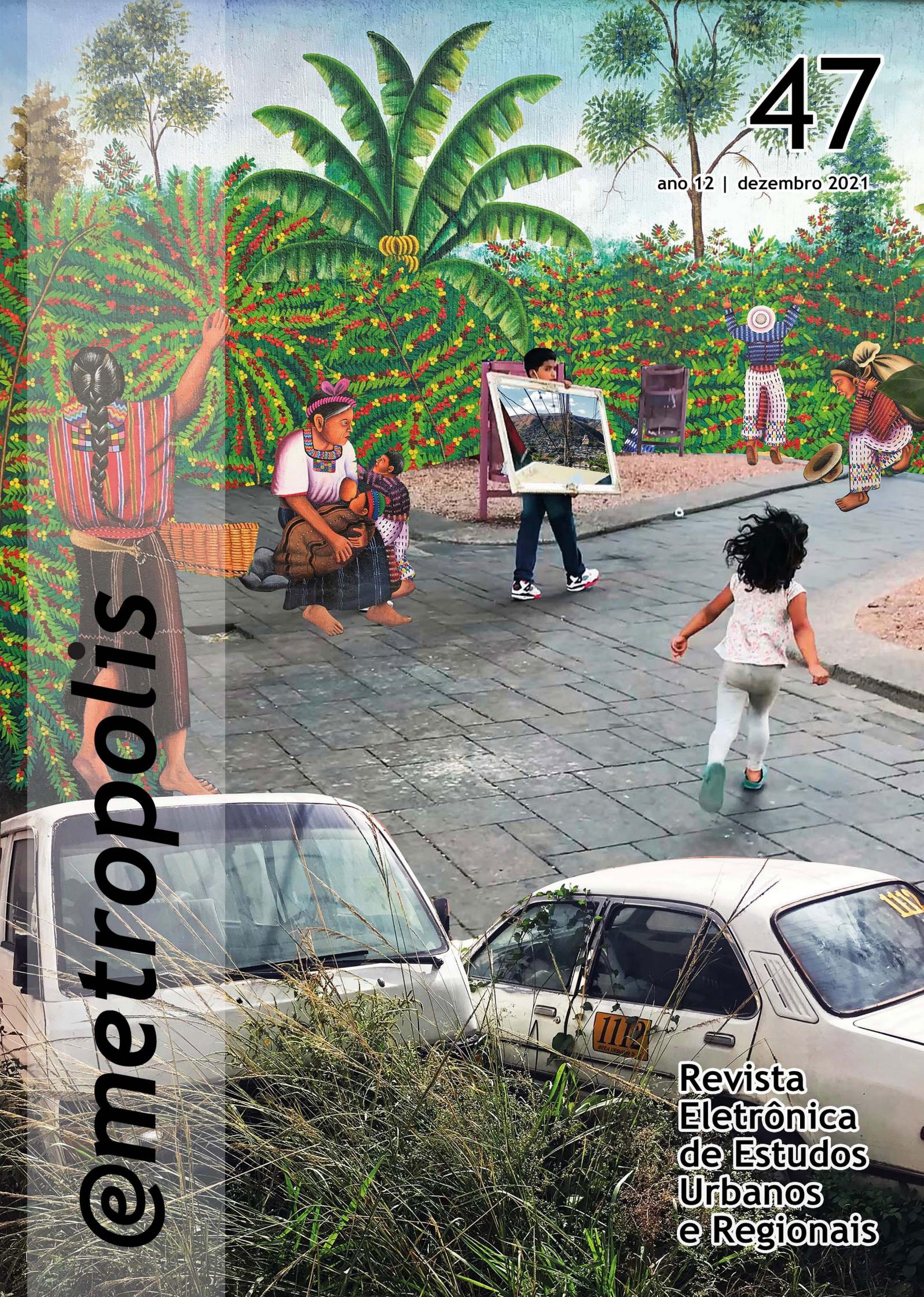


47

ano 12 | dezembro 2021



@metropolis

Revista  
Eletrônica  
de Estudos  
Urbanos  
e Regionais

# revista eletrônica *e-metropolis*

Vinculada à rede interinstitucional do Observatório das Metrópoles (UFRJ), a Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais *e-metropolis* é editada por uma equipe de professores e pesquisadores e tem por objetivo principal suscitar o debate e incentivar a divulgação de trabalhos filiados ao planejamento urbano e regional e áreas afins. A *e-metropolis* busca, portanto, se constituir como um meio ágil de acesso democrático ao conhecimento, que parte do ambiente acadêmico e almeja ir além deste, dirigindo-se a todas as pessoas que se interessam pela dinâmica da vida urbana contemporânea em seu caráter multidisciplinar.

Publicadas trimestralmente, as edições da *e-metropolis* mantêm, em geral, uma estrutura que se compõe em duas partes. Na primeira parte da revista encontram-se os artigos estrito senso, que iniciam com um artigo de capa, no qual um especialista convidado aborda um tema relativo ao planejamento urbano e regional e suas interfaces, seguido dos artigos submetidos ao corpo editorial da revista e aprovados por pareceristas, conforme o formato *blind-review*. A segunda parte é composta por uma entrevista, por resenhas de obras recém-lançadas (livros e filmes), pela seção especial - que traz a ideia de um texto mais livre e ensaístico sobre temas que tangenciem as questões urbanas - e, finalmente, pelo ensaio fotográfico, que faz pensar sobre as questões do presente da cidade por meio de imagens fotográficas.

Para submissão de trabalhos, o corpo editorial recebe artigos, ensaios fotográficos, resenhas e textos para a seção especial em fluxo contínuo, assim como sugestões e críticas. Para mais informações, sugerimos consultar o site da revista: [www.emetropolis.net](http://www.emetropolis.net).

**Observatório das Metrópoles**  
Prédio da Reitoria, sala 522  
Cidade Universitária - Ilha do Fundão  
21941-590 Rio de Janeiro RJ

Tel: (21) 2598-1932  
Fax: (21) 2598-1950

E-mail:  
[emetropolis@bservatoriodasmetropoles.net](mailto:emetropolis@bservatoriodasmetropoles.net)

Website:  
[www.emetropolis.net](http://www.emetropolis.net)

## editor-chefe

Prof<sup>o</sup> Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

## coordenadores editoriais

Fernando Pinho

Juciano Martins Rodrigues

## editores

Fernanda Pernasetti

Luciana Ximenes

Luísa Sobral

Patrícia Ramos Novaes

Pedro Paulo Machado Bastos

Priscilla Rodrigues Fonseca

Renata Brauner Ferreira

Renata Cristina Antão

Samuel Thomas Jaenisch

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Thaís Velasco

## apoio técnico editorial

Diene Ghizzo

## suporte administrativo

Karoline de Souza

## conselho editorial

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Ana Lúcia Rodrigues (DCS/UEM)

Prof Dr. Aristides Moysés (MDPT/PUC-Goiás)

Prof Dr. Carlos de Mattos (IEU/PUC-Chile)

Prof Dr. Carlos Vainer (IPPUR/UFRJ)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Claudia Ribeiro Pfeiffer (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Emilio Pradilla Cobos (UAM do México)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Fania Fridman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Frederico Araujo (IPPUR/UFRJ)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Héléne Rivière d'Arc (IHEAL)

Prof Dr. Henri Acserald (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Hermes MagalhãesTavares (IPPUR/UFRJ)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Inaiá Maria Moreira Carvalho (UFB)

Prof Dr. João Seixas (ICS)

Prof Dr. Jorge Natal (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Jose Luis Coraggio (UNGS/Argentina)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Lúcia Maria Machado Bógus (FAU/USP)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luciana Corrêa do Lago (IPPUR/UFRJ)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Luciana Teixeira Andrade (PUC-Minas)

Prof Dr. Luciano Fedozzi (IFCH/UFRGS)

Prof Dr. Luiz Antonio Machado (IUPERJ)

Prof Dr. Manuel Villaverde Cabral (ICS)

Prof Dr. Marcelo Baumann Burgos (PUC-Rio/CEDES)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Márcia Leite (PPCIS/UERJ)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Julieta Nunes (IPPUR/UFRJ)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Lígia de Oliveira Barbosa (IFCS/UFRJ)

Prof Dr. Mauro Kleiman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Robert Pechman (IPPUR/UFRJ)

Prof Dr. Robert H. Wilson (University of Texas)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Rosa Moura (IPARDES)

Ms. Rosetta Mammarella (NERU/FEE)

Prof Dr. Sergio de Azevedo (LESCE/UENF)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Simaia do Socorro Sales das Mercês (NAEA/UFPA)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sol Garson (PPED/IE/UFRJ)

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Suzana Pasternak (FAU/USP)

# Editorial

nº 47 ▪ ano 12 | dezembro de 2021

A Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais *e-metropolis* é um periódico científico vinculado à rede interinstitucional de pesquisa, ensino e extensão organizada em torno do INCT Observatório das Metrôpoles (UFRJ). Publicada trimestralmente, a revista tem por objetivo suscitar o debate e promover a divulgação do campo dos estudos urbanos e regionais.

Em um momento em que nos encontramos desafiados a pensar e investigar os impactos da pandemia de Covid-19 nas dinâmicas socioespaciais e na gestão e planejamento das cidades e regiões, temos o prazer em anunciar a publicação de nosso 47º número. Iniciamos com artigo de Stavros Stavrides, arquiteto e ativista, professor da Universidade Técnica de Atenas. O artigo “Reivindicar a cidade como espaços comuns. Aprendendo com os movimentos de moradia da América Latina”, traduzido por Gilberto Cunha França e Jefferson Baffica Junior, trata de explorar uma problematização renovada da dinâmica das metrópoles contemporâneas sob a luz de esforços específicos para reivindicar a cidade como espaços comuns. Experiências de movimentos de luta por moradia na América Latina são usados para ilustrar as capacidades transformadoras da comunicação urbana.

No artigo “Insurgência em Espaços Institucionais: Entre Interesses do Capital e o Espaço Banal”, o autor Elson Manoel Pereira, busca refletir sobre como as diferentes escalas de atuação da sociedade se articulam no processo participativo, a partir da análise do processo participativo desenvolvido em Florianópolis que resultou no Pla-

no Diretor aprovado em 2014.

Em “A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: identificação dos dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)”, Erasmo José Gomes analisa a destinação de recursos financeiros por parte dos municípios para as subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial, com o objetivo de apontar lacunas, potencialidades ou fragilidades para o aperfeiçoamento das ações de governo nessas áreas no contexto institucional metropolitano.

No quarto artigo deste número, as subjetividades, imaginários e espacialidades do cotidiano pandêmico, considerando sua relação com a produção de novas espacialidades entre os espaços do lar e da cidade, articulando suas implicações contextuais atuais e projeções futuras é objeto da reflexão oportuna proposta por Gustavo Santos, Andréa Nogueira Ferreira e Diogo Pataro dos Santos.

No artigo “Manual de técnicas da empresa que desapropria”, Bruno Cesar Euphrasio de Mello, discute os sentidos da técnica e de suas consequentes justificações e impactos. De forma provocativa e inovadora, o autor apresenta o manual oculto das remoções ou manual de técnicas para “processos expropriatórios”, que contém, ao final, 15 procedimentos generalizáveis, construídos com ironia a partir da experiência do projeto de extensão Práticas Urbanas Emergentes (PUE), que, durante os anos de 2018 a 2020, relacionou-se com a população da Vila Nazaré, com suas lideranças comunitárias e com o Movimento de Trabalhadores

Sem Teto (MTST), que têm resistido à remoção necessária à conclusão das obras de ampliação da pista do antigo aeroporto de Porto Alegre.

Encerramos o número com o ensaio fotográfico “Entre o lugar e o não lugar: registros de afetos ou ausência na estação de comboios Coimbra A”. O ensaio foi produzido pelo pesquisador Daniel Soglia e, com fotos em preto e branco, busca tensionar os conceitos de “lugar” e “não lugar” do antropólogo francês Marc Augé. Nas palavras do autor do ensaio: “Entre afetos, os contatos, a solidão e os silêncios, a série fotográfica é marcada por cenas múltiplas que constroem os dias de idas e vindas dos estudantes, trabalhadores e transeuntes que percorrem a estação”.

Desejamos uma excelente leitura a todas e a todos!!! ■

# Índice

nº 47 ▪ ano 12 | dezembro de 2021

## Capa

- 06** Reivindicar a cidade como espaços comuns. Aprendendo com os movimentos de moradia da América Latina
- Reclaiming the City as Commons. Learning from Latin American Housing Movements*
- Por Stavros Stavrides / Gilberto Cunha Franca e Jefferson Baffica Junior (tradução)

## Artigos

- 19** Insurgência em espaços institucionais: entre interesses do capital e o espaço banal
- Insurgence in institutional spaces: between capital interests and banal space*
- Por Elson Manoel Pereira
- 29** A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (MRPP) e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11: identificação dos dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)
- The Metropolitan Region of Ribeirão Preto (MRPP) and the Sustainable Development Goal 11: identification of expenditure on Civil Defense and Territorial Planning (2016-2020)*
- Por Erasmo José Gomes

- 40** Subjetividades e espacialidades confinadas: reflexões sobre o espaço do lar e o espaço da cidade no cotidiano pandêmico
- Confined subjectivities and spatialities: reflections about home and public space on the pandemic daily life*
- Por Gustavo Souza Santos, Andréa Nogueira do Amaral Ferreira e Diogo Pataro dos Santos

- 46** Manual de técnicas da empresa que desapropria
- Techniques from company who expropriates*
- Por Bruno Cesar Euphrasio de Mello

## Ensaio

- 54** Entre o lugar e o não lugar: registros de afetos ou ausência na estação de comboios Coimbra A
- Between the place and the non-place, records of affections or absences, at Coimbra A train station*
- Por Daniel Soglia

## ficha técnica

A ilustração de capa é de **Hector Rocha Isaías**, arquiteto e urbanista pela Universidade Federal do Ceará, mestre em Comunicação - UFC e doutorando em Antropologia pela Universidade de Salamanca - USAL, Espanha.

hector.rocha.isaias@gmail.com

Projeto gráfico e diagramação  
**Paula Sobrino**  
paulasobrino@gmail.com

Revisão  
**Aline Castilho**  
alinecastilho1@hotmail.com

Stavros Stavrides

tradução

Gilberto Cunha Franca  
Jefferson Baffica Junior

# Reivindicar a cidade como espaços comuns

## Aprendendo com os movimentos de moradia da América Latina

### RESUMO

Este artigo explora uma problematização renovada da dinâmica das metrópoles contemporâneas sob a luz de esforços específicos para reivindicar a cidade como espaços comuns. Construído a partir das teorias de Lefebvre sobre a virtualidade da cidade e comparado com a abordagem contemporânea da vida urbana, ele sugere que a comunização urbana está liberando o poder da colaboração e da criatividade coletivas. Lutas para apropriar a cidade como um meio crucial de compartilhamento transformam partes da cidade e produzem novos padrões de moradia urbana. Exemplos de movimentos urbanos da América Latina, focados em estabelecer condições de moradia emancipatória, são usados para ilustrar as capacidades transformadoras da comunização urbana.

