anos 2000 pela criação da Senaes e pelas políticas de incentivo daí decorrentes.

A possibilidade de retomada de uma política nacional de economia solidária em 2023 nos demanda uma compreensão sistemática das contradições mencionadas anteriormente, como primeira etapa de um processo democrático de formulação das políticas de fomento às práticas econômicas solidárias. Sem dúvida, entre 2003 e 2016, novos espaços de negociação foram criados pelos governos petistas no interior da máquina pública federal, abrindo brechas para que os movimentos de trabalhadores disputassem a agenda das políticas públicas. Nesse período, alguns avanços foram alcançados como resposta às reivindicações dos trabalhadores organizados, cabendo destacar aqui a própria criação da Senaes e das diversas políticas de fomento à economia solidária daí resultantes, e ainda a criação de um programa nacional de financiamento habitacional para a produção autogerida da moradia por movimentos sociais e cooperativas. No entanto, pouco se avançou nas políticas de educação popular e de assessoria técnica direcionadas para formas associativas de trabalho, em contraposição à ideologia empreendedora. O Sebrae permaneceu como aparelho legitimador dessa ideologia, enquanto o amplo conhecimento pedagógico acumulado por educadores populares comprometidos com a emancipação dos trabalhadores não alcançou lugar estratégico nas políticas de trabalho e renda. A resignificação do empreendedorismo no processo de construção de uma outra economia impõe ações combinadas de fomento a formas diversas de trabalho associado e de educação política e prática.

3. Desafio 2: a superação da precariedade do *habitat* popular

A economia popular solidária pressupõe práticas coletivas fortemente enraizadas em seus territórios e por isso condicionadas ao contexto local. A sustentabilidade econômica dos empreendimentos populares não depende apenas de uma eficiente capacidade técnica de produção e gestão interna, mas também da ambiência em que estão situados, o que engloba condições culturais, econômicas, tecnológicas e sociais. Para Kraychete e Santana (2012, p. 61), “a emergência destas condições requer ações convergentes e complementares de múltiplas instituições e iniciativas de órgãos governamentais, das organizações não governamentais (ONGs), instituições de ensino e pesquisa, sindicatos etc.”.

A materialidade e os processos de produção e apropriação do *habitat* popular expõem, por um lado, o acúmulo de carências urbanas das classes trabalhadoras ao longo do processo de urbanização do país; por outro, expõe também uma diversidade de práticas cotidianas de produção de bens para a reprodução da vida, que combina relações mercantis e solidárias, projetos familiares e coletivos e uso de recursos monetários e não monetários. Experiências associativas, muitas transformadas em movimentos de luta, possibilitam a transformação dessas práticas forjadas na carência em ações pedagógicas que colocam em questão os parâmetros dominantes de bem-estar urbano. Como construção social, a noção de bem-estar urbano é objeto de disputa e está na agenda de organizações e movimentos sociais produtores de cidade. Esse é o caso, por exemplo, das agrovilas criadas pelo MST na metrópole de Porto Alegre e dos empreendimentos habitacionais centrais e periféricos produzidos pelos movimentos de moradia nas metrópoles brasileiras. O ponto

central é a necessária associação dos elementos que dão conteúdo à noção de bem-estar (segurança da posse, infraestrutura urbana, padrão construtivo e estético, espaço público, qualidade dos serviços urbanos, relações de trabalho etc.) com as práticas coletivas que (re)definem os parâmetros desses elementos.

O processo de acumulação capitalista é um processo contínuo de criação de novas necessidades e mercadorias, redefinindo, portanto, os parâmetros de bem-estar. No caso específico da produção do ambiente construído urbano, o capital imobiliário determina a dinâmica do mercado por meio de uma constante busca por sobrevalorização dos imóveis produzidos. A base dessa sobrevalorização está na diferenciação social do espaço urbano, o que exige a permanente reprodução dessa diferenciação, seja “renovando” ou “deteriorando” áreas consolidadas, seja incorporando novas áreas ao mercado. A criação, a renovação e a deterioração de pedaços da cidade produzem necessidades-mercadorias novas, alterando o padrão de desigualdades e de segregação. As disputas em torno do acesso à cidade se dão no âmago desse processo de mercantilização, que engloba o imóvel, as infraestruturas e todos os serviços urbanos necessários ao desenvolvimento de uma economia popular solidária.

A privatização dos serviços urbanos (luz, saneamento, gás, transporte, internet etc.) vem alterando a pauta das lutas urbanas. Como exemplo, temos a expansão das redes de transporte, de água e de eletricidade para as periferias, acompanhada pelo aumento exponencial das tarifas para garantir a rentabilidade das empresas concessionárias. As redes e os serviços urbanos “entraram” em muitas periferias, porém a racionalidade mercantil impôs barreiras ao acesso por parte das famílias de baixa renda. Junta-se a isso a desigualdade na qualidade dos serviços prestados entre espaços centrais e periféricos, como é o caso da intermitência do acesso à água potável em comunidades e bairros periféricos que

já contam com rede conectada ao sistema de abastecimento geral.

São várias as estratégias para a reversão do processo de mercantilização das cidades brasileiras. Dentre elas, apontamos a implementação de uma política urbana que considere os territórios populares como espaços produtivos e reprodutivos que já retêm soluções diversas para a reprodução da vida dos que lá habitam. Os territórios populares são autoproduzidos, em condições de extrema precariedade, como valor de uso pelos trabalhadores, e ao longo desse processo novos patamares de bem-estar vão sendo alcançados. Uma política urbana democrática e redistributiva amplia o campo de possibilidades desse processo de construção, promovendo a interação entre o saber popular experimentado e o conhecimento científico comprometido com a reprodução ampliada da vida.

4. Desafio 3: a criação/adequação tecnológica para a reprodução da vida

Um dos grandes desafios tecnológicos para se levar a cabo o projeto de uma economia popular solidária juntamente com sua materialidade urbana é o desenvolvimento de dispositivos apropriáveis pela classe trabalhadora, os quais viabilizem a elevação da qualidade de vida urbana nos territórios populares e estimulem as conexões intercomunitárias. Trata-se da criação e adequação de tecnologias que respondam às urgências presentes na vida cotidiana da maioria da população brasileira.