**Palavras-chave:** Potencialidade urbana; Movimentos urbanos; América Latina; Comunização.

### ABSTRACT

This paper explores a renewed problematization of contemporary metropolises' dynamics in the light of specific efforts to reclaim the city as commons. Building on Lefebvre's theorizations of the city's virtuality and comparing it to contemporary approaches to the urban condition that emphasize the potentialities of contemporary city-life, it suggests that urban commoning is unleashing the power of collective creativity and collaboration. Struggles to appropriate the city as a crucial milieu for sharing transforms parts of city and produces new patterns of urban living. Examples from Latin American urban movements focused on establishing emancipatory housing conditions are used to illustrate the transformative capabilities of urban commoning.

**Keywords:** Urban potentiality; Urban movements; Latin America; Commoning.

### Stavros Stavrides

é arquiteto e ativista, professor da Escola de Arquitetura da Universidade Técnica Nacional de Atenas. Autor dos livros *Espaço Comum: a cidade como obra coletiva* e *Common Spaces of Urban Emancipation*.

sstavrides@arch.ntua.gr

**D**ivisões rígidas e desigualdades caracterizam as cidades contemporâneas. As lutas urbanas contestam tais divisões e frequentemente levam a rearranjos no espaço urbano que refletem mudanças nas geometrias do poder. A vida urbana, mesmo em suas formas mais mundanas, não é e nunca foi meramente um aglomerado de rotinas habitacionais. Porém, para entender as dinâmicas das condições urbanas, precisamos examinar os conceitos empregados e estar conscientes das posições a partir das quais surge este entendimento.

Este artigo<sup>1</sup> pretende conectar a renovada problemática das dinâmicas das cidades com esforços específicos para reivindicar a cidade como potenciais espaços comuns. Ele explora a possibilidade de aprender a partir daquelas lutas que se apropriam da cidade como meio crucial para compartilhar, ao observar especificamente tais lutas que transformam parte das cidades e produzem novos modelos de usos urbanos baseados na igualdade e na colaboração. Ao focarmos nas experiências de certas características dos movimentos de moradia da América Latina, podemos entender como lutas específicas por moradia podem estar conectadas a novas formas de relações sociais baseadas na ajuda mútua, no ethos igualitário e na democracia participativa. Conectando explícita ou implicitamente as mobilizações às práticas de comunicação, militantes sem-teto no Brasil, *Villeros* (moradores de favela) organizados em Buenos Aires e membros autônomos de bairros na cidade do México reivindicaram ativamente a cidade como espaços comuns.

Ao discutir as práticas de compartilhamento, definir o que deve ser compartilhado e assegurar que o compartilhamento aconteça, surge o problema da distribuição do poder. Caso seja permitido a qualquer órgão central decisório consolidar o poder, ele irá impor seus próprios interesses na definição do que deve ser compartilhado. Dentro dos limites de uma comunidade, isso paralisa qualquer processo de negociações entre iguais. Muitas vezes podemos enganar-nos ao ver comunicação em processos que são, na verdade, altamente discriminatórios e exclusivos. Podemos ver moradores de uma comunidade cercada ou de um grupo racista como comuneiros, pois compartilham valores, certos recursos e até riqueza. Compartilhamento, nesses casos, está baseado na exclusão.

A discussão contemporânea dos comuns e da co-

munização está enormemente influenciada pelo pioneiro trabalho da economista política e prêmio Nobel Elinor Ostrom (OSTROM, 1990; OSTROM *et al.*, 1994). Liberais esclarecidos, como a própria Ostrom, ou marxistas, tais como David Harvey ou Massimo de Angelis (2007, 2017), frequentemente tendem a reduzir o compartilhamento a problemas econômicos e subsequentemente a políticas de produção e reprodução de determinadas sociedades. A Antropologia, por outro lado, fornece numerosos exemplos que sugerem que o raciocínio econômico nem sempre molda as relações sociais. Se é inegável que cada sociedade define suas próprias condições de existência, muitas construções simbólicas estão em jogo nessas condições e em suas definições.

Maurice Godelier (2011, p. 157) insiste que os dominados aceitam o fardo da dominação devido à percepção de que aqueles que dominam fornecem de fato um “serviço” a eles, apoiando-os e garantindo sua existência (porque os poderosos parecem capazes de combater “os inimigos”, comunicar-se com seres transcendentais, ou proteger e desenvolver os recursos necessários etc.). Este tipo de convivência mitificada fortalece e reproduz as condições de dominação.

Ao tentar ir além das condições de coexistência baseadas na distinção entre dominantes e dominados, esse próprio vínculo mitificado deve ser questionado. As sociedades capitalistas baseiam-se principalmente nas relações econômicas, enquanto, em outras sociedades, a religião ou o parentesco ainda são os fatores predominantes na formação e manutenção desse vínculo.

Práticas de compartilhamento baseadas no esforço para limitar a acumulação de qualquer forma de poder (incluindo o poder daqueles que se apropriam dos recursos comuns) podem indicar tipos de relações sociais radicalmente novas, em vez de uma forma alternativa de economia. Como Gustavo Esteva (2014, p. 149) afirma, a comunização não é uma economia alternativa, mas uma alternativa à economia. O compartilhamento precisa ser explorado não meramente como uma atividade econômica (compartilhamento de bens, recursos ou serviços), mas também como um conjunto e lógica de práticas sociais vinculadas à distribuição de poder em contextos sociais específicos.

## AS POTENCIALIDADES DA CONDIÇÃO URBANA

A obra de Henri Lefebvre é uma fonte valiosa para explorar as potencialidades da vida urbana contemporânea, especialmente porque fornece uma maneira

<sup>1</sup> Publicado originalmente em **Built Environment**, v. 46, n. 1, p. 139-153, 2020. A versão on-line do original encontra-se em: <https://www.ingentaconnect.com/content/alex/benv/2020/00000046/00000001/art00011>. Acesso em 23 mar. 2022.

inovadora de integrar o pensamento político emancipatório ao estudo contemporâneo das cidades. O que ele sugere é que a vida cotidiana deve ser entendida não apenas como um aspecto crítico da reprodução social, mas também como fonte de potencial resistência aos hábitos e valores dominantes. Sua análise da vida cotidiana está de muitas maneiras ligada à sua investigação da cidade e da urbanidade. Desse modo, a condição urbana não é meramente tratada como a imposição de normas de vida através da ordenação dominante do espaço urbano, mas também como inerentemente atravessada por contestações que apontam para um futuro urbano diferente:

De fato, o núcleo e virtualidade do urbano permanecem num estado disperso e alienado (Lefebvre, 1996, p. 148). [Assim] não há dúvida de que o conhecimento da realidade urbana pode se relacionar ao possível (ou possibilidades) e não apenas ao que seja finito ou do passado (Lefebvre, 1996, p. 94).

O crucial para esta abordagem é localizar as raízes de tal virtualidade. Seria a vida urbana cheia de possibilidades, pois a complexidade e sobredeterminação de seus constituintes produzem combinações inesperadas de eventos? Tal descrição da condição urbana poderia estar muito bem relacionada às fantasias modernistas de inovação contínua e total, por exemplo, tais como as dos futuristas que descrevem a cidade como uma máquina produtiva autotransformadora. Em um contexto diferente, essa abordagem poderia soar como celebrações de contingências pós-modernistas consideradas como fonte de multiplicidade.

Não parece que as sugestões de Lefebvre possam ser reduzidas a nenhuma dessas posturas – admitidamente mal esboçadas. Uma vez comparada sua ideia de virtualidade à sua afirmação principal de que a cidade deveria ser reivindicada como *oeuvre* coletiva de seus habitantes, percebemos que a virtualidade da cidade está centrada nas ações de seus habitantes. Para Lefebvre:

O direito à cidade se manifesta como a forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização em socialização, à habitação e ao habitar. O direito à *oeuvre*, à participação e à apropriação (claramente distinta do direito à propriedade) está implicado no direito à cidade. (LEFEBVRE, 1996, p. 173-174).

A criatividade coletiva está expressa no direito à cidade, e é dessa maneira que seus moradores ativam

a potencialidade (virtualidade) do urbano. Ele até se arrisca numa projeção da cidade ideal: “a cidade efêmera” deveria ser a obra perpétua dos habitantes, eles mesmos móveis e mobilizados por esta mesma obra (LEFEBVRE, 1996, p. 178). Como se a mobilização total dessa criatividade coletiva estivesse sempre em movimento, atualizando a potencialidade urbana de maneiras sempre novas.

Ao transferir o terreno das potencialidades urbanas para as metrópoles contemporâneas, podemos evocar duas abordagens que podem ser comparadas com as sugestões de Lefebvre e também ser consideradas complementares. Em ambas, a criatividade coletiva é central. Para AbdouMaliq Simone (2016, p. 6), a urbanização “é tanto repleta de dinamismo febril [...] quanto de inércia”. Em tais contextos torna-se crucial para os moradores experimentar e inventar juntos maneiras de enfrentar a “volatilidade” das condições urbanas. A sobrevivência urbana é necessariamente inventiva e, ao mesmo tempo, transforma a cidade (SIMONE, 2013). Não das maneiras gloriosas de total inovação fantasiadas por muitos dos arquitetos modernos (Le Corbusier *par excellence*). Mas na arte mundana de “conversão”, assim praticada, por exemplo, na África urbana (SIMONE, 2008, p. 110). Para muitos daqueles que tentam garantir a subsistência nas cidades africanas, as relações de afeto desenvolvidas, tanto através de experiências comunitárias compartilhadas quanto no contexto volátil dos mercados, são elementos-chave das táticas cotidianas. Aproveitar as oportunidades disponíveis significa poder conectar-se a outras pessoas de inumeráveis formas, assim “surgindo” e “tornando-se nóculo [s] da gravidade” (SIMONE, 2008, p. 105). Experimentação e improvisação calculadas permeiam a vida urbana. Contudo, as potencialidades urbanas não oferecem oportunidades de sobrevivência inventiva apenas aos pobres ou marginalizados. É a partir das potencialidades urbanas que a governança urbana desenha seu poder para adaptar e reconfigurar os arranjos de dominação. Nisso Simone se aproxima das afirmações de Lefebvre: “O fato é que o espaço que contém as pré-condições para realizar uma outra vida é o mesmo que proíbe que tais pré-condições a tornem possível” (LEFEBVRE, 1991, p. 189-190).

Para Hardt e Negri (2005, p. 94-95), a potencialidade do urbano nas metrópoles atuais está no papel da cidade na produção biopolítica. A metrópole é um “meio social que reúne um conjunto de habilidades e repositório de afetos, relações sociais, hábitos, desejos, conhecimento e circuitos culturais” (HARDT e NEGRI, 2009, p. 249). Os moradores da cidade mobilizam essas ferramentas e circuitos para unir-se em relações de cooperação. A metrópole consequen-

temente torna-se “uma fábrica para a produção do comum” (HARDT e NEGRI, 2009, p. 250).

Nessa análise, o comum está sendo produzido com base nas potencialidades inerentes da cidade biopolítica. A dominação capitalista lucra ao apropriar-se do comum assim produzido e ao transformá-lo em mercadoria. A produção biopolítica está baseada no conhecimento e afetos compartilhados, desenvolvidos e distribuídos por redes que formam relações de colaboração. De acordo com essa abordagem, a metrópole é um meio extremamente favorável para tais relações. A cidade é na verdade sustentada e produzida através dessas relações: “de fato, a produção do comum está se tornando nada mais que a vida da própria cidade” (HARDT e NEGRI, 2009, p. 251). Claro, Hardt e Negri (2009, p. 255) mapeiam as formas pelas quais “as características que definem a metrópole se degeneram”, seja porque as dinâmicas dos encontros urbanos são reduzidas por atos de cercamento espacial (que distinguem e discriminam), ou porque o comum produzido é “corrompido” pelos processos focados em sua apropriação. As potencialidades da cidade são dessa forma bloqueadas, e a metrópole torna-se o campo de uma nova forma de governança urbana.

Assim como Simone e Lefebvre, Hardt e Negri enxergam a potencialidade urbana como algo historicamente ligado à inventividade dos moradores da cidade. Alinhados com o otimismo de Lefebvre, Hardt e Negri veem a cidade contemporânea (metrópole) como a obra coletiva de seus habitantes e assim como um lugar potencial de emancipação coletiva. Contudo, todos esses teóricos concordam que a potencialidade urbana de forma alguma garante um futuro melhor para a humanidade.

É importante analisar as dinâmicas das cidades contemporâneas desde o ponto de vista dos moradores. Essa abordagem não busca apenas explicar o que caracteriza a estrutura da vida urbana, porém, ainda mais importante, aquilo que possa produzir mudanças dentro ou mesmo além dessa estrutura. A mudança urbana, dessa forma, não é vista como externa às condições urbanas, senão que emergindo das potencialidades inerentes, ativadas pelos habitantes da cidade.

Apesar de os diagnósticos desses quatro pensadores parecerem discordar (e, no caso de Lefebvre, refere-se também a tempos diferentes, ainda que recentes), há um fio em comum que os une: a dinâmica urbana está baseada no fato de que o convívio nas cidades obriga a maioria dos moradores a construir relações de cooperação, redes para compartilhar conhecimentos e afetos, e circuitos de encontros que sustentam táticas de vida. Como a metrópole

contemporânea fornece um grande leque de oportunidades e riscos, as trajetórias de vida não podem basear-se na encenação de papéis pré-fixados e regras estáveis. Negociações e inventividade são ingredientes necessários da cotidianidade, especialmente em cidades onde muitos não têm acesso fácil ou nenhum acesso à infraestrutura urbana.

O compartilhamento é o que une esses atos diários de mobilização das potencialidades da cidade. Compartilhamento de conhecimento, espaços de encontros e relações de apoio dão às pessoas os meios para sobreviverem aos riscos e aproveitarem as oportunidades. Porém, o compartilhamento não cresce simplesmente sozinho no solo fértil das cidades. Diferentes geometrias de poder (elas mesmas tornando-se áreas de contestação) encorajam ou afastam fortemente diferentes tipos de negociação para o estabelecimento e desenvolvimento de redes e práticas de compartilhamento. O espaço urbano em tais processos é tanto um alvo de negociações (e.g. o espaço compartilhado por camelôs num mercado informal) quanto um fator formador de negociações (por exemplo, as calçadas apresentam oportunidades diferentes dos corredores das lojas de departamentos). Consequentemente, compartilhar espaços está ligado tanto às necessidades de distribuição quanto às práticas de criação de laços sociais.

Hardt e Negri (2009, p. 258) sugerem que as potencialidades emancipatórias da vida urbana residem na reapropriação do comum que os diversos circuitos de compartilhamento continuam a produzir, enquanto os mecanismos dominantes de exploração continuam a “dessocializar-se” e cercá-lo. Isso equivale essencialmente à “liberação do comum do comando capitalista” (STAVRIDES, 2019, p. 18). Integrar essa perspectiva à defesa que Lefebvre faz da reivindicação do direito à cidade significaria reivindicar a cidade como espaços comuns. Isso não significa apenas reivindicar a cidade como o lugar da produção do comum ou como um conjunto de infraestruturas básicas a ser compartilhado. A reivindicação da cidade como espaços comuns significa reivindicar o poder da criatividade coletiva: reivindicar a cidade como “obra”.

Tal visão questionaria a antítese entre o público e o privado? Seria a liberação da comunização uma forma de compartilhamento que transcende tal dicotomia? O comum, não entendido simplesmente como algo a ser compartilhado, mas como algo que está na base de um conjunto de relações de compartilhamento, está além do público e do privado. Nas redes e relações de compartilhamento, o público é reapropriado por ser definido coletivamente por aqueles que o compartilham. A esfera pública, histo-

ricamente, sempre pertenceu a uma autoridade específica que não apenas a definia, mas também fornecia (impunha) as regras para seu uso. O comum nascido da liberação potencial da comunização desafia as regras que definem e mantêm a esfera pública.

O comum também vai além do privado. Não apenas porque ele desafia as apropriações individuais (do conhecimento, relações afetivas, oportunidades de encontro, propriedades circunscritas individualmente), mas também porque ele desenvolve formas de conectar aspirações e táticas privadas a circuitos de compartilhamento. A comunização, portanto, não suspende as diferenciações e as multiplicidades (características inerentes das trajetórias de vida urbana contemporânea), e sim fornece a elas um terreno comum. As negociações para compartilhamento desenvolvem-se de maneiras diferentes e não levam necessariamente à homogeneização e à uniformidade.

## A COMUNIZAÇÃO NAS LUTAS POR MORADIA

Vejamos como tais hipóteses a respeito das potencialidades da metrópole contemporânea podem ser testadas num processo de aprendizagem a partir de experiências de partes cruciais da cidade onde ocorre produção compartilhada. O que se segue está baseado em pesquisas conduzidas nas cidades de São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México. O que se buscou nesta pesquisa foi observar analogias de comunização dentro do espaço urbano, realizadas por pessoas empenhadas em esforços que orientam o compartilhamento em direção às aspirações emancipatórias.

As práticas contemporâneas de reivindicação da cidade como espaços comuns através do compartilhamento são muito importantes nas lutas por moradia, reivindicada como um direito através de ações coletivas. A geração de moradia por meio da comunização permite catalisar o desenvolvimento de novas formas de relações sociais. Repensar e reinventar a habitação leva quase sempre a novas formas de compreensão do que significa ser um membro de uma sociedade.

James Holston (2008) introduziu o termo “cidadania insurgente” – cidadania baseada na reivindicação do direito à cidade e do direito à habitação, o que de fato politiza o *oikos*. Como Holston observa, as demandas oriundas da cidadania insurgente estão articuladas “com mais força e originalidade no terreno do *oikos*, naquela zona da vida doméstica que acontece nas distantes periferias urbanas ao redor da autoconstrução de moradia” (HOLSTON, 2008, p. 313). *Oikos* em grego significa tanto casa quanto lar, e quando ele torna-se um alvo da comunização, ocor-

re continuamente a politização das relações entre a esfera pública e a privada familiar.

Nas grandes metrópoles da América Latina, diferentes movimentos sociais urbanos têm como objetivo explícito a politização da moradia através da comunização. Reivindicando na prática o direito à cidade para os sem-teto, e para aqueles que são forçados a viver em ambientes urbanos precários, eles na verdade constroem comunidades urbanas com base no compartilhamento e colaboração igualitários.

O Brasil é um país onde os pobres são muito pobres e os ricos muito ricos. A discriminação cultural, religiosa e racial domina a história e o presente do país. A modernização capitalista avançou num ritmo sem precedentes depois da Segunda Guerra Mundial e esteve crucialmente conectada à especulação da terra e à dominante propriedade privada de terras. Isso impactou diretamente na forma das metrópoles brasileiras: os pobres urbanos são forçados a viver nas enormes periferias da cidade sob condições precárias (tanto em termos de condições de moradia quanto em termos de acesso à infraestrutura urbana), enquanto a classe média e os mais ricos geralmente escolhem morar em enclaves habitacionais organizados e em comunidades cercadas.

O problema habitacional no Brasil é fortemente gerado por essa polarização social dominante. As massas de moradores de baixa renda e sem-teto são os agentes coletivos mais importantes, pois não apenas afetam as políticas sociais de habitação e moradia através de suas exigências e lutas, senão também através de seus esforços organizados para criar comunidades de coabitação baseadas em solidariedade.

Um dos mais poderosos movimentos urbanos brasileiros, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), é muito ativo em mobilizar a população sem-teto ao exigir moradia decente para todos. O MTST evoluiu de um braço do Movimento Sem Terra (MST) (ainda muito próximo do Partido dos Trabalhadores) para uma organização autônoma, destinada a estabelecer formas de poder popular através das lutas por moradia. Como a maioria dos movimentos de moradia brasileiro, eles organizam grandes ocupações de terra, especialmente nas periferias das grandes cidades e, com suas ações militantes, forçam o Estado a financiar projetos sociais de moradia (SOUZA, 2006; STAVRIDES, 2016).

É interessante observar como as lutas de tal ocupação temporária são feitas, ao refletir sobre a abrangência e os meios do movimento. A ocupação João Cândido em São Paulo (Figura 1) foi criada pela população despejada de diferentes ocupações de terra que foram organizadas pelo MTST (STAVRIDES, 2016, p. 103). Nesse assentamento temporário, a



Figura 1:  
João Candido,  
ocupação em  
2009 (São Paulo)

acomodação foi organizada de maneira a garantir a existência de espaços comuns, isto é, de espaços públicos autogeridos que fossem usados pela comunidade. Nesses espaços, foram incluídos uma pequena praça em frente a uma grande barraca usada para assembleias e para atividades educacionais e culturais, cozinhas comunitárias ao ar livre e uma área de creche que incluía um quintal fechado. Interessantemente, nesse “jardim de infância” *ad hoc*, os cuidadores eram membros da própria comunidade, que alternavam suas obrigações.

É fundamentalmente diferente cuidar da área onde você de fato mora, mesmo nesse tipo de assentamento. Torna-se a definição do que significa compartilhar, a partir do momento em que terrenos, sua manutenção e o papel que eles desempenham na rede de espaços comuns (incluídos aí quintais familiares pequenos e abertos e o quintal e edificações comunitárias) são o resultado de um esforço coletivo em criar uma comunidade de iguais. A comunização, portanto, define tanto as áreas usadas coletivamente nesse assentamento residencial *ad hoc* quanto as necessidades familiares cotidianas, alcançadas por meio de colaboração organizada.

No Brasil, a palavra *mutirão* descreve o trabalho coletivo comunitário: “a noção evoluiu a partir de um termo que era usado para especificar ajuda mútua

entre agricultores durante a colheita, até uma ampla gama de práticas “comunitárias”, tendo a construção coletiva como sua articulação mais destacada” (COLLA *et al.*, 2015, p. 37). Os *mutirões* foram promovidos pelos movimentos sociais urbanos brasileiros, tanto na organização de comunidades na luta por moradia quanto no trabalho coletivo cotidiano, durante a construção dos conjuntos habitacionais que se tornaram produto dessas lutas.

O *mutirão* foi o processo-chave ativado na construção do conjunto de habitação social após a vitória do MTST no assentamento João Candido, que acabou forçando o poder local de São Paulo a financiar um projeto de habitação social, a ser administrado pelos próprios moradores. Desde 2018 uma parte desse conjunto (João Candido I) pertence aos moradores, numa área que o estado havia concordado em fornecer. A participação na manutenção dos edifícios e dos espaços compartilhados permanece como uma força ativa na construção da comunidade de comunitários (Figura 2).

O papel de alguns especialistas nesse processo de comunização na produção de áreas compartilhadas de moradia foi também significativo. Como aprendemos com a história da USINA (grupo de arquitetos, planejadores, cientistas sociais, economistas etc.), a participação de especialistas no planejamento

Figura 2:  
João Candido 1,  
área de  
habitação social  
autoconstruída  
em 2018  
(São Paulo)



e na construção de tais conjuntos é um teste difícil, porém recompensador, de práticas compartilhadas. Os futuros moradores foram encarregados de desenvolver critérios compartilhados, para julgarem propostas de planejamento desenvolvidas pela USINA, encarregada de apoiar os esforços do movimento por comunidades de moradias alternativas. Os membros da USINA tentaram ajudar os moradores, através do conhecimento compartilhado, a formarem opiniões sobre como suas futuras casas e os espaços comuns da vizinhança deveriam ser construídos (USINA, 2016). Também levaram em conta que a maioria dos futuros moradores que trabalhariam na construção não eram qualificados. Dessa forma, elaboraram um sistema de construção baseado no trabalho semiqualficado (alvenaria), enquanto outras tecnologias de pré-fabricação, que requeriam qualificação adicional, foram usadas na construção de escadarias e balcões (USINA, 2015) (Figura 3).

A comunização, portanto, permeia todos os níveis do projeto habitacional coletivo: escolhas de desenho; cooperação com especialistas; trabalho na área da construção; regras de convivência, uma vez que os prédios são concluídos; e rotação das tarefas na manutenção dos espaços compartilhados (STAVRIDES, 2019).

Um outro caso exemplar de comunização que

promove relações sociais potencialmente emancipatórias vem de Buenos Aires: um grupo de ativistas trabalha como voluntários numa das *Villas Miserias* (como as favelas são chamadas na Argentina), na construção do que eles desejam ser uma pequena clínica autogerida. Eles não contam sequer com um médico – esta é uma área excluída, considerada (por entregadores ou motoristas) muito perigosa, até mesmo para solicitar a vinda de uma ambulância.

“Sou um voluntário a fim de construir um novo mundo”, afirma sua faixa, e de fato esse grupo apoia os moradores da Villa 21 na criação de um sistema de serviços de saúde administrado coletivamente (Figura 4). Moradores da vizinhança se tornaram parte ativa desse processo, desenvolvendo formas de colaboração e compartilhamento de serviços disponíveis. E assim a comunização converte essa área habitacional, que esteve abandonada pelo Estado, numa ocupação que forma cidadãos insurgentes. Os ativistas e alguns dos moradores da Villa 21 pertencem ao movimento cujo nome resume tanto seu escopo quanto seus meios: *Movimiento Popular La Dignidad* (MPLD). Esse movimento foca na produção, através do trabalho coletivo, da infraestrutura espacial e social necessária para apoiar a ascensão do poder popular. Eles organizam em várias partes da cidade, especialmente nas periferias, iniciativas entre bairros vizinhos (criando



Figura 3:  
Mutirão  
USINA: projeto  
habitacional  
em São Paulo

escolas secundárias alternativas, parquinhos, espaços comunitários, empreendimentos de economia social, porém também o não menos necessário saneamento básico), o que ajuda as comunidades a libertar-se da corrupção e do clientelismo políticos. A participação direta dos imigrantes vindos a Buenos Aires de outras cidades e favelas da América Latina (incluindo migrantes argentinos), acostumados a tradições de ajuda mútua, firmemente estabelecidas em áreas rurais, moldou as iniciativas do MPLD nas vilas. Baseados na democracia participativa e direta, a *Corriente Villera Independiente* é uma rede de tais iniciativas organizadas que estimula lutas radicais para a integração das Villas à cidade “oficial”. Assim como no caso do movimento de moradia brasileiro, as experiências de *La Dignidad* desenvolveram um *ethos* de comunização através da colaboração e coabitação (Figura 5).