A produção do *habitat* popular se sustenta numa cultura tecnopolítica baseada na separação entre o privado e o público (entendido como estatal). No longo processo de urbanização das periferias, a autoconstrução das casas muitas vezes extrapola para a rua, para a instância coletiva da pavimentação e da canalização informal de água e esgoto. Mas essas ações coletivas foram e

continuam sendo realizadas em resposta à omissão do Estado, por isso mesmo fomentam lutas reivindicatórias relevantes. São processos de aprendizagem, mas que não geram tensões em relação às soluções técnicas de urbanização já legitimadas na sociedade.

O modelo de urbanização no capitalismo periférico expõe soluções técnicas inerentes ao paradigma dos grandes sistemas de infraestrutura urbana (grandes redes, estações de tratamento, reservatórios etc.) que foram projetados para responder, primeiramente, às exigências da indústria capitalista concentrada nas cidades. Esses mesmos sistemas alcançam os espaços de reprodução da vida, criando uma hierarquia socioespacial, desde espaços bem servidos para as classes dominantes até espaços totalmente fora dos sistemas de abastecimento para a classe trabalhadora mais precarizada. A luta da classe trabalhadora por melhorias em sua condição urbana de vida está centrada no paradigma dos grandes sistemas de infraestrutura. Esse paradigma, por sua vez, está associado à perversa política da espera por serviços públicos, uma política que alimenta a crença no acesso a esses serviços num futuro próximo.

As tecnologias de pequena escala descentralizadas e apropriadas pelos trabalhadores, ao assegurar melhorias nas condições de vida local, podem desestabilizar a política da espera nas periferias urbanas. Como exemplo, vale destacar as bacias de evapotranspiração com bananeiras (BETs) produzidas coletivamente para solucionar o tratamento do esgoto de forma ambientalmente sustentável. A BET e outras técnicas, como os biodigestores e a captação e filtragem de água da chuva, têm sido de grande impacto ao gerar recursos locais e fechar os ciclos hídricos e de nutrientes na perspectiva do domínio popular sobre o território. A apropriação destas técnicas pelos moradores pode promover não apenas a sua replicação em bairros e empreendimentos

econômicos populares, mas também a reformulação das tecnologias descentralizadas, bem como dos parâmetros de bem-estar urbano em resposta às necessidades coletivas.

Nesse sentido, colocam em xeque as soluções baseadas nos grandes sistemas em rede que até hoje estão na pauta de reivindicações dos movimentos sociais. Não sabemos ainda em que medida essas soluções alternativas são incorporadas pelos trabalhadores como soluções temporárias e paliativas à ausência das redes de saneamento ou como pauta de luta pela universalização dos serviços urbanos. Na realidade, essas experiências nos estimulam a projetar formas mais complexas, ou mais híbridas, de produção e gestão dos serviços urbanos, na direção de uma política urbana baseada na cogestão desses serviços. O sistema híbrido está ancorado nas práticas associativas territorializadas, conectando as infraestruturas e os serviços descentralizados ao macrossistema urbano.

5. Desafio 4: a formação de redes intra e interurbanas

Um desafio comum aos empreendimentos econômicos solidários é o de alcançarem a unidade produção-circulação-consumo por meio de conexões e redes intra e extralocais de bens e serviços. Como já dito, a cidade é a escala intermediária entre o comunitário e o nacional/global, a escala dos sistemas de troca e de circulação cotidiana de pessoas e produtos. E a circulação cotidiana extrapola os limites do que entendemos como cidade. As experiências coletivas de produção de alimentos saudáveis ou de saneamento ecológico ou ainda de reciclagem de resíduos sólidos apontam para a superação da dicotomia campo-cidade. Entendemos essas experiências como práticas embrionárias de superação dessa dicotomia, ou seja, de superação da dominação da cidade sobre o campo.

As dinâmicas da urbanização planetária no capitalismo neoliberal transformaram a relação campo-cidade, tornando menos claro o corte rural/urbano (BRENNER, 2014). Por um lado, vemos a operacionalização do campo pelo urbano – agronegócio, exploração mineral, redes logísticas e de infraestrutura etc.; por outro, uma diversidade de práticas populares cotidianas e arranjos socioespaciais se desenvolve e articula atividades urbanas, agrícolas, de produção de bens, prestação de serviços, trocas e reciprocidades. Nesse sentido, a pluriatividade produtiva-reprodutiva é a estratégia de reprodução da vida nos territórios populares (WANDERLEY, 1999).

O alargamento das dinâmicas econômicas endógenas em direção às dinâmicas extralocais é uma questão-chave na construção de uma economia popular solidária – alargamento que se dá por meio das redes econômicas e das ações políticas de articulação e formação. Por um lado, temos estratégias que buscam promover a intensificação das atividades intracomunitárias de compra e venda de produtos e serviços, introduzindo, por exemplo, tecnologias financeiras como o banco comunitário, a moeda social local e o microcrédito solidário, como dispositivos econômicos e pedagógicos de solidariedade; por outro, temos as conexões extralocais de financiamento, de comércio, de formação ou de atividades políticas e culturais, entre outras, que devem fortalecer as potencialidades de um desenvolvimento local, ampliando o campo de visão dos trabalhadores e dos jovens em fase de formação.

Os desafios são grandes e demandam condições materiais para as conexões de curta e longa distâncias, presenciais e remotas, sejam as infraestruturas de transporte de pessoas e produtos, sejam as tecnologias informacionais para a gestão da logística do transporte, para a comercialização de produtos ou para a realização de práticas educacionais, entre outras. Mas a

implantação desses meios de conexão é uma via de mão dupla, ou seja, ao mesmo tempo que aporta novas possibilidades de interação solidária, demanda uma análise atenta sobre a inserção dos empreendimentos e das comunidades na economia da cidade, ou seja, no mercado competitivo. E essa inserção é territorial. A localização das práticas associativas, seja ela na área urbana ou rural, seja na pequena cidade ou na metrópole, no centro urbano ou na periferia, incide diretamente nas possibilidades de desenvolvimento local e extralocal. Portanto, a leitura geográfica da economia popular solidária pode contribuir na construção da necessária unidade produção-circulação-consumo de bens e serviços.

Como exemplo, temos as feiras agroecológicas e redes de comercialização direta como estratégias que permitem que os produtores retenham a renda que iria para o agente de comercialização. Trata-se de uma estratégia econômica relevante no sentido de ampliar os limites territoriais da venda de produtos nas cidades, possibilitando novas demandas. Numa economia mercantil competitiva, em que a regulação estatal responde aos interesses do mercado, a localização de feiras e pontos de venda nos espaços públicos é objeto de disputa entre comerciantes, exigindo dos empreendedores da economia solidária algum domínio dessa geografia econômica, como forma de ampliar as alternativas locais que garantam uma demanda significativa dos produtos.