Dois outros exemplos estão na Cidade do México, e talvez sejam os mais avançados em termos de comunização urbana inventiva. Uma rede crescente de vizinhanças autônomas desenvolve uma cidade além da cidade oficial, prefigurando uma outra maneira de estabelecer relações sociais e formas de troca. Essa cidade desenvolve-se através da comunização, onde o espaço compartilhado é caracterizado pelas espacialidades limiarias. Os espaços comuns produzidos coletivamente são de fato porosos: passagens

que conectam diferentes níveis de vida comum, sem ocultarem suas distintas características. Da casa individual ao quintal multifamiliar – poroso o suficiente para receber pessoas de fora (STAVRIDES, 2018), enquanto também fornece privacidade –, do pátio para a rua, os espaços são usados e mantidos coletivamente. Em tais condições, poderíamos realmente falar em fronteiras definidas separando o privado do público? Provavelmente não. Essas vizinhanças auto-geridas são os limiaries de miniaturas de cidade (STAVRIDES, 2010); diferentes níveis de privacidade, atividades comuns, mas também o que é público são articulados através dos espaços limítrofes da comunização (STAVRIDES, 2016).

Um desses bairros está localizado na área de La Polvorilla no distrito de Iztapalapa, nos arredores orientais da enorme aglomeração metropolitana da Cidade do México. O bairro chama a si mesmo de Minas Polvorilla, e faz parte da iniciativa de um movimento chamado Los Panchos (*Frente Popular Francisco Villa Independiente*), que estabeleceu uma rede de mais de 10 bairros limítrofes na Cidade do México (BARRINTON-BUSH, 2016). Aproximadamente 3 mil pessoas estão envolvidas no desenvolvimento de Minas Polvorilla.

Em 1995, os futuros moradores organizados por Los Panchos ocuparam um terreno que era uma área



**Figura 4:**  
Ativista  
voluntário  
trabalha  
na Villa 21  
(Buenos Aires)

de aterro sanitário, principalmente dos destroços do terremoto da Cidade do México de 1985 (JUÁREZ-GALEANA, 2016, p. 186). Tais ocupações começaram a acontecer em toda Cidade do México, em terrenos de valor relativamente baixo, e como tal foram tolerados indefinidamente.

Os políticos locais não quiseram criar conflitos que não pudessem controlar. O movimento havia fundado a Cooperativa *Acapatzingo* (que representava todas as famílias) e conquistou, através de uma luta persistente, acesso ao empréstimo do *Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, uma instituição do setor público estabelecida pela Constituição Mexicana, que se refere explicitamente ao direito à moradia (ZIBECHI, 2014, p. 55). O empréstimo é a taxas de juros baixas e deverá ser quitado em trinta anos. Importante dizer que o pagamento é uma obrigação coletiva distribuída entre os membros cooperados, de acordo com sua capacidade financeira, como decidido em assembleia. A construção do bairro começou em 2000 (Figura 6). A participação no planejamento e na construção era a principal característica da lógica do movimento (UN HABITAT, 2014). Arquitetos ativistas se envolveram no apoio ao esforço dos futuros moradores, para criar um modelo de habitação



**Figura 5:** Ativistas do *Movimiento Popular La Dignidad* (2013)

diferente baseado na igualdade e compartilhamento. Alguns deles eram da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), herdeiros da revolução de 1968 nas universidades mexicanas.

Eles chamam isso de um projeto de autonomia, já que, ao organizarem suas próprias comunidades, os moradores conseguem criar seus próprios espaços, sua própria forma de ver o que é público. Dessa maneira, trabalham em direção à autossuficiência energética, instalando painéis solares nos espaços comuns; não pagam por água, mas instalaram um equipamento comum para purificá-la; têm seus próprios jardins, uma estação de rádio comunitária, e outras infraestruturas compartilhadas (Figura 7). Além disso, eles não permitem a entrada da polícia, mas mantêm seu próprio sistema de justiça: para alcançar condições de convivência baseadas na igualdade. Essa é uma tentativa de criar uma forma de organização social independente, livre da vigilância e do controle do Estado. Como Gerardo, um ativista Acapatzingo, explica:

Decidimos criar não apenas projetos de moradia, mas também comunidades. Para nós, criar uma comunidade significa sermos capazes de controlar nosso próprio território, sermos capazes de estabelecer nossas escolhas de hábitos e regras, e nossas maneiras de resolver os problemas de convivência, e, portanto, sermos capazes de criar nossa própria história. Nossos próprios processos de construção autônoma (entrevista com o autor).

Entretanto, eles fizeram isso não para isolar-se num enclave de alteridade. A comunidade de Acapatzingo estabeleceu múltiplos vínculos com seus bairros vizinhos, “treinando-os na criação de comitês de base e segurança comunitária; também oferece assessoria sobre como reagir aos despejos, a qual os beneficiários pagam em alimento” (ZIBECHI, 2014, p.

58). Tal como uma metástase, essas iniciativas levam a uma sociedade diferente. Na palavra de um dos ativistas de Acapatzingo: “Nós buscamos uma utopia que não seja uma ilha, senão um espaço aberto que possa contagiar a sociedade” (ZIBECHI, 2014, p. 58).

O segundo exemplo na cidade do México é outro bairro autogerido criado pelo movimento *Brújula Roja* (Bússola Vermelha). A construção começou em 2001 após uma longa luta para assegurar o uso de um terreno próximo a uma área alagada. Esse bairro se baseia nos valores e modos Zapatistas de estabelecer autogoverno – as ruas principais foram batizadas com os princípios e exigências mais importantes do movimento Zapatista, *Democracia, Dignidad, Educación, Información, Salud* etc. Seu nome, *Tlanezi Calli*, na língua nativa significa Casa Dourada. Nesse bairro, aproximadamente 1.150 pessoas praticam autonomia urbana em suas necessidades cotidianas de alimentação, saúde, educação e participação em projetos comunitários, por exemplo, na construção de um sistema de esgoto autônomo. Eles possuem até um ateliê para produzir suas próprias roupas.

Os aspectos arquitetônicos do bairro também são muito interessantes. As formas específicas de construção das casas e das áreas comuns entre casas resultaram de incontáveis reuniões que definiram tanto o espaço compartilhado como os modelos para casas separadas (Figura 8). O papel das mulheres ao definir o desenho de casas e áreas comuns se tornou um meio de empoderamento, enquanto fornecia à comunidade como um todo a oportunidade de repensar papéis familiares estabelecidos. Esses novos tipos de moradia refletem a reestruturação de gênero e de outras relações sociais através da comunização (Sergio, ativista, entrevistado pelo autor).

Há um direito de propriedade coletiva sobre o terreno e as casas; cada indivíduo ou família têm seu próprio lar, mas as casas não lhes pertencem. Eles não podem vendê-las ou alugá-las; em caso de mudança, outros moradores podem ocupar a casa, desde que isso seja aprovado pela assembleia do bairro. Eles também podem pedir permissões específicas à assembleia, por exemplo, para permitir que seus filhos venham morar em suas casas, ou trazer outros moradores para morarem consigo. No entanto, não têm o direito de construções adicionais. Quando um dos moradores decidiu



Figura 6: Bairro Minas Polvorilla

construir um andar a mais, a assembleia o proibiu de fazê-lo. “Ou estamos numa posição de construir um terceiro andar para todos ou ninguém terá permissão de fazê-lo”. Apesar dos enormes problemas que estão envolvidos ali em termos do que significa compartilhar e quem define o processo de compartilhamento, esses bairros autônomos são certamente a conquista coletiva de um grande número de pessoas.

É importante compreender que essas não são as comunidades alternativas que se encontra em países europeus. Essas pessoas vivem em extrema pobreza e esse caminho não foi uma opção, senão uma necessidade. De fato, sua disposição nessa luta por sobrevivência teve motivações políticas. Certamente, não foram centenas de famílias que acordaram um dia e ocuparam a terra; eles se organizaram, dividiram-se em comitês dedicados à diferentes tarefas, pre-

Figura 7: O campo de futebol, que é também o espaço da assembleia geral (Minas Polvorilla)





**Figura 8:**  
O espaço central  
em comum:  
Tlanezi Calli

parando e discutindo que tipo de comunidade iriam desenvolver, quem faria parte dela, quem poderia potencialmente juntar-se, que métodos eles poderiam usar para combater a repressão, o que seria compartilhado, o que seria considerado particular.

Problemas e separações surgiram durante esses processos, mas é importante lembrar que suas ideias para organizar suas sociedades não se baseiam em conhecimento especializado. Especialistas foram convidados, predominantemente arquitetos ativistas da UNAM, formados durante um período muito progressista da universidade. Eles foram convidados a ajudar essa comunidade a desenvolver suas ideias e não para dizer aos seus moradores o que fazer. Conhecimento especializado é fundamental, desde que seja socializado e tornado comum novamente.

O Estado clientelista do México se baseia em políticas que cooptam os pobres e os prendem a um de seus partidos institucionais. Cada um desses partidos (dependendo do seu acesso ao poder e dinheiro) fornece a eles o terreno público necessário e constroem projetos de habitação social exclusivamente para os eleitores daquele partido, que então se tornam parte dos mecanismos de apoio de tal partido. Os experimentos dos bairros autônomos desafiam diretamente esse processo, e dessa forma ameaçam o *status quo* político (Figura 9). Seus esforços não se desdobram dentro de condições pacíficas e benignas nas quais

lhes é permitido formar seu próprio mundo. Como não estão criando pequenos enclaves alternativos urbanos, são considerados perigosos. Tal projeto poderia potencialmente difundir-se entre os pobres urbanos, e isso conseqüentemente se constituiria em uma forma alternativa de organização, baseada na comunização e subsequentemente na horizontalidade igualitária.

## CONCLUSÃO

A reapropriação da cidade através da comunização está no cerne das atividades dos movimentos organizados apresentados aqui. No entanto, o que se observa é que tais atividades não têm como objetivo meramente declarar a possibilidade de uma forma diferente de convívio em grandes cidades contemporâneas. Elas produzem novas relações sociais e espaciais, que criam ativamente no presente diferentes formas de vida compartilhada. Esses empreendimentos coletivos mostram que, ao compartilhar espaço, valores e regras diferentes podem vir a formar cidades contemporâneas, em contraste direto ao modelo dominante das cidades de enclaves (STAVRIDES, 2010; ATKINSON; BLANDY, 2017).

Lições importantes são aprendidas ao observar as práticas de movimentos de moradia da América La-

tina, em sua busca por uma vida urbana baseada na comunização:

- Lutas por moradia estão vinculadas à construção de comunidades e às formas organizadas de ação coletiva.
- Movimentos de sem-teto promovem a colaboração entre seus membros, não apenas para fazer a participação na construção e manutenção mais produtivas, mas também para estabelecer e promover os valores de ajuda mútua.
- Éticas de comunização permeiam as práticas dos movimentos em todos os níveis: ocupação de terra, tomada de decisões organizada, trabalho coletivo, estabelecimento de regras de coabitação e aprendizado (na construção, gerenciamento de espaços compartilhados, ajuda voluntária aos mais vulneráveis etc.).
- A inventividade que as pessoas adquirem na sua luta cotidiana pela sobrevivência é ativada pelos movimentos. Ao abastecer-se do “dinamismo febril” da vida urbana, as pessoas são encorajadas a usar suas habilidades e aspirações de formas criativas, que não apenas sustentam áreas de comunização dentro das comunidades, mas também descobrem novas.
- As comunidades criadas através da luta não são comunidades fechadas em si mesmas. Elas explicitamente tentam influenciar as condições sociais e urbanas de seus arredores ao ajudar vizinhos a se organizarem, ao apoiar lutas relevantes e ao manter redes de solidariedade através de toda a cidade. Em vez de limitar-se às utópicas ilhas particulares, aspiram a “ter um efeito contagioso sobre a sociedade”.
- Os movimentos de moradia da América Latina se engajam ativamente à virtualidade da cidade. Esses experimentos criam potencialidades urbanas ao confrontar-se com opções dominantes de governança urbana, que expulsam um enorme contingente de pessoas para as periferias e favelas das metrópoles contemporâneas. O objetivo deles é liberar o comum urbano da captação e comando capitalistas. Em assentamentos organizados, com especial atenção aos espaços compartilhados, desenvolvem-se novos hábitos e afetos compartilhados criativamente.
- Emerge uma forma de “cidadania insurgente”, desenvolvida na luta de assentamentos de comunização urbana, que empodera excluídos da cidade ao reivindicá-la como um mundo inclusivo e compartilhado, num mo-

vimento em direção a uma sociedade justa.

Seriam esses exemplos de produção coletiva das cidades uma *oeuvre*, para usar o termo de Lefebvre? Estariam essas pessoas realmente desenvolvendo os meios, os hábitos e o *ethos* compartilhado de reinventar criativamente a cidade como espaços comuns? Certamente, embora eles tenham que enfrentar contradições e revezes inerentes, resultantes de seu desvio das classes urbanas dominantes. A possibilidade de justiça urbana através do compartilhamento nasce a partir dos seus esforços. E isso significa que o compartilhamento pode tornar-se um pilar na construção de uma sociedade baseada na solidariedade e igualdade.