Quando focamos na circulação e nas trocas de bens e serviços, temos por trás a ideia de que no capitalismo contemporâneo fenômenos relacionados às necessidades e à organização do consumo assumiram importância crescente no processo de acumulação e na própria reprodução das relações capitalistas de produção (LEFEBVRE, 1978). Portanto, a construção de uma outra economia, popular e solidária, requer a superação do consumo

alienado que responde às necessidades programadas pelo capital. Superação que se dará pela aproximação e pelo vínculo ético entre trabalhadores com base na complementaridade das atividades desenvolvidas nas diversas etapas das cadeias produtivas, desde a produção de matérias-primas, passando pelo beneficiamento, armazenamento, circulação e transporte de bens, até o consumo não alienado (MANCE, 2009). E é a partir do vínculo ético entre produtores e consumidores que compreendemos a interação campo-cidade ou, ainda, a utopia da cidade cooperativa.

6. Desafio 5: o protagonismo dos movimentos sociais e as políticas públicas

Partimos do pressuposto de que cada uma das experiências solidárias é uma força criativa capaz de se desenvolver como força contra-hegemônica, se inserida num movimento social de base comprometido com a desmercantilização de todas as dimensões da vida social. Os movimentos sociais cumprem a função de definir coletivamente os princípios, a linguagem comum e as formas de funcionamento a serem incorporados pelos grupos em formação, não sem contradições entre os preceitos dos movimentos e as práticas concretas dos empreendimentos.

Como já dito, trata-se de um campo muito diverso de experiências, nas quais encontramos a presença de “discursos politizados coerentes” (HARVEY, 2001, p. 197) na própria gênese de cada experiência. A princípio, os empreendimentos associativos que nascem em um campo de ação política transformadora, com linguagem e estratégias próprias, não se defrontam com dois grandes desafios comuns às experiências coletivas populares.

O primeiro desafio diz respeito à fragmentação das experiências, cada qual voltada para suas necessidades e reivindicações particulares. O grande desafio dos movimentos

sociais é, como mediadores, traduzirem as lutas particulares dos trabalhadores num discurso comum, capaz de unificar as ações dos grupos para uma luta política mais abrangente, sem enfraquecer a solidariedade de base preexistente (HARVEY, 2001). O segundo desafio é assegurar a politização das reivindicações populares, comumente encerradas em interesses particulares, expondo a amplitude dos ganhos quando a agregação de diferentes particularismos possibilita a construção de uma única luta.

Aqui vale destacar uma das ações do Movimento de Economia Solidária,² que alcançou institucionalidade com a Senaes: a criação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBC), formada, em 2022, por 103 bancos articulados pelo Instituto Banco Palmas, responsável pela implementação de tecnologias sociais de crédito, produção, comércio e consumo solidários. A implantação de um sistema financeiro solidário pressupõe o enraizamento da moeda social na comunidade, para que tal sistema funcione como dinamizador da economia local com base na formação de redes e na articulação entre produtores e consumidores. A implantação pressupõe ainda a capacitação/mobilização social em torno dos princípios da economia solidária, do funcionamento das finanças solidárias e das potencialidades do banco comunitário em elevar as condições de vida local. Esse conjunto de experiências nos ajuda a enxergar o lento processo de compreensão, apropriação e experimentação dessa nova linguagem, conjugada às práticas já aprendidas e reconhecidas socialmente.

² Além de organizações não governamentais, acadêmicos e gestores públicos, o Movimento de Economia Solidária no Brasil conseguiu reunir, ao longo dos últimos trinta anos, associações, movimentos e redes nacionais de caráter produtivo, tais como: Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (Anteag); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Rede Brasileira de Bancos Comunitários e Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

A sustentabilidade das conquistas alcançadas pelos movimentos sociais e a própria construção de uma cultura solidária estão condicionadas à efetivação de políticas de fomento a esse projeto. Segundo Schiochet (2009), tais políticas cumprem ainda um papel importante na difusão da economia solidária, indo além do “experimentalismo social”. Contraditoriamente, o poder da autogestão é um poder não estatal, pois seu princípio descentralizador se opõe ao princípio centralizador do Estado, ao mesmo tempo que tende a reorganizá-lo em razão do seu funcionamento. Para generalizar, a autogestão não pode deixar de se confrontar com o sistema estatal (LEFEBVRE, 2009). Para isso, é preciso pensar a autogestão na sua concepção mais abrangente, incidindo em todos os níveis da vida social, inclusive do planejamento, e não apenas nos empreendimentos e nas comunidades. Em todas essas instâncias, a marca da autogestão está nos processos decisórios democráticos pautados pelas necessidades sociais. Ou seja, a autogestão “tende a restaurar a primazia do valor de uso” (LEFEBVRE, 2009, p. 148). É à luz dessa contradição maior que devemos buscar compreender as interações entre as práticas associativas, os movimentos sociais e as políticas públicas.

Não se alcançou, até agora, uma política de Estado no Brasil que garanta o desenvolvimento de empreendimentos coletivos autogeridos, independentemente da vontade política dos governos. Muitos dos desafios enfrentados por tais empreendimentos decorrem do fato de as políticas públicas, em vários setores, não serem compatíveis com os princípios de organização coletiva, associativa e autogestionária da economia solidária. Como exemplos, no caso dos assentamentos do MST, a venda de alimentos produzidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é dificultada pelo fato de o programa só aceitar o cadastramento individual dos agricultores

familiares – e, no caso do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), voltado para a produção autogerida da moradia, a imposição da individualização da propriedade dos imóveis após a conclusão das obras estabelece limites à sustentabilidade dos empreendimentos de forma coletiva. O grau de subordinação às normas da política, no entanto, pode ser minimizado pela participação dos movimentos sociais em espaços políticos, como os fóruns locais e nacionais, quando tais espaços alcançam algum poder de regulação. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária³ teve papel relevante, entre 2003 e 2016, na inserção dos princípios do movimento em alguns programas setoriais e não apenas na formulação das políticas da Senaes.⁴

No caso do programa habitacional, o Fórum Nacional de Reforma Urbana⁵ não teve poder para alterar substancialmente as normas estatais. As experiências habitacionais autogeridas por movimentos de moradia com financiamento estatal evidenciam a fragilidade de uma política voltada para a autogestão desvinculada de uma política fundiária que garanta a democratização do acesso à terra e de uma política de assessoria técnica que possibilite a socialização do conhecimento científico. O PMCMV-E foi uma resposta aos movimentos de moradia, dentro de uma política habitacional maior, desenhada para responder às demandas das

³ O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), criado em 2003, na mesma época da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no Ministério do Trabalho, se define como um instrumento do movimento de economia solidária, um espaço de articulação e diálogo entre diversos atores, redes e movimentos sociais.

⁴ Para Schiochet (2009), a política pública de economia solidária não é uma política setorial e deve estar presente nas diferentes áreas setoriais que fazem parte da agenda pública. Assim, a economia solidária deve ser pensada como uma forma de organização e de gestão da própria política pública.

⁵ O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) foi criado em 1987 por movimentos nacionais de moradia de base popular, organizações não governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas, no contexto do processo constituinte, tendo como objetivos a luta pela democratização da gestão das cidades e pela garantia de condições urbanas dignas para todos.

empresas construtoras, considerando as suas especificidades: disponibilidade de capital de giro e pessoal com capacidade e tempo de trabalho para elaborar projetos e lidar com a burocracia estatal.

Falar de política pública, no âmbito da democracia burguesa, é falar de cidadania e de consciência de direitos. Nesse sentido, a luta por uma democracia real, emancipatória, exige a incorporação da autogestão e do trabalho associado como direitos, como objetos de reivindicação na agenda pública. A economia solidária “recoloca a defesa da autogestão como princípio de organização social, econômica e política” (SCHIOCHET, 2009, p. 268), construindo uma alternativa tanto às políticas de trabalho e renda neoliberais quanto às políticas de emprego keynesianas. Como política de trabalho, a economia solidária visa expandir as práticas laborais organizadas de forma coletiva e autogerida. Esse é um ponto fundamental que distingue, dentre os programas em que a solidariedade é acionada, aqueles voltados para a integração dos trabalhadores ao mercado como empreendedores e aqueles cujo propósito é fomentar circuitos econômicos autogeridos capazes de garantir a reprodução da vida de todos os envolvidos. Essa distinção nem sempre fica evidente no curso das ações. É possível que políticas de fomento ao empreendedorismo sejam apropriadas por empreendimentos associativos ou rede de trabalhadores como estratégia coletiva de fortalecimento de suas práticas solidárias. Muitas vezes, o propósito de uma política é alterado ao longo do processo de sua implantação, dependendo da aprendizagem acumulada.

O processo de constituição da identidade coletiva se dá concomitantemente à transformação das necessidades vividas em direitos e à formulação de ações públicas que garantam esses direitos. O universo das experiências associativas agrega formas diversas de ação governamental em suas diferentes

esferas, resultantes da luta por direitos (moradia, formação, subsídio, crédito etc.). Em todas as situações, o controle social das políticas públicas é condição para o efetivo desenvolvimento de um subsistema econômico solidário. São diversas as formas de redistribuição do fundo público para tal desenvolvimento: via financiamento direto dos meios de produção (equipamentos, terra, imóveis, transporte), via aquisição governamental de produtos e serviços, via recursos humanos (formação, desenvolvimento científico e tecnológico), via infraestrutura e serviços públicos (estradas, saneamento, transporte, saúde, educação etc.), via proteção social e via regulação dos mercados.⁶

7. Considerações finais

No capitalismo financeiro contemporâneo, a dinâmica econômica responde, primeiramente, aos interesses daqueles que têm o controle do conhecimento e dos fluxos de papéis especulativos. Quem controla o conhecimento controla os sistemas produtivos industrial e agrário, por meio do gigantesco aparato informacional, expandido em ritmo acelerado, nos últimos trinta anos (DOWBOR, 2020). Como escapar desse sistema de controle sobre as práticas produtivas? Como criar um subsistema econômico ancorado e regulado por uma racionalidade produtiva cujos bens e serviços atendam às necessidades definidas por quem produz? Quais estratégias políticas, econômicas e tecnológicas abrem caminhos para que a classe trabalhadora determine autônoma e democraticamente suas formas de vida e de trabalho e seus padrões de bem-estar?

Nossa intenção neste texto foi contribuir com algumas ideias, ainda em construção, para o debate em torno de tais estratégias.

⁶ A efetivação dessas políticas impõe uma redistribuição baseada na desconcentração dos recursos monetários e fundiários das mãos das classes dominantes.

A economia solidária como projeto emancipatório demanda uma base tecnológica de plataformas de comercialização para o comércio justo e o consumo solidário, de infraestruturas urbanas descentralizadas e ambientalmente sustentáveis, de bancos comunitários e moedas sociais digitais, de redes informacionais de formação técnica e política, entre outros dispositivos. Ou seja, uma base tecnológica que fortaleça ao mesmo tempo o associativismo econômico de base comunitária e a interação, via redes colaborativas, de empreendimentos locais e extralocais, em escala urbana, nacional ou supranacional. Está exposta nessa empreitada a necessária superação da dicotomia campo-cidade e da fragmentação dos territórios populares.

Referências

BRENNER, N. **Implosions–explosions: Towards a study of planetary urbanization.** Berlim: Jovis, 2014.

CORAGGIO, J. L. Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. Trabajo presentado en el **Seminario “De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario.”** Universidad de Buenos Aires, 2005.

DOWBOR, L. **O capitalismo se desloca.** São Paulo: Edições Sesc, 2020.

HARVEY, D. “City and justice: social movements in the city.” In: HARVEY, D. **Spaces of capital: toward a critical geography.** New York: Routledge, 2001, p. 188-207.

HARVEY, D. (2009) **Espaços de esperança.** São Paulo: Edições Loyola.

KRAYCHETE, G.; SANTANA, A. Economia dos setores populares e inclusão socioproductiva: conceitos e políticas públicas. **Mercado de Trabalho**, n. 52, ago. 2012.

LAGO, L. C. (2019) Economia popular e solidária no Brasil urbano: as políticas e suas pesquisas. **Revista e-metropolis**, v. 38, p. 6-19.

LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano.** Barcelona: Ediciones Península, 1978.

LEFEBVRE, H. “Theoretical problems of autogestion”. In: BRENNER, N.;

ELDEN, S. **State, space, world:** selected essays. Minneapolis: University of Minnesota Press (1966), 2009.

MANCE, E. A. (2009) Consumo solidário. In: CATTANI, A. et al. (orgs.). **Dicionário internacional da outra economia.** São Paulo: Almedina, p. 74-79.

SCHIOCHET, V. (2009) Políticas públicas. In: CATTANI, A. et al. (orgs.). **Dicionário internacional da outra economia.** São Paulo: Almedina, p. 268-272.