## REFERÊNCIAS

- ATKINSON, R.; BLANDY, S. **Domestic Fortress.** Fear and the New Home Front. Manchester: Manchester University Press, 2017.
- BARRINGTON-BUSH, L. **Defeating Fear.** Lessons from Mexico's Housing Movement. 2016. Disponível em: <https://roarmag.org/essays/defeating-fearlessons-mexicos-housing-movement/>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- COLLA, L.; PEETERS, C; P REUD'HOMME, C. **Mutirão.** Collective Autoconstruction in São Paulo. Master of Science in the Ingenieurwissenschaften: architecture, University of Leuven, 2015.
- DE ANGELIS, M. **The Beginning of History.** Va-



Figura 9:  
Um banner  
em Tlanezi  
Calli condensa  
o significado  
de autonomia  
urbana

- lue Struggles and Global Capital. London: Pluto, 2007.
- DE ANGELIS, M. **Omnia Sunt Communia**. On the Commons and the Transformation to Postcapitalism. London: Zed, 2017.
- ESTEVA, G. Commoning in the new society. **Community Development Journal**, v. 49, suppl\_1, p. i144-i159, 214.
- GODELIER, M. **The Mental and the Material**. London: Verso, 2011.
- HARDT, M.; NEGRI, A. **Multitude**. War and Democracy in the Age of Empire. London: Hamish Hamilton, 2005.
- HARDT, M.; NEGRI, A. **Commonwealth**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.
- HARVEY, D. **Rebel Cities**. From the Right to the City to the Urban Revolution. London: Verso, 2012.
- HOLSTON, J. **Insurgent Citizenship**. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- JUÁREZ-GALEANA, L.G. Collaborative public open space design in self-help housing: Minas-Polvorilla, Mexico City. *In*: WATSON, G.B.; ZETTER, R. (eds.) **Designing Sustainable Cities in the Developing World**. New York: Routledge, 2016.
- LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell, 1991.
- LEFEBVRE, H. **Writings on Cities**. Oxford: Blackwell, 1996.
- OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, Games and Common-Pool Resources**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1994.
- SIMONE, A. The last shall be first: African urbanities and the larger urban world. *In*: HUYSEN, A. (ed.) **Other Cities, Other Worlds**. Urban Imaginaries in a Globalizing Age. Durham, NC: Duke University Press, 2008.
- SIMONE, A. Cities of uncertainty: Jakarta, the urban majority, and inventive political technologies. **Theory, Culture and Society**, 30(7/8), p. 243-263, 2013.
- SIMONE, A. City of potentialities: an introduction. **Theory Culture and Society**, 33(7/8), p. 5-29, 2016.
- SOUZA, M. L. de Together with the state, despite the state, against the state. Social movements as 'critical urban planning' agents. **City**, 10(3), p. 327-342, 2006.
- STAVRIDES, S. **Towards the City of Thresholds**. Trento: Professional dreamers, 2010.
- STAVRIDES, S. **Common Space**. The City as Commons. London: Zed books, 2016.
- STAVRIDES, S. Urban porosity and the right to a shared city. *In*: WOLFRUM, S.; STENGEL, H.; KURBASIK, F.; KLING, N.; DONA, S.; MUMM, I; e ZOEHRER, C. (eds.) **Porous City**. From Metaphor to Agenda. Basel: Birkhauser, 2018.
- STAVRIDES, S. **Common Spaces of Urban Emancipation**. Manchester: Manchester University Press, 2019.
- UN HABITAT. **Architecture and Urban Design including Landscape and Cultural Recovery in the Housing Project 'Minas Polvorilla'**. 2004. Disponível em: [https://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp\\_id=501](https://mirror.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=501). Acesso em: 23 mar. 2022.
- USINA. **Self Administered Vertical Habitation for Densely Populated Urban Conditions** – Copromo, União da Juta e Paulo Freire Projects, Brazil. 2006. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yGG1I8IXNIYJ:courses.arch.ntua.gr/fsr/135684/BSHF\\_Final\\_Usina\\_Brasil-3.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yGG1I8IXNIYJ:courses.arch.ntua.gr/fsr/135684/BSHF_Final_Usina_Brasil-3.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 29 mar. 2022.
- USINA. Processos de projeto como construção de autonomia. *In*: Villaça, I.; Constante, P. (eds.) **USINA: entre o projeto e o canteiro**. São Paulo: Aurora, 2015.
- ZIBECHI, R. Mexico: challenges and difficulties of urban territories in resistance. *In*: STAHLER-SHOLK, R.; VANDEN, H.E.; BECKER, M. (eds.) **Rethinking Latin American Social Movements**. Lanham, MD: Rowman e Littlefield, 2014. ■

---

O autor declara não haver potenciais **conflitos de interesse** em relação à pesquisa, à autoria e/ou à publicação deste artigo.

**Nota:** Este artigo inclui partes reescritas de meu texto: Common Space: The City as Commons. An Introduction. *In*: STAVRIDES, S.; HEYDEN, M. City as Commons. Berlin Journals - On the History and Present State of the City #4, Berlin: EECLECTIC, 2018.

Elson Manoel Pereira

# Insurgência em espaços institucionais

entre interesses do capital e o espaço banal

## Resumo

*A participação em políticas urbanas tem sido alvo de reflexão acadêmica e pesquisas nas últimas décadas. O instrumento maior de planejamento urbano das cidades brasileiras, o Plano Diretor, teve sua importância destacada na principal lei hoje existente no Brasil que rege a Política Urbana: o Estatuto da Cidade. A cidade é alvo de disputas que vão além da escala local; interesses ligados a outras escalas manifestam-se de maneira mais ou menos visíveis quando da definição de políticas que visam ao desenvolvimento urbano. Esses conflitos são de diversas ordens e refletem interesses diversos sobre o território. O objetivo do artigo é o de refletir como as diferentes escalas de atuação da sociedade se articulam no processo participativo, o que será feito a partir da análise do processo participativo desenvolvido em Florianópolis.*

Plano Diretor

Participação

Território

Escala

Florianópolis

## Abstract

*Participation in urban policy has been academic reflection target and research in recent decades. The main instrument of urban planning of Brazilian cities, the Master Plan had its outstanding importance in the main currently existing law in Brazil governing the Urban Policy: the City Statute. The city is the subject of disputes that go beyond the local level; interests linked to other scales manifest themselves in a more or less visible when the definition of policies aimed at urban development. These conflicts are of different orders and reflect diverse interests of the territory. The purpose of this article is to reflect how different company's operating areas are considered in the participatory process; this will be done from the participatory process analysis developed in Florianópolis.*

Master Plan

Participation

Territory

Scale

Florianópolis

## INTRODUÇÃO

A participação em políticas públicas urbanas tem sido alvo de reflexão acadêmica e pesquisas nas últimas décadas. As primeiras experiências participativas em políticas públicas no Brasil datam da década de 70 do século XX (TRANJAN, 2012): Lages, em Santa Catarina (1978-1982); Boa Esperança, no Espírito Santo (1978-1982) e Diadema, em São Paulo (1982-1986). Essas primeiras experiências estão ligadas a governos locais e são situações isoladas no contexto brasileiro de então, embora possam ser consideradas como precursoras de um processo de participação na definição de políticas urbanas no Brasil. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre foi que lançou, sem dúvida, uma séria reflexão sobre a importância da democracia participativa para a construção da cidadania, para a superação das desigualdades urbanas e para construção da cidade participativa. Segundo Avritzer (2003, p. 476), “a re-democratização brasileira envolveu, simultaneamente, grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação”. Porto Alegre encontra-se nesse contexto: em 1986, a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre afirma que “queremos decidir sobre as prioridades de investimento de cada Vila, bairro e da cidade em geral” (AVRITZER, 2003, p. 478). Dois anos depois, um governo popular atende a essa reivindicação e inaugura uma das experiências mais exitosas em termos de participação na história das cidades ocidentais.

O orçamento participativo teve grande sucesso e repercussão pela experiência de Porto Alegre, que depois foi replicada (em diferentes níveis e desenhos de participação) em várias cidades do Brasil e do mundo. Avaliações de diversos matizes foram feitas, quanto ao grau de participação, do caráter pedagógico da participação relacionado à formação política das populações envolvidas, da possibilidade do aprimoramento da democracia liberal participativa e mesmo de sua superação pela democracia direta (SANTOS, 2003; LÜCHMANN, 2002a).

A reflexão crítica urbana no Brasil, na busca da solução para os problemas relacionados ao acesso à terra para uma parcela considerável da população que vive na cidade, principalmente pela ação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, apontou, nos anos 1980, a necessidade de democratizar a elaboração e a gestão de políticas públicas urbanas a fim de diminuir, de um lado, a forte tecnocracia presente no interior dos órgãos de planejamento estatais e, de outro, a força das elites econômicas na definição das políticas e dos investimentos estatais na cidade. O instrumento maior de planejamento urbano das cidades brasileiras, o Plano Diretor, teve sua

importância destacada na principal lei hoje existente no Brasil sobre a Política Urbana: o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Numa campanha sem precedentes, o Ministério das Cidades orientou, entre os anos de 2003 e 2006, a elaboração ou revisão de mais de 1.600 planos diretores no país, enfatizando a necessidade de seu caráter democrático. Evidentemente a experiência dos Orçamentos Participativos influenciou o desenho institucional de muitos desses planos diretores.

Portanto, a experiência dos Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade pode ser considerada como o resultado de práticas participativas anteriores, de certa forma exitosas, de um movimento de base pela democratização das políticas públicas urbanas e de inovações institucionais importantes no nível do governo federal.

Em trabalho de pesquisa sobre Planos Diretores em Santa Catarina, Pereira (2015) investigou como foram as experiências de elaboração de alguns desses planos diretores a partir da avaliação da qualidade da participação nos processos e do papel desempenhado por diferentes atores sociais, a saber: a população, os técnicos de urbanismo, o poder público. Evidenciou-se nessa pesquisa a necessidade de certas condições para a qualidade participativa, que já haviam sido apontados em trabalhos anteriores por Luchüman (2002b) e Avritzer (2002; 2004; 2011), ou seja, a necessidade de:

1. Tradição ou de densidade participativa das populações envolvidas: “[...] a preexistência de práticas participativas ao nível da sociedade civil aumenta as chances de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas a nível local” (AVRITZER, 2002, p. 3);
2. Vontade política de promover a participação: segundo Velasquez (*apud* Lüchmann, 2002b), para uma participação de qualidade é central o grau de abertura, vontade de comprometimento do sistema político às demandas de participação, enquanto elo condutor da implementação de espaços públicos deliberativos e de investimentos na inversão das prioridades sociais; e
3. Desenhos institucionais capazes de promover a participação; para que as

experiências participativas adquiram um caráter de inovação institucional em direção à efetivação da democracia deliberativa, faz-se necessário não apenas que se introduza um conjunto mais amplo e representativo dos diferentes segmentos e atores sociais [...] como também que se introduza um conjunto de práticas, regras e critérios (procedi-

mentos) que interferiram positivamente nas condições subjacentes de desigualdades sociais [...], ampliando tanto as possibilidades de participação aos setores historicamente excluídos quanto ampliando a densidade e a qualidade da representação (LÜCHMANN, 2002b, p. 169)

A essas condições, Pereira (2015) acrescentou outros aspectos específicos relacionados ao planejamento urbano, destacando:

1. O papel central do técnico de urbanismo na definição dos processos participativos, porque, no caso do planejamento urbano, há uma tradição forte da tecnocracia funcionalista. Para o autor, verifica-se que a adesão dos técnicos de urbanismo ao modelo democrático não se dá de forma automática; existem resistências, adesões parciais, dúvidas, medo de perda de poder, desconfiança, críticas aos tempos diferentes dos diversos atores, mas também comprometimento com o processo participativo por parte de alguns técnicos de urbanismo. Essas diferenças de postura frente ao processo participativo levam também a diferenças na qualidade da participação; e
2. A necessidade de compreensão das territorialidades de cada experiência (território aqui entendido como relações de poder no espaço), pois as quatro condições apresentadas não querem substituir o estudo aprofundado das situações particulares; ou seja, o resultado dos processos participativos na construção de políticas públicas urbanas vai refletir as condições socioespaciais locais. A dificuldade de compreensão dos conflitos nos processos de planejamento urbano, tanto nos processos ditos tradicionais como no planejamento participativo, tem sua explicação nas insuficientes análises e importância dada à cidade que já existe e ao seu potencial de influir sobre o futuro (PEREIRA, 2015).

No entanto, outros aspectos relacionados aos resultados desses processos participativos não foram ainda suficientemente estudados. Muitos desses aspectos nos ajudariam a compreender um elemento central nos processos participativos: os conflitos territoriais. Um desses elementos particularmente nos preocupa e guarda estreita relação com o território e com as territorialidades: o vínculo entre escala e planejamento. Para iniciar a discussão sobre a escala, ou as escalas, nos processos participativos de planejamento, vamos recorrer aos conceitos de verticalidades e horizontalidades trazidos por Milton Santos em seu artigo “O retorno do território”. Para Santos (2005, p. 255), “a interdependência universal dos lugares é a

nova realidade do território”, e, neste sentido, o valor local é relativizado. No entanto, “mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, o território habitado cria novas sinergias e acaba por impor, ao mundo, uma revanche. Seu papel ativo faz-nos pensar no início da História, ainda que nada seja como antes” (SANTOS, 2005, p. 255). É nesse contexto, no qual a globalização é uma realidade, mas onde o lugar “reage”, que nasce o que o autor chama de horizontalidades e verticalidades: “as horizontalidades serão os domínios da contigüidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais (SANTOS, 2005, p. 256)”. Enquanto as horizontalidades dizem respeito ao espaço banal, as redes das verticalidades são comandadas pelo mundo; mas quem seria esse mundo:

esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as Universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial, que pretendem implantar, dando fundamento à globalização perversa e aos ataques que hoje se fazem, na prática e na ideologia, ao Estado Territorial. (SANTOS, 2005, p. 259).

Os lugares que formam o território formam então, ao mesmo tempo, redes (que se ligam por verticalidades) e espaço banal. Embora constituam-se os mesmos pontos, abrigam disputas. Nesse sentido, aponta Santos (2005, p. 259): “há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los.

Assim, “a arena da oposição entre o mercado – que singulariza – e a sociedade civil – que generaliza – é o território, em suas diversas dimensões e escalas (SANTOS, 2005, p. 259). Tanto no texto de Santos, como nas observações de vários processos participativos de construção de políticas urbanas, principalmente planos diretores municipais, verificamos que o lugar é a sede dessa resistência da sociedade civil.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é o de refletir como as diferentes escalas de atuação da sociedade entram no processo participativo e como as territorialidades locais (inframunicipais) atuam muitas vezes em conflito com territorialidades exercidas em outras escalas; isso será feito a partir da análise do

processo participativo desenvolvido em Florianópolis/SC que resultou no Plano Diretor aprovado em 2014.

## QUESTÕES PRELIMINARES SOBRE A ESCALA

O texto de Santos no qual nos baseamos para falar de verticalidades e horizontalidades apresenta duas escalas que entram em conflito: uma escala global, com seus atores mundiais (mesmo que existam atores que atuam localmente) e os habitantes do espaço banal e, portanto, uma escala local. Mas, quando olhamos para o planejamento urbano, percebemos que muitas vezes esse conflito não se externaliza como um conflito entre a escala global e local, mas como um conflito entre o interesse global camuflado como interesse econômico da cidade (ou município) e a escala do espaço de vida do bairro ou distrito (o espaço banal).

A questão da escala surge de uma falsa dicotomia do planejamento urbano posta em muitas situações entre discutir o lugar (bairro, distrito ou outro recorte territorial) e discutir o todo (município, principalmente). Digo falsa dicotomia, pois não deveria haver dissociação entre viver o lugar e viver a cidade. Evidentemente que, considerando a dimensão simbólica do território, os sentimentos de pertencimento ao bairro e à cidade variam conforme os casos.

Em trabalho que analisava a mudança do caráter do planejamento urbano na França a partir da ótica de um menor papel diretivo do urbanista e do surgimento de novos atores sociais na definição de políticas públicas urbanas, Chalas (1998) assinala que a discussão do bairro deveria ser um pretexto para discutir a cidade:

*Le quartier est un prétexte, et c'est en cela que le quartier continue aujourd'hui à jouer un rôle et à faire référence. Dans les réunions dites de quartier, quelle qu'en soit la forme, l'on y invite, l'on y vient, au nom du quartier, et l'on y fait autre chose. Dans ces réunions, il est moins question de quartier à proprement parler que de refonte de l'action politique et urbanistique. Le quartier n'est pas une fin en soi, mais un moyen, un support, un terrain ou mieux, un terreau que l'urbanisme utilise pour se révéler et s'éprouver en tant qu'urbanisme pratiquant. (CHALAS, 1998, p, 207).*

No entanto, em experiências que acompanhamos, verificamos que a participação da população restringe-se algumas vezes ao recorte espacial determinado a priori pelo poder público, não havendo

passagem da reflexão sobre o espaço vivido cotidianamente e a escala municipal. Não é possível afirmar que haja uma intencionalidade nisso, com o objetivo de alijar a população da discussão do rumo econômico do município. Mas, com o objetivo de viabilizar a participação, muitas municipalidades definem um desenho participativo baseado em recortes espaciais inframunicipais, considerando que isso facilitaria uma melhor compreensão do território por parte da população.

Ora, essa definição do território da participação repercute na própria definição da escala da participação. Souza (2000, p.5) afirma que “a malha territorial (divisão espacial do município em espaços que serão referência para a mobilização e a organização das pessoas) condiciona o processo [participativo]”. Normalmente, nos processos de Orçamento Participativo e de elaboração de Planos Diretores municipais, a definição do recorte territorial que organizará a participação das pessoas é definida a priori pelo poder público, que, de certa forma, naturaliza as divisões territoriais dos municípios ou considera que seus critérios são suficientemente objetivos para serem impostos à população, não considerando aspectos como sentimento de pertencimento ao lugar ou mesmo diferenças territoriais que justificariam uma territorialidade diferente. Ou seja, o recorte espacial de um processo participativo não é, via de regra, democrático. Um elemento prático que decorre dessa imposição da divisão territorial é que, por um lado, a população é limitada em termos espaciais pelo recorte territorial proposto; e, por outro, os recortes tentam homogeneizar territórios locais que, por vezes, apresentam diferenças internas importantes em termos de identidades e de territorialidades. Dessa forma, demandas minoritárias ou não hegemônicas podem ser negligenciadas, impedidas de emergirem num processo participativo.

Em alguns casos, essa limitação foi superada (ou pelo menos tentou-se) pela introdução de outro recorte, não mais espacial, mas setorial: economia, transporte público etc. Ou seja, para tratar da escala territorial no nível do município, opta-se por uma metodologia que elege diversos elementos transversais ao território para planejá-lo, o que traz repercussões importantes para o resultado do planejamento

Dessa forma, o desenho institucional, se considerarmos as definições territoriais como seu constituinte, tem papel central da definição de “onde”, “como” e até “quanto” participar. Assim, em muitos processos de definição de políticas urbanas, o plano global nada mais é que a soma das partes, sem que o todo tenha sido discutido; como se o planejamento do município fosse uma colagem das partes que o compõe. A principal questão que se coloca é como

fazer com que elementos na escala do território como um todo sejam considerados pelos processos participativos quando pensados em territorialidades menores (bairros, distritos, setores etc.) e vice-versa? O resultado do planejamento será uma federação de territorialidades locais? Como discutir o território municipal a partir do local?

O desafio que se apresenta é exatamente conciliar o debate (e a participação) local com a escala da cidade, e essa com a escala global.

## SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO E SUAS RELAÇÕES ESCALARES

A maioria dos processos de planos diretores participativos tratam com pouca atenção os diversos territórios municipais; no máximo, caracterizam o espaço municipal. Assim, há uma certa secundarização das relações de poder sobre os espaços planejados. Por isso, aqui cabe uma sumária e necessária diferenciação entre esses dois conceitos geográficos fundamentais: Espaço e Território. Haesbaert (2006, p. 54) afirma que o território “define-se antes de tudo com referência às relações sociais (ou culturais, em sentido amplo) em que está mergulhado, relações estas que são sempre, também, relações de poder”. Concordando com essa aceção, Souza (1995, p. 78) salienta que “o território [...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Ainda assim, devido ao seu caráter político definido pelas relações de poder, pode-se compreender melhor determinado território a partir de uma questão essencial: “quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?” Souza (1995, p. 78).

Dessa forma, se acrescentarmos o exercício do poder ao Espaço, teremos o Território. A compreensão do(s) território(s) existentes, que muitas vezes se justapõem, ajuda-nos a entender as dinâmicas participativas, pois, onde há relações de poder, há disputa e conflito. Podemos também falar de territorialidades segundo escalas diferentes.

Mas o conceito de território pode ser também adjetivado. Nesse sentido, Haesbaert (2004, p. 91) apresenta uma classificação com quatro vertentes ou concepções básicas para o conceito de território, sendo elas:

1. **Política ou jurídico-política:** sua principal referência de território é o nacional, o “Estado-Nação”, com limites e fronteiras bem definidos, destacando as ideias de controle e soberania. Na escala do plano diretor municipal, a concepção política do território diz

respeito aos limites do município: o território municipal.

2. **Econômica:** considera que os aspectos econômicos definem o território, destacando a influência do trabalho, dos processos de produção, da circulação de bens etc. (SOUZA, 2013, p. 88). Num processo de planejamento urbano, a dimensão econômica dificilmente fica restrita aos limites territoriais da divisão política do município; as análises devem sempre remeter às relações do município com outras escalas (regional, estadual, nacional e mesmo internacional)
3. **Naturalista:** o território é visto, primeiramente, como fonte de recursos naturais ou “meios materiais de existência”, onde o ser humano se instala e o utiliza, fazendo, então, uma apropriação da natureza. Por exemplo, nas “sociedades mais tradicionais, em que a principal fonte de recursos provém da natureza, da terra” (HAESBAERT, 2006, p. 47).
4. **Cultural ou simbólico-cultural:** possui uma perspectiva ideal-simbólica, a qual valoriza a *relação entre território e cultura*. Nesse caso, entende-se que a sociedade se apropria do seu espaço de vida, possuindo um sentimento de pertencimento e uma relação afetiva com seu território e compartilhando uma identidade cultural a partir dele e de suas relações. (HAESBAERT, 2006, p. 49). No caso dos planos diretores municipais, esse sentimento de pertencimento tem escalas diversas, podendo variar de uma escala intraurbana e microlocal (menor mesmo que um bairro) até relações de pertencimento verticalizadas com a escala mundial.

## QUESTÕES DE ESCALA NO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS: ELEMENTOS DE REFLEXÃO

O objetivo desta seção não é o de levantar exaustivamente elementos escalares presentes no Plano Diretor de Florianópolis, em suas diversas versões, mas o de exemplificar como o olhar a partir da ótica da escala pode ajudar-nos na compreensão da disputa territorial em processos participativos.

Em julho de 2006, a prefeitura municipal de Florianópolis, através de seu Instituto de Planejamento Urbano (IPUF), iniciou o processo de revisão de seu plano diretor datado de 1997. Essa revisão, que, por força da ei 10.257/2001, deveria ter a participação da população, tinha em sua gênese um desenho insti-

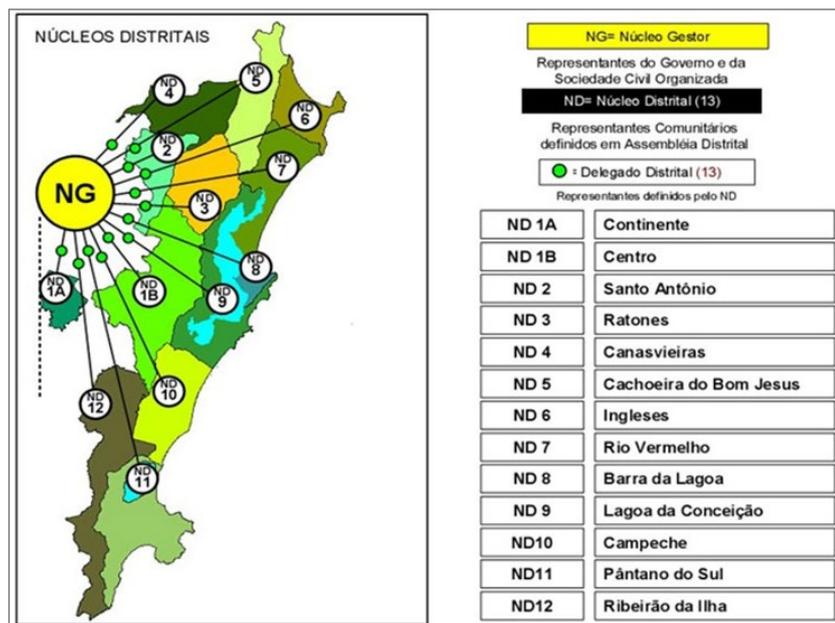


Figura 1: Divisão dos territórios dos Núcleos Distritais do PDP de Florianópolis

Fonte: Sampaio, 2015, p.44.

tucional num formato bastante conservador: haveria um Núcleo Gestor composto por 26 representantes do poder público e da sociedade civil. Esse organismo representativo iria propor um documento (num prazo de três meses) que se constituiria nas Diretrizes para o Planejamento da Cidade. Para o poder público, esse documento constituir-se-ia na peça do Plano Diretor, livrando o prefeito de qualquer sanção por não ter cumprido os prazos ditados pela Lei 10.257/2001.

Nesse desenho institucional, o controle do processo era relativamente fácil de ser feito pela estrutura político-administrativa, pois mesmo que os representantes da prefeitura fossem minoria no contexto do Núcleo Gestor, a sociedade civil nele representada era bastante heterogênea e um número suficiente de seus representantes (Sindicato das Indústrias Construção Civil; Associação Comercial Industrial de Florianópolis, Clube dos Dirigentes Lojistas etc.) compartilhava da mesma visão de cidade da administração municipal. A escala privilegiada era, sem dúvida, a escala do município alinhada com interesses do capital imobiliário e turístico. As questões territoriais locais seriam, segundo esse desenho, discutidas em outro momento.

No entanto, durante a audiência pública para o lançamento do plano, representantes da população propuseram a introdução de treze novos membros no Núcleo Gestor; elevando o número para 39; esses representariam cada um dos doze distritos que compõem o território municipal (a um deles, o Distrito Sede, foi dado duas representações devido à sua maior população em relação aos outros distritos), alterando assim, o desenho institucional proposto pela prefeitura. Além da alteração da composição do

Núcleo Gestor, os presentes na Audiência Pública propuseram a necessidade de promoção de discussões locais em cada distrito, e ainda a construção de uma estrutura distrital para discussão do plano, criando uma maior permeabilidade de participação para a população. A proposta da população foi aceita, e a escala da discussão mudaria radicalmente com esta proposta: após alguns meses de participação, o conjunto dos distritos apresentaria mais de três mil propostas que mesclavam demandas locais e demandas municipais, e mesmo metropolitanas. Prevaleceu nessas propostas as relações de pertencimento locais, em relações horizontalizadas.

Mesmo que a divisão dos Distritos em Florianópolis seja uma divisão *a priori*, ou seja, a população participou segundo seu local de moradia nos distritos, cabe ressaltar

que a experiência do plano diretor revelou, em seu processo, territorialidades locais muito diferenciadas tanto em termos de demandas como em termos de poder sobre o espaço banal. Havia diferenças importantes de tradição participativas entre os diversos distritos municipais. As oficinas distritais no processo participativo da capital catarinense permitiram uma rica experiência de leitura comunitária por representarem “canais de participação que resultavam de intensa mobilização e tinham como objetivo central, concentrar as falas da população geral do distrito” (NOZAKI, 2009, p. 65). O entendimento da população em relação à leitura comunitária direcionava a qualidade dos assuntos debatidos nesses espaços, o que influenciava na qualidade da participação comunitária. (NOZAKI, 2009).

Esse processo de discussão no nível da escala distrital durou entre o início do processo (agosto de 2006) e final de 2008, quando, diante de um processo bastante pulverizado, plural e rico de participação que privilegiou o debate sobre o espaço distrital, a prefeitura municipal determinou uma mudança radical na organização do processo de construção do plano diretor. Sua intenção inicial de elaboração do plano em três meses tinha sido contrariada pela demanda de tempo das organizações distritais para o aprofundamento da participação.

As eleições de outubro de 2008 tinham reconduzido o prefeito Dário Berger a um segundo mandato na prefeitura. Contrariado não apenas pela duração do processo, mas, principalmente por demandas distritais em conflito com grupos econômicos que o apoiaram, legitimado pela reeleição, ato contínuo à eleição, o prefeito reeleito dissolveu os Núcleos Distritais e contratou uma empresa privada para elaborar

o novo plano diretor, afirmando que uma fase puramente técnica era necessária. A empresa contratada, Fundação CEPA, já havia trabalhado para a prefeitura em outros projetos. Aqui outra escala parece emergir: diante de demandas da população local, o governo municipal pareceu privilegiar outras intencionalidades ligadas a um planejamento que buscasse preparar o território municipal para investimentos imobiliários locais e mesmo supralocais, revelando um conflito de escalas: “há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los” (SANTOS, 2005, p. 259).