TOPALOV, C. **La urbanización capitalista:** algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

WANDERLEY, M. N. B. “Raízes históricas do campesinato brasileiro”. In: TEDESCO, J. C. (org.). **Agricultura familiar:** realidades e perspectivas. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 1999.

PÓS-FACIO:

**Para salvar a Nação e garantir
um futuro justo é necessário
recuperar uma geração afetada
pela fome, desemprego e Covid-19¹**

ERMÍNIA MARICATO

ION DE ANDRADE

JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA

(Rede Territórios de Cidadania- RTC)

¹ Texto publicado originalmente em Carta Capital, 21 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/como-a-rede-publica-pode-transformar-o-brasil/>. Acesso em 2 set. 2022.

pós-facio | Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19

A crise econômica global, que adquiriu contornos trágicos no Brasil, somada aos efeitos da pandemia de Covid-19, impactaram profundamente a sociedade e, em especial, toda uma geração de crianças e jovens. Os aumentos da fome e da insegurança alimentar associados à precariedade na formação escolar (o que inclui problemas na sociabilidade além da educação) nos alertam sobre o impacto desses fatores nesta geração e, portanto, no futuro próximo da nação. No centro dessas questões está a necessidade e o direito de viver em condições dignas de habitabilidade. Evidentemente, isso inclui ter direito a moradia segura, acesso a uma renda mínima, à mobilidade urbana, à saúde e ao saneamento, mas não só. Também há aspectos que vão além e afetam diretamente crianças e jovens como a educação, a nutrição, o lazer e as práticas esportivas, culturais e artísticas.

Propomos aqui a criação de uma rede de equipamentos urbanos (e em bairros rurais) voltados para o desenvolvimento das potencialidades de toda uma geração que assim poderá protagonizar um futuro melhor para ela, para suas comunidades e para o país. Essa possibilidade civilizatória – que não deve ignorar a grave crise ambiental – pode ser adotada como uma marca fundamental de governos municipais e, especialmente, os novos governos estaduais e federal a serem eleitos em outubro.

De acordo com o Estudo Exclusão Escolar no Brasil (UNICEF e CENPEC)² havia mais de 5 milhões de crianças e adolescentes, entre 6 e 17 anos, excluídos do acesso à educação em 2020. Destas, 40% tinham entre 6 e 10 anos. De acordo com vários relatórios internacionais (*Human Rights Watch* 2021, Banco Mundial 2022), a fome limita a capacidade cognitiva e o desenvolvimento das crianças. A desigualdade de acesso às ferramentas da educação à distância promoveu não apenas uma defasagem educacional

² Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/pesquisa/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>. Acesso em 2 set. 2022.

pós-facio | Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19

e comprometimento do desenvolvimento mental, mas também gerou transtornos de ansiedade e depressão. Apesar de uma melhora no passado recente, os indicadores de educação regrediram durante a pandemia, agravados pela tradicional exclusão urbana e territorial. Estamos falando do direito à cidade e ao desenvolvimento humano. Nos bairros urbanos periféricos, territórios sem leis ocupados por um poder paralelo, o Estado chega por meio da violência policial. Portanto, estamos diante de questões emergenciais, mas também questões históricas: salvar uma geração, garantindo seu desenvolvimento humano.

Os esforços para a garantia da sobrevivência são fundamentais, mas não podem ser encarados como um fim em si mesmos. Eles encontram a sua razão de ser na implementação de políticas estruturais de longo prazo que garantam – entre outras coisas – oportunidades em cultura, esporte, lazer e acolhimento para as novas gerações. Por sua vez, o acesso pleno ao direito à cidade é que dá significado às lutas pela sobrevivência.

A Conferência Popular pelo Direito à Cidade³, realizada em São Paulo entre os dias 3 e 5 de junho, se manifestou em favor de uma agenda combinada, considerando dois grandes grupos de políticas públicas como vetores da transformação social a longo prazo. As de caráter emergencial, que visam atender ao imperativo da sobrevivência, e as de caráter estrutural, que devem se voltar para a inclusão social e o direito à cidade.

O desencontro e a fragmentação entre as políticas para a sobrevivência e aquelas que permitem o desenvolvimento das potencialidades e talentos individuais e coletivos têm produzido um grande mal-estar social no Brasil. Se por um lado hoje a vida está relativamente longa, por outro, muitas vezes está desprovida de sentido, significado e propósito. Isso, que é a

³ Disponível em: <https://www.confpopdireitoacidade.com.br/>. Acesso em 2 set. 2022.

pós-facio | Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19

própria materialização das injustiças sociais, tem sido fator de degeneração social ampla e profunda, de violência difusa e proporcionado o ambiente ideal para o fortalecimento da extrema direita.

Como abordar essa nova agenda? Ela cabe no orçamento público?

Sim, nossos estudos mostram que ela é perfeitamente viável do ponto de vista orçamentário. Vamos tomar como exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS): nosso sistema de saúde possui uma rede de equipamentos que encontra sustentabilidade orçamentária pelo fato de serem distribuídos conforme um dimensionamento populacional e territorial sustentável. As milhares de Unidades Básicas, UPAs, Hospitais, Maternidades, Policlínicas, Hemocentros são equipamentos normalmente caros, em estrutura, recursos humanos e insumos, mas geram economias futuras, pois os atendimentos de saúde pública proporcionados por eles diminuem as necessidades de potenciais casos mais graves e custosos ao erário.

A rede de equipamentos necessária a iniciar esse grande ciclo de políticas para a cultura, o esporte, o lazer e o acolhimento dos mais vulneráveis, potencialmente capaz de mitigar os graves prejuízos que essa geração de crianças e jovens vem sofrendo é incomparavelmente mais barata do que a que compõe a indispensável Rede SUS. Ela deveria ser iniciada pelos equipamentos mais emergenciais frente ao imenso problema representado pelo risco de termos uma geração perdida. Some-se a isso a importância do resgate em relação à exclusão histórica que atinge a população negra e as mulheres no Brasil.

As iniciativas que propomos, dimensionadas para alcançar os 30% mais pobres, têm a seguinte lógica territorial:

pós-facio | Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19

a localização dos equipamentos, nas periferias urbanas e bairros rurais, deve seguir indicadores de vulnerabilidade social. Tomemos o exemplo da cidade de São Paulo para esse exercício orçamentário. São Paulo tem uma população aproximada de 12,3 milhões de habitantes. Portanto, teria 4.100.000 pessoas no seu terço mais pobre. Se esse grupo for dividido em agrupamentos populacionais de 20.000 habitantes, alcançaríamos cerca de 205 agrupamentos na cidade. A ideia é oferecer a cada ano, em cada um desses agrupamentos, um novo equipamento: centros poliesportivos, pistas de skate, centros culturais dotados de conchas acústicas, bibliotecas, salas de projeção, espaços para o atletismo em torno dos campos de futebol (muitas vezes os únicos equipamentos esportivos existentes), dentre outros que viessem a ser sugeridos pelas próprias comunidades beneficiárias. Se cada um desses equipamentos custar em torno de R\$ 2.500.000,00, um valor que permitiria oferecer equipamentos de até 1.000 m² com alto padrão construtivo, e multiplicando esse montante pelos 205 agrupamentos populacionais de 20.000 habitantes, alcançaríamos um total de R\$ 512.500.000 (quinhentos e doze milhões e quinhentos mil reais) por ano, para a cidade de São Paulo. Esse valor corresponde a apenas 0,61% do orçamento total da cidade⁴, que em 2022 foi de 82,7 bilhões de reais.

É verdade que os números acima mostram a realidade de um município poderoso, como é São Paulo. Então, façamos esse mesmo exercício pensando na escala de um Estado. Imaginemos uma situação em que os agrupamentos populacionais fossem determinados em tamanhos variáveis, conforme a população das cidades e a proporção de jovens em situação de maior pobreza. Com base nisso, poderíamos pensar em uma teia de equipamentos

⁴ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2022>. Acesso em 2 set. 2022.

pós-facio | Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19

desse mesmo tipo, a serem implementados anualmente e espalhados pelo território do Estado. Desse modo, alcançaríamos as novas gerações em todos os rincões mais pobres, por um custo total que, da mesma forma, seria razoavelmente pequeno em relação ao orçamento total do Estado.

Haveria ainda um valor anual de custeio dessas experiências e de recursos humanos

Se pensarmos em uma política que possa integrar as três esferas de governo para sua gestão, o corpo funcional (professores, educadores e técnicos) pode ser facilmente organizado em consonância com as diferentes secretarias de educação, esporte e cultura, dentro de suas agendas e planificações, com seus servidores, racionalizando ainda mais o custo geral desses equipamentos.

Do ponto de vista fundiário, existe a possibilidade de aquisição e disponibilização de terrenos por parte das prefeituras e mesmo dos Estados, como contrapartida a recursos federais para as obras. Considerando que o processo de aquisição da terra, licenciamento e obras pode levar mais de um ano, deve-se vincular essas iniciativas aos orçamentos anuais, iniciando novas obras a cada ano, ao mesmo tempo que se completam as iniciadas no ano anterior. É uma política que deve tornar-se contínua e permanente, independentemente das mudanças de gestão.

Essa proposta tem alguns antecedentes bem sucedidos no Brasil. Em 1982, com a eleição de Leonel Brizola no Rio de Janeiro, Darcy Ribeiro propôs os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), inspirados na Escola Parque de Salvador (1950), concepção de Anísio Teixeira. Os CIEPs ofereciam atividades de educação, esportes, cultura, alimentação, assistência médica, em tempo integral.

pós-facio | Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19

A partir de 2002, com a mesma matriz de Anísio Teixeira, a Prefeitura de São Paulo criou a rede de Centros Educacionais Unificados (CEUs). Os CEUs⁵ tinham como objetivo “promover uma educação à população de maneira integral, democrática, emancipatória, humanizadora e com qualidade social, Juntando não somente educação, mas também, cultura, esporte, lazer e recreação, possibilitando o desenvolvimento do ser humano como um todo, como pessoa de direitos e deveres e dono de sua história.” Desde sua criação, os CEUs passaram por uma evolução em sua concepção, visando aumentar sua inserção nos territórios onde se localizavam.

Em Fortaleza, o bom exemplo vem de uma rede de proteção social e oportunidades formada por três Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (Cucas) – Rede Cuca – que são geridos pela Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Juventude e destinados à proteção social e ao desenvolvimento de oportunidades. Mas é em Natal, no Ginásio Arena do Morro em Mãe Luíza, construído e mantido pelo Centro Sócio Pastoral Nossa Senhora da Conceição numa parceria com a escola estadual Dinarte Mariz, que cedeu o terreno, onde esse equipamento mostra a extensão de suas potencialidades. Criado em 2014, o Ginásio vem oferecendo de forma contínua à comunidade de Mãe Luíza o esporte sob a forma de escolinhas e lazer. Num bairro com cerca de 15.000 habitantes, o ginásio recebe mensalmente mais de mil usuários, sobretudo jovens. No ano de 2022, Mãe Luzia galgou a premiação nacional máxima em diversas modalidades esportivas, porém, mais importante do que as medalhas, é a oferta para o grande número de jovens de uma experiência capaz de dar sentido às suas vidas.

⁵ Disponível em: <https://ceu.sme.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 2 set. 2022.

pós-facio | Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19

Todas essas experiências têm em comum a qualidade do projeto arquitetônico, resultados exitosos e o reconhecimento (até mesmo afeto) da comunidade onde se inserem. De fácil implementação, são a essência do que se entende por “direito à cidade”, no sentido de uma existência cidadã plena no território, que garanta uma vida comunitária densa e formadora, e uma perspectivas de futuro aos seus jovens. Podem tornar-se um Projeto Locomotiva para a área social, marca de governos comprometidos com os mais pobres e vulneráveis, e com uma transformação estrutural efetiva da nossa sociedade, visando as gerações futuras.

LISTA DE AUTORES

Adauto Lucio Cardoso

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenador nacional do projeto “Direito à cidade e habitação” e do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles.

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Doutor em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Graduado em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais e no curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Desempenha atividades acadêmicas como pesquisador na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal e no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto

Graduação em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ e Doutorado em Urbanismo pelo Institut d'Urbanisme de Paris - Université de Paris XII (Paris-Val-de-Marne). Atualmente é Professora Associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da UFRJ e Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

André Salata

Professor da PUCRS e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, núcleo Porto Alegre. É graduado em Ciências Sociais (UFRJ), mestre e doutor em Sociologia (UFRJ). Bolsista Produtividade, nível 2, do CNPq.

Ariane Beltrão

Arquiteta e Urbanista, formada pela FAU-UFRJ, atuou como bolsista de iniciação científica e pesquisadora no grupo Habitação e Cidade, no Observatório das Metrôpoles, entre 2018 e 2022. Estuda empreendedorismo social e habitação de interesse social na favela da Rocinha.