A dissolução do núcleo gestor e dos núcleos distritais desmobilizou, em parte, a participação direta dos atores sociais. O plano passou a ser elaborado de maneira fechada pela empresa de consultoria contratada. Pouco se conhece da metodologia de elaboração do plano a partir de 2009. Em novembro de 2009, a prefeitura realizou uma audiência pública para divulgar as diretrizes do plano. Elas deveriam expressar o conjunto das diretrizes originadas da “leitura comunitária” e da “leitura técnica”, construídas nos primeiros anos de elaboração do plano. Posterior à divulgação das diretrizes do plano, foram realizadas oficinas para apresentar e discutir a proposta elaborada pela Fundação CEPA. Foi um momento em que a escala municipal e global sobrepuseram-se à escala local, ou, pelo menos, procuraram adaptar as demandas locais aos interesses supralocais.

Em 2010, a prefeitura tentou apresentar o Plano Diretor elaborado pela CEPA, (re)intitulado de “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis” e não mais “Plano Diretor Participativo de Florianópolis”. A mudança de nome tem igualmente uma explicação escalar: enquanto o adjetivo “participativo” indicava a satisfação de desejos locais, os termos “Desenvolvimento Sustentável” procuravam “vender” Florianópolis internacionalmente, diante do discurso mediaticamente valorizado da preservação ambiental.

A audiência pública de apresentação do plano, marcada para o dia 18 de março de 2010, não pode ocorrer, pois uma manifestação popular de protesto contra a interrupção da participação na elaboração do plano impediu a realização da reunião promovida pela prefeitura. Sem a audiência pública, o plano não pôde ser enviado à Câmara Municipal.

Após esses dois eventos, o fechamento dos Núcleos Distritais e a tentativa de apresentação do plano do Fundação Cepa, reinou uma grande desconfiança entre os diversos atores ligados ao plano: população,

técnicos e dirigentes políticos. Esse clima de desconfiança e confronto levou a um impasse no qual nem a prefeitura conseguiu levar o processo à frente e nem a população conseguiu retomar o processo participativo. Segundo Sampaio (2016, p. 52):

Por quase um ano, de abril de 2010 ao final de março de 2011, pouco se viu e ouviu falar sobre o PDP. Isto porque as atividades referentes ao Plano com a participação da sociedade civil se mantiveram interrompidas após o conflito que se estabeleceu em torno dele. Contudo, durante este período de pouca movimentação, algumas comunidades e representações do NG se empenharam tentando garantir a reabertura do acesso à participação no processo do PDP. Alguns documentos elaborados por representações do chamado “NG Autoconvocado” (composto por alguns representantes do NG destituído, inclusive de alguns NDs) foram enviados à procuradora da República, Ana Lúcia Hartmann, requerendo, principalmente, a restituição do NG e a “garantia de uma metodologia efetivamente participativa” no processo do PDP.

A análise do conteúdo do plano elaborado pela Fundação CEPA mostra um alinhamento com objetivos distantes das demandas locais; um plano que aponta para interesses ligados ao capital imobiliário. Parece haver aqui uma relação estreita para o que aponta Harvey (2012, p. 75): “a necessidade perpétua de encontrar terreno lucrativo para a produção e absorção de excedente de capital molda a política do capitalismo e, também, confronta os capitalistas com várias barreiras à contínua e problemática livre expansão”. O plano do CEPA preparava, na escala local, as condições para o investimento do capital excedente. Exemplo disso foi a inserção de nove Operações Urbanas Consorciadas no projeto de lei, não apenas à revelia das demandas da comunidade, como frontalmente contra essas demandas, como aponta Ávila (2013, p. 136) em sua dissertação de mestrado: “na escolha das nove áreas reservadas para possíveis OUCs em Florianópolis, publicadas em março de 2012 pelo Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Florianópolis, a população, os moradores e os usuários não foram consultados”.

A definição dessas áreas como passíveis de Operações Urbanas Consorciadas tinha o claro propósito de prepará-las para receberem investimentos privados decorrentes do capital excedente. Aqui especificamente, a questão da escala está ligada ao que Milton Santos chama de verticalidades (supralocais) em conflito com as horizontalidades locais.

Tabela 1: Listagem das operações urbanas consorciadas nas diferentes versões do Plano Diretor

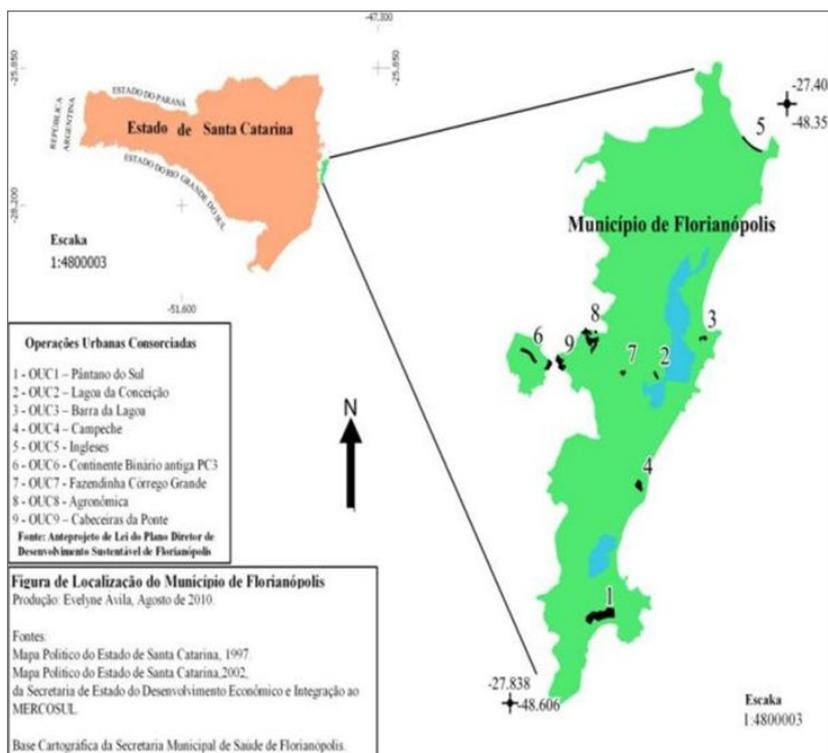
Versão Fundação CEPA	Versão 2014
1 - OUC 1 - Pântano do Sul	A - OUC 1 - Distrito de Canasvieiras
2 - OUC 2 - Lagoa da Conceição	B - OUC 2 - Distrito do Ribeirão da Ilha
3 - OUC 3 - Barra da Lagoa	C - OUC 3 - Distrito de Ratonés
4 - OUC 4 - Campeche	D - OUC 4 - Distrito de Santo Antônio de Lisboa
5 - OUC 5 - Ingleses	E - OUC 5 - Centro
6 - OUC 6 - Antiga PC 3	F - OUC 6 - Aterro da Via Expressa Sul
7 - OUC 7 - Fazendinha do Córrego Grande	G - OUC 7 - Saco dos Limões
8 - OUC 8 - Agronômica	
9 - OUC 9 - Cabeceira da Ponte	

Em 2013, já sob nova administração, a prefeitura buscou a continuidade do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal; no entanto, mais do que o compromisso com o processo participativo, parece ter prevalecido o compromisso de campanha do candidato eleito de celeridade e de aprovação do plano ainda no primeiro ano de seu mandato. Houve um movimento inicial de aproximação entre a prefeitura, através dos novos técnicos dirigentes do planejamento urbano da cidade, e os atores sociais que estavam no processo participativo desde 2006. O próprio Núcleo Gestor Municipal foi recomposto. A constituição do novo corpo técnico do plano diretor, com reconhecida legitimidade local e certa autonomia do corpo técnico em relação ao poder central (que exigia basicamente celeridade do processo), configurou, de certa forma, um caráter tecnocrático na condução do processo.

No entanto, havia um impasse entre a maioria dos integrantes do Núcleo Gestor, que exigia que as reuniões distritais fossem retomadas (reforço da escala do espaço banal) para que se validasse as diretrizes acordadas no final de 2008, num claro compromisso com a participação na escala local dos distritos. Isso, no entanto, traria um retardamento do processo, contrariando a vontade política do prefeito e de seus técnicos. Assim, em setembro de 2013, o corpo técnico do Plano Diretor destituiu novamente o Núcleo Gestor e o presidente do IPUE, tomando para si a responsabilidade de dar uma forma final ao projeto de lei do novo plano diretor.

O órgão de planejamento municipal passou a preparar um novo plano sem o acompanhamento do Núcleo Gestor. A entrega do novo projeto de lei aconteceu em outubro. O novo plano era desconhecido da população; nem mesmo aos vereadores da Câmara Municipal foi dado o tempo necessário para o conhecimento do plano, que foi aprovado de maneira célere em todas as comissões do parlamento municipal e aprovado em plenário em apenas trinta dias. Ao projeto de lei foram apresentadas seis centenas de emendas; mais de trezentas delas pelo próprio poder executivo, proponente da peça legislativa. As emendas chegaram à Câmara Municipal pouco antes da votação em segundo turno e foram votadas em bloco, sem conhecimento de seus conteúdos por parte dos vereadores: foram aprovadas pela base do governo na Câmara as emendas que tiveram pare-

Figura 2: Localização das OUCs nas duas versões do Plano Diretor de Florianópolis



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Ávila (2013).

cer favorável do órgão de planejamento, e rejeitadas aquelas que tiveram parecer desfavorável.

Novamente aqui a figura das Operações Urbanas Consorciadas é exemplificadora: se, na versão da Fundação CEPA, elas queriam preparar o terreno para os investimentos privados, na nova versão de 2014, elas se apresentavam como espaços para elaboração de planos urbanísticos/arquitetônicos autorais, mostrando o viés tecnocrático assumido pela nova versão do Plano Diretor. Mas, antes de tudo, elas apontavam para a escala global por estarem em alinhamento com o pensamento urbanístico mundializado (as Universidades mundiais, nas palavras de Milton Santos). Na versão da Fundação CEPA, eram nove UOCs, e, na versão 2014, sete. No entanto, elas não coincidiam em suas localizações, pois as intencionalidades eram diferentes.

As operações urbanas da versão de 2013 do Plano Diretor são espaços urbanos (privilegiados em termos de dimensão e localização) reservados para grandes projetos urbanísticos que são identificados com o pensamento global.

Como exemplo da disputa entre diferentes escalas, ou precisamente entre a escala global e a escala do território banal, apresento, como complemento da análise, o caso da contenda por uma pequena porção de espaço localizada em uma das áreas mais valorizadas da cidade de Florianópolis: a chamada Ponta do Coral. A Ponta do Coral é um terreno que fica entre a via de Contorno Norte e a baía norte da cidade, constituindo assim uma das poucas áreas centrais passíveis de ocupação que dá acesso diretamente ao mar.

Desde a passagem de sua propriedade do poder público estadual para a iniciativa privada (aqui não vamos discutir esse processo que é também contestado), há a intenção de ali construir um hotel e, mais recentemente, também uma marina. As verticalidades aqui são muito claras: Florianópolis precisa, na visão do mercado imobiliário e turístico local, alinhar-se com o modelo internacional de desenvolvimento. No entanto, a intenção de ocupar esse espaço, que possui amenidades ímpares, resultou no aparecimento de algumas relações de horizontalidades entre aqueles que o defendem como lugar destinado a abrigar uma área pública. O “Movimento Ponta do Coral 100% Pública” é um dos elementos mais importantes dessas horizontalidades estabelecidas. Esse debate esteve presente durante todo o processo de discussão do Plano Diretor, como também em momentos políticos importantes da cidade, entre eles a eleição municipal de 2012.

A versão do Plano Diretor elaborado pela Fundação CEPA, em 2010, aponta essa área como passível de implantação de uma Operação Urbana Consor-

ciada, numa clara vitória do capital imobiliário (e das “verticalidades”). A versão do plano aprovada em 2014 recuou e preferiu evitar o conflito, numa vitória, mesmo que não definitiva, das “horizontalidades”. A discussão sobre a Ponta do Coral acabou permeando (através igualmente da construção de horizontalidades) a discussão nos vários distritos, que em sua maioria demandaram espaços para implantação de parques públicos. Muitos desses espaços demandados pelos distritos também estão em conflitos com as intencionalidades do capital imobiliário e turístico, como é o caso da planície do Pântano do Sul e da localidade denominada Vassourão no distrito da Lagoa da Conceição.

## CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A cidade é o lugar do conflito, e o planejamento urbano num processo participativo vai dar-lhe visibilidade. Muitos dos conflitos existentes nas diferentes cidades brasileiras serão explicados pelas territorialidades locais, mas podemos afirmar que muitos deles podem ser compreendidos pelo conflito entre duas escalas que entram em disputa territorial: a escala global e a escala local.

Florianópolis é um grande território em disputa. Os atores locais ligados à construção civil, ao capital imobiliário e turístico vêm desenvolvendo, há muitas décadas, estratégias de preparação do espaço local para o investimento do chamado capital excedente. Talvez o empreendimento imobiliário denominado Jurerê Internacional, que começou sua implantação nos anos oitenta do último século, seja o representante mais característico desse processo, mas muitos outros se seguiram e o precederam. Já na década de 1970, o plano diretor da cidade apontava a planície do Campeche, situada na porção setentrional da ilha, como lugar de expansão urbana, e previa ali uma população de 500 mil pessoas quando o município, então, possuía pouco mais de 100 mil habitantes. Essa mesma intencionalidade foi expressa pelo instituto de planejamento urbano local anos depois. No entanto, aqui também as horizontalidades construídas a partir da resistência da comunidade que ali residia conseguiram frear o processo.