Beatriz Tamaso Mioto

Professora do Bacharelado em Planejamento Territorial e da Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. Graduada em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina, possui mestrado e doutorado em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP na área de Desenvolvimento Regional e Urbano. Tem experiência na área de Desenvolvimento Econômico e Economia e Planejamento Regional e Urbano.

Betânia Alfonsin

Professora e pesquisadora do Programa de pós-graduação em Direito da FMP. Coordenadora do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. Pesquisadora do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

Camila D'Ottaviano

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAUUSP, mestre em Estruturas Ambientais Urbanas e doutora em Habitat/Arquitetura e Urbanismo pela mesma universidade. Atualmente, é docente do Grupo de Metodologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, onde preside a Comissão de Cultura e Extensão.

Cassiano José Bezerra Marques Trovão

Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia (Mestrado) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do Grupo de Estudos em Economia Política do Desenvolvimento (GEPD) e do Núcleo de Análise Econômica Multisetorial, Estratégica e Conjuntural (NEMEC) da UFRN. Graduado em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da UNICAMP, Mestre e Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP na área de Economia Social e do Trabalho. Tem experiência no estudo de temas como: Desigualdades, Economia do Trabalho, Teoria Macroeconômica Keynesiana e Desenvolvimento Econômico e Regional.

Claudia Monteiro Fernandes

Economista, mestra e doutora em ciências sociais pela Universidade Federal da Bahia, bolsista do IPEA e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles (INCT), do Programa “A Cor da Bahia” de pesquisa e formação em relações raciais, cultura e identidade negra na Bahia (FFCH/UFBA) e Grupo de pesquisa Periféricas (FFCH/UFBA). Mãe de Clarice.

Daniel Cerqueira

Doutor em Economia, pesquisador de carreira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Diretor-presidente do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), autor de diversos artigos e livros, como “Causas e Consequências do Crime no Brasil” e “Atlas da Violência”.

Daniel Hirata

Professor do Departamento de Sociologia e Metodologia em Ciências Sociais (GSO/UFF), do Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS/UFF) e do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF) da Universidade Federal Fluminense. Affiliated Scholar do Brazil Lab (Princeton University). The Harry Frank Guggenheim Distinguished Scholar. Bolsista Jovens Cientistas do Nosso Estado (FAPERJ) e Bolsista produtividade nível 2 (CNPq). Coordenador do GENI (Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos) da Universidade Federal Fluminense.

Demóstenes Moraes

Professor no Curso de Arquitetura e Urbanismo/UFCEG e pesquisador do Núcleo Paraíba do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles.

Fernanda Petrus

Graduada em arquitetura (2015) e mestre em urbanismo (2019) pela FAU/UFRJ. Atualmente, é doutoranda na Universidade de Coimbra (CES/UC), com bolsa de pesquisa [2021. 07054.BD] cofinanciada pelo Fundo Social Europeu e MCTES de Portugal, através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Gabriel Rossini

Economista e doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Professor dos Bacharelados em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas e dos Programas de Pós-Graduação em Economia Política Mundial e em Economia da UFABC. Atual coordenador do Bacharelado em Ciências Econômicas da UFABC.

Gilberto Corso

Arquiteto, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Doutor em Geografia pelo Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP/Rio Claro. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia da UFBA. Professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (UFC), Coordenador do Núcleo Salvador do Observatório das Metrôpoles. Líder do Grupo de Pesquisa LCAD – Laboratório de estudos avançados em Cidade, Arquitetura e Tecnologias Digitais.

Irene de Queiroz e Mello

Graduada em ciências sociais pelo IFCS/UFRJ (2007) e mestre em planejamento urbano e regional (2014) pelo IPPUR/UFRJ. Atuou como pesquisadora em autogestão habitacional, políticas habitacionais e economia popular e solidária nos últimos 10 anos.

Jordana Almeida de Oliveira e Souza

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2016 - UFRJ) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR- 2021). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos humanos e coletivos, direito à cidade, processo legislativo.

Juciano Martins Rodrigues

Doutor em Urbanismo (PROURB/UFRJ), Pesquisador do Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e Membro do Comitê Gestor do INCT Observatório das Metrôpoles - CNPQ/FAPERJ.

Juliana Bacelar de Araújo

Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia (Mestrado) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e pesquisadora da Rede INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Natal, e do Grupo de Economia Política do Desenvolvimento (GEPD). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco e mestre e doutora em Desenvolvimento Econômico pela IE/UNICAMP na área de Economia Social e do Trabalho. Tem experiência na área de Desenvolvimento Econômico e Economia, com ênfase em mercado de trabalho, desigualdade e economia regional e urbana.

Jupira Gomes de Mendonça

Arquiteta e urbanista, professora aposentada da UFMG, atualmente vinculada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo na mesma universidade. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles e do CNPq.

Lia Rocha

Professora Associada do Departamento de Sociologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Instituto de Ciências Sociais e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais). Coordenadora da Especialização em Sociologia Urbana, também na Uerj. É Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ-UCAM (2009). É coordenadora do CIDADES - Núcleo de Pesquisa Urbana (UERJ), grupo de pesquisa do CNPq.

Lindijane de Souza Bento Almeida

Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Mestra em Ciências Sociais (UFRN). Graduada em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente, é docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN), atuando no Curso de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles — Núcleo Natal e é líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN). Exerce, ainda, o cargo de Diretora de Relações Institucionais da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) para o biênio 2020-2022.

Lívia Miranda

Professora no Curso de Arquitetura e Urbanismo/UFCEG e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE. Coordenadora do Núcleo Paraíba do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles.

Lucia Maria Machado Bógus

Socióloga, professora titular do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-SP. É coordenadora do Núcleo São Paulo do Observatório das Metrôpoles, coeditora dos Cadernos Metrôpole e pesquisadora sênior do CNPq.

Luciana Alencar Ximenes

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ, mestra pelo mesmo instituto, pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrôpoles.

Luciana Corrêa do Lago

Arquiteta, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, professora aposentada do IPPUR/UFRJ, professora do NIDES/UFRJ, e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles. Desenvolve pesquisas e projetos de extensão nas áreas de economia popular solidária, política urbana e tecnologias sociais.

Luciana Teixeira de Andrade

Socióloga, professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, do CNPq, Fapemig e FIP PUC Minas.

Luciano Fedozzi

Coordenador do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) da Prefeitura de Porto Alegre na gestão que criou o Orçamento Participativo (1989-1992). Professor Titular do Departamento de Sociologia e membro do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Pesquisador e membro do Comitê Gestor do INCT/CNPq Observatório das Metrôpoles.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - RJ (1972), Mestrado em Développement Economique et Social - Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1976) e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela USP (1991). Atualmente é Professor Titular da UFRJ e do IPPUR / UFRJ. Coordena o INCT/ Observatório das Metrôpoles.

Marcelo Gomes Ribeiro

Professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, núcleo Rio de Janeiro. É graduado em Economia (PUC GO), mestre em Sociologia (UFG) e doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ). Bolsista Produtividade, nível 2, do CNPq.

Maria do Livramento Miranda Clementino

Doutora em Ciência Econômica (UNICAMP). Mestre em Sociologia (UNICAMP). Graduada em Ciências Sociais (UFRN), Ciências Econômicas (UFRN) e Sociologia e Política (Fundação José Augusto). Atualmente, é professora titular da UFRN, com atuação no Departamento de Políticas Públicas (Curso de Graduação de Gestão de Políticas e Curso de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Além disso, desempenha atividades acadêmicas como coordenadora do Núcleo Natal na Rede INCT Observatório das Metrôpoles e pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (EPP/UFRN).

Maria Júlia Miranda

Defensora pública desde 2001, estando atualmente designada para o Núcleo de Direitos Humanos.

Nelson Rojas de Carvalho

Professor associado da Universidade Federal Rural de Janeiro e pesquisador sênior do Observatório das Metrôpoles/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Seus interesses de pesquisa são Estudos Legislativos, eleições, geografia eleitoral e poder local. Suas pesquisas são publicadas em importantes revistas como *Journal of Latin American Geography, Sociologie et Sociétés*, Novos Estudos Cebrap, Lua Nova e Cadernos Metrôpole. Seu livro “E no início eram as bases: Geografia Política do voto e Comportamento Legislativo no Brasil” recebeu o prêmio de melhor publicação científica e é referência no campo dos estudos legislativos no Brasil. Sua pesquisa atual se concentra no governo local, democracia, ideologia e resultados de políticas.

Olga Firkowski

Professora Titular Aposentada do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná. Professora sênior nos Programas de Pós-Graduação em Geografia (M/D) e em Planejamento Urbano (M). Pesquisadora 1D do CNPQ e representante da área de Geografia Humana e Regional junto ao Comitê de Assessoramento em Ciências Sociais Aplicadas (CA-SA) CNPq; pesquisadora do INCT/Observatório das Metrôpoles. Possui graduação em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Presidente Prudente (1984), mestrado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho- Rio Claro (1989), doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (2001) e pós-doutorado pela Université Paris 1- Panthéon-Sorbonne (2007-2008).

Orlando Alves dos Santos Junior

Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles.

Pablo Lira

Doutor em Geografia, Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Diretor de Integração do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), Professor da Universidade Vila Velha (UVV), Coordenador do Núcleo Vitória da rede nacional do Observatório das Metrôpoles, membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), colunista do jornal A Gazeta e autor de vários artigos e livros, como “Geografia do Crime e Arquitetura do Medo” e “Vitória: Transformações na Ordem Urbana”.

Pedro Paulo Machado Bastos

Doutorando em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles e analista de transporte público do Instituto de Política de Transporte e Desenvolvimento (ITDP).

Priscila Coli Rocha

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-UFRJ (2011) com intercâmbio acadêmico na ENSA Paris-Belleville (2009-2010). Mestre em Urban Design pela GSAPP Columbia University (2014). Atualmente é doutoranda em Planejamento Urbano com ênfase em Global Metropolitan Studies pela University of California, Berkeley onde também coordena o grupo Latin American Cities. Sua tese está centrada na produção do espaço por grupos criminosos na periferia da metrópole.

Raul da Silva Ventura Neto

Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPA e dos Programas de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Economia, ambos da UFPA. Possui graduação e mestrado em Arquitetura e Urbanismo e doutorado em Desenvolvimento Econômico pelo IE/UNICAMP, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano. Integra a equipe de pesquisadores do Núcleo Belém do Observatórios das Metrôpoles e o Laboratório Cidades na Amazônia (LABCAM) da FAU/UFPA.

Regina Tunes

Geógrafa, Professora Adjunta do Instituto de Geografia e docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE/FAPERJ) e Procientista (FAPERJ/UERJ) com pesquisas voltadas para os temas da inovação, indústria e transformações na produção do espaço.

Rosa Moura

Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Paraná, colaboradora sênior na pesquisa “Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública”, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Samuel Thomas Jaenisch

Graduado em Ciências Sociais (2008) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Planejamento Urbano e Regional (2011) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, doutor em Planejamento Urbano e Regional (2017) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, onde desenvolve pesquisa sobre políticas habitacionais e mercado imobiliário no contexto metropolitano do Rio de Janeiro.

Sandra Lencioni

Geógrafa, professora titular sênior da USP e do programa de pós-graduação da PUC-Rio, é pesquisadora do CNPq. Publicou uma centena de artigos e textos voltados para os temas, região, metropolização e indústria, cabendo destacar os livros *Região e Geografia* e o livro *Metrópole, Região e Regionalização*.

Suyá Quintslr

Professora Adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles, com investigações nas áreas de desigualdade e justiça ambiental, Ecologia Política e Ecologia Política da Água.

Suzana Pasternak

Arquiteta, com mestrado e doutorado em demografia, na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Fez livre docência na Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, onde é professora titular aposentada e professora sênior do IEA (Instituto de Estudos Avançados da USP).

Tarcyla Fidalgo

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Especialista em Sociologia Urbana pela UERJ e em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles. Conselheira do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU. Autora do livro “Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil”.

Thais Velasco

Arquiteta e urbanista e mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), onde defendeu sua dissertação intitulada “O mutirão habitacional autogerido: trabalho coletivo em canteiro e transformações sociais”. Atua como assessora técnica na coordenação de projetos de produção habitacional junto a movimentos sociais de luta pela moradia.

Utanaan Reis

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Pós-graduando em Cidades, Políticas Urbanas e Movimentos Sociais pelo IPPUR/UFRJ. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pesquisador do Observatório das Metrópoles - Núcleo Rio de Janeiro e do Observatório Baixada Cultural - OBaC. Pesquisa temas relacionados à cultura e cidade e os ilegalismos e o direito à cidade.

REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA

REURDC



ISBN 978-85-7785-754-8



9 788577 185754 8