Num espaço onde amenidades estão tão fortemente presentes, como é o caso da ilha de Santa Catarina, é de se esperar que o grande capital imobiliário almeje que ele seja preparado para o investimento destinado à alta renda, pois numa sociedade patrimonialista como a brasileira, isso é considerado “normal”. Mas, também nesse caso, as flechas da globalização encontram resistências no lugar, e horizontalidades são construídas. Se elas não conseguem im-

pedir o prosseguimento do curso da flecha, ao menos entortam sua direção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA, E. D. **Operações urbanas consorciadas em Florianópolis-SC** (Dissertação de Mestrado). UDESC: Florianópolis, 2013.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Afrontamento, 2003.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, nº 4, 2004, p. 703- a 728.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v.14 n.1, jun, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid)> Acesso em: 22 mai. 2011.
- BRASIL, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: 2001.
- CHALAS, Y. L'urbanisme comme pensée pratique: pensée faible et débat public. **Les annales de la recherche urbaine**, n. 80-81, p. 205-14, 1998.
- HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n.29, p. 73-89, jul./dez. 2012.
- HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurelio. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2004.
- SPÓSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurelio. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton. et al. **Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. p. 43-70.
- LÜCHMANN, L. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. (Tese Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2002.
- LÜCHMANN. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, nº 33, nov. 2002.
- NOZAKI, T. **A prosa dos espaços públicos distritais no Plano Diretor Participativo de Florianópolis/SC**. Florianópolis, 2009. (Trabalho de Conclusão de Curso graduação). Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. 2009.
- PEREIRA, E.M. **A Alegoria da Participação: planos diretores pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Insular, 2015.
- SAMPAIO, J.B. **Florianópolis no processo de elaboração de seu Plano Diretor Participativo, entre 2006 e 2014: um território em disputa**. (Dissertação de Mestrado em Geografia). Florianópolis: UFSC, 2016.
- SOUZA, M.L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R.L. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro. Ed. Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.
- SOUZA, M.L. . Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n.15, p. 39-58, 2000.
- SOUZA, M.L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Afrontamento: Porto, 2013.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: OSAL. **Observatório Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (jun.2005- ). Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- TRANJAN, R. Les racines de la démocratie participative au Brésil. **Caderno de Resumos do Seminário Le Brésil sous la loupe de jeunes chercheurs**, Montreal, 2012. ■

# A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11

## Identificação dos dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)

### Resumo

O objetivo do presente trabalho foi identificar a destinação de recursos financeiros por parte dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) para as subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial, entre 2016 e 2020, como proxies para o alcance do ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis –, em especial, da meta 11.b. Os resultados apontaram que 11 municípios da RMRP, de um total de 34, efetuaram dispêndios em Defesa Civil e apenas município em Ordenamento Territorial. Constatou-se, ademais, que os dispêndios não estão homogeneamente distribuídos entre os 11 municípios, sendo que três deles responderam por 59,5% do total dos dispêndios em Defesa Civil. Espera-se que o presente estudo contribua para apontar lacunas, potencialidades ou fragilidades para o aperfeiçoamento das ações de governo relacionadas à Defesa Civil e ao Ordenamento Territorial para a tomada de decisão em âmbito não apenas da RMRP, mas também de outras regiões metropolitanas brasileiras de modo a potencializar o alcance do ODS 11.

ODS

Defesa civil

Ordenamento territorial

Região Metropolitana de Ribeirão Preto

### Abstract

The objective of this study was to identify the allocation of financial resources by the 34 municipalities that make up the Metropolitan Region of Ribeirão Preto (RMRP) for the government sub-functions Civil Defense and Territorial Planning, between 2016 and 2020, as proxies for achieving the SDG 11 - Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable, in particular target 11.b. The results showed that 11 municipalities in the RMRP, out of a total of 34, spent on Civil Defense and only a municipality on Territorial Planning. Furthermore, it was found that expenditures are not evenly distributed among the 11 municipalities, with three municipalities accounting for 59.5% of the total expenditure on Civil Defense. It is expected that this study will contribute to pointing out gaps, strengths or weaknesses for the improvement of government actions related to Civil Defense and Territorial Planning for decision-making within the scope not only of the RMRP, but also of other Brazilian metropolitan regions of in order to enhance the reach of ODS 11.

SDS

Civil defense

Territorial Planning

Metropolitan Region of Ribeirão Preto

## INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integram uma agenda global construída por meio de uma ampla negociação, envolvendo representantes e governos de 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), que teve início em 2013, sendo oficialmente adotada em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (ESTRATÉGIA ODS, 2019). O documento referencial, denominado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” tem a função de orientar as ações da comunidade internacional nos próximos anos, ao mesmo tempo que é, também, um plano de ação para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030 (ONU, 2018). A Agenda 2030 propõe o atingimento de 17 objetivos e 169 metas de ação global, subdivididas em quatro áreas de atuação: social, ambiental, econômica e institucional, envolvendo temáticas diversas, como energia, saúde, educação, igualdade de gênero, erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, água e saneamento, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, cidades sustentáveis, consumo e produção sustentáveis, mudanças climáticas, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e parcerias para implementação. Os ODS são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano 2030 (ONU, 2018).

Com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil, foi criada, em 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2016a), vinculada à Presidência da República, cabendo ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o assessoramento técnico permanente dos seus trabalhos. Em dezembro de 2019, já no governo Bolsonaro, a referida Comissão foi extinta, representando um retrocesso institucional para o processo de implementação dos ODS pelo Brasil<sup>1</sup>.

A identificação e implementação dos ODS constituem-se, ao mesmo tempo, oportunidades e desafios para governos nacionais, subnacionais e locais, com implicações para as regiões metropolitanas e sua governança. Assim, as implicações para os governos

locais e para as regiões metropolitanas associadas aos ODS e, em especial, ao ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis –, constituem-se em motivações para a realização do presente trabalho.

No contexto específico do ODS 11, é razoável considerar que as subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial guardam estreita relação com o mesmo e constituem-se expressão de algumas de suas dimensões fundamentais, em especial, aquelas relacionadas à segurança e à resiliência das cidades e comunidades e de seus cidadãos. Portanto, para o presente trabalho, considera-se que os dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial, pela natureza intrínseca das mesmas, refletem a prioridade atribuída pelos governos locais (e metropolitano) a duas dimensões essenciais do ODS 11: promoção da segurança e da resiliência das cidades e comunidades e de seus cidadãos.

Por oportuno, cabe destacar a crescente importância que Defesa Civil e Ordenamento Territorial assumirão, cujo papel se tornará ainda mais relevante, considerando um cenário que se avizinha, no qual cada vez mais eventos naturais extremos tenderão a ocorrer. Esses, inexoravelmente, manifestam-se com toda sua força e expressão no território, afetando diretamente a(s) comunidade(s) local(ais) com diversas, e muitas vezes trágicas e irreversíveis, consequências sociais, ambientais e econômicas.

Para cumprir com seu objetivo, o presente trabalho está estruturado em sete seções, incluindo esta Introdução como a primeira delas. A segunda seção refere-se ao ODS 11 e apresenta suas principais metas. A terceira seção trata da caracterização e alinhamento conceitual entre os termos Ordenamento Territorial, Defesa Civil e Gestão de Riscos e Desastres e a potencial relação desses com os ODS 11. Já a quarta seção apresenta uma brevíssima contextualização da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP). Por sua vez, a quinta seção apresenta os procedimentos de pesquisa, e a sexta expõe os resultados obtidos. Por fim, a sétima seção tece as considerações finais derivadas do presente trabalho e aponta para uma agenda de pesquisa futura sobre a temática.

## OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 11: CIDADES E OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INCLUSIVOS, SEGUROS, RESILIENTES E SUSTENTÁVEIS

O Objetivo 11 da Agenda 2030 propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, segu-

<sup>1</sup> O Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, que cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, foi revogado em 2019, pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019, extinguindo, portanto, a referida Comissão.

ros, resilientes e sustentáveis, buscando, até o ano de 2030, atingir as seguintes metas<sup>2</sup>:

11.1 - Garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

11.2 - Proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

11.3 - Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

11.4 - Fortalecer esforços para proteger e salvar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5 - Reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

11.6 - Reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7 - Proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a - Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b - Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação à mudança do clima, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis<sup>3</sup>.

11.c - Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira,

para construções sustentáveis e robustas, utilizando materiais locais.

## DEFESA CIVIL, ORDENAMENTO TERRITORIAL, GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES E O ODS 11: BREVE ALINHAMENTO CONCEITUAL

Defesa Civil pode ser entendida como o “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social” (BRASIL, 2010). No Brasil, a Proteção e Defesa Civil está organizada sob a forma de sistema – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) –, composto por vários órgãos das esferas federal, estadual e municipal, além de organizações comunitárias de caráter voluntário e entidades com atuação no tema (BRASIL, 2016b). De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a missão da Proteção e Defesa Civil é “[...] planejar, promover, articular e executar a defesa permanente contra os desastres naturais, antropogênicos (causados pelo homem) ou mistos” (CNM, 2019, p. 10).

Por sua vez, Ordenamento Territorial se constitui nas ações e instrumentos de demarcação de limites e fronteiras que visam disciplinar e organizar a ocupação e o uso do solo, além de orientar a gestão da área sobre a qual incidem (BRASIL, 2020). Para Faria Brasil (2014, p. 80), Ordenamento Territorial refere-se a “um processo planejado, uma política de Estado, de natureza política, técnica e administrativa, que está a serviço da gestão ambiental e do desenvolvimento”. Assim, enquanto política pública, conforme disposto na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), em seu Artigo 30, Inciso VIII, é de competência dos municípios promover o Ordenamento Territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. No tocante à sua instrumentalização, segundo o Instituto Geológico do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2008), o chamado Plano Diretor ou Plano de Ordenamento Territorial é o instrumento para o planejamento urbano mais utilizado pelos municípios. Ainda segundo o referido instituto, nele há indicação do que pode ser realizado em cada área do município, além de “orientar as prioridades de investimentos e os instrumentos urbanísticos que devem ser implementados, tendo como base a carta geotécnica e o mapeamento de risco” (SÃO PAULO, 2008, p. 31).

Com relação à Gestão de Riscos e Desastres

2 Por se tratar de documento oficial, o texto original das metas do ODS 11, conforme apresentado, foi extraído de Organização das Nações Unidas (2018).

3 Cabe observar que a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável dilatou o prazo inicialmente proposto pela ONU para o atingimento da meta 11.b, passando de 2020 para 2030.

(GRD), Sulaiman *et al.* (2020, p. 10) a definem como “um processo social permanente e contínuo, apoiado por estruturas institucionais e comunitárias, com o objetivo de enfrentar vulnerabilidades e ameaças presentes no território”. Os autores prosseguem arguindo que “[...] gerir riscos significa propor ações antecipatórias que possam reduzir a possibilidade de danos e perdas, ou pelo menos amenizar suas consequências” (SULAIMAN *et al.*, 2021, p. 10).

Tornando ainda mais evidente essa relação, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) aponta para a necessária integração entre Defesa Civil, Ordenamento Territorial e Gestão de Riscos e Desastres com demais políticas públicas setoriais, como de desenvolvimento urbano, de saúde, de meio ambiente, de mudanças climáticas, de gestão de recursos hídricos, de geologia, de infraestrutura, de educação, de ciência e tecnologia, entre outras (BRASIL, 2012). Portanto, Ordenamento Territorial, Defesa Civil e Gestão de Riscos e Desastres têm, como elementos comuns e premissas básicas, a prevenção e o caráter antecipatório de suas prescrições e ações.

Não obstante, caso desastres naturais, antropogênicos ou mistos venham a ocorrer, o aparato institucional e comunitário de Defesa Civil, devidamente instrumentalizado e treinado, poderá reduzir e/ou amenizar perdas e danos decorrentes. Depreende-se, assim, que Ordenamento Territorial, Defesa Civil e Gestão de Riscos e Desastres no âmbito de um governo local, atuando de forma integrada e coordenada, podem contribuir decisivamente para que os municípios tornem-se seguros e resilientes, conforme preconiza o ODS 11.

Em síntese, pode-se considerar que as subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial, além de conexas entre si, relacionam-se com o ODS 11, constituindo-se, em especial, em indicativos da atuação municipal para o alcance da meta 11.b e, na medida em que a formulação das estratégias locais de redução de riscos demandam, ou serão mais efetivas, com a aplicação de instrumentos típicos oferecidos pelo campo disciplinar do Ordenamento Territorial e com o apoio do aparato de Defesa Civil e da Gestão de Riscos e Desastres na implementação, operacionalização e monitoramento desses.

## A REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO (RMRP): ASPECTOS ESSENCIAIS

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), instituída pela Lei Complementar nº 1.290 de 06 de julho 2016 (SÃO PAULO, 2016), está localizada no

estado de São Paulo, região Sudeste do Brasil. Reúne 34 municípios, conta com uma população de aproximadamente 1,7 milhão de habitantes e um PIB estimado de US\$ 16 bilhões, representando cerca de 2,84% do PIB estadual e 0,92% do PIB nacional. Integram a RMRP os seguintes municípios (em ordem alfabética): Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Dumont, Guariba, Guatapar, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antônio, Mococa, Monte Alto, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Sales Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antônio da Alegria, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Taiúva, Tambaú e Taquaral.

Importante mencionar ainda que o ano de 2015 é considerado um marco na história recente das regiões metropolitanas brasileiras em razão da promulgação da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015), conhecida como “Estatuto da Metrópole”. Entre as diversas implicações trazidas pelo Estatuto da Metrópole, está a exigência de elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), cujo objetivo é estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico dos projetos estruturantes das regiões metropolitanas

Não obstante o destaque atribuído ao PDUI pelo Estatuto da Metrópole, apenas recentemente (outubro de 2021), o governo do estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), retomou o processo de elaboração do referido Plano no âmbito da RMRP, iniciado anteriormente pela extinta Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa)<sup>4</sup>.

Com relação a outro aspecto relevante para o presente trabalho, qual seja a gestão de risco no âmbito dos municípios integrantes da RMRP, uma das evidências da atuação dos governos locais nessa temática foi obtida em consulta à relação de municípios aderidos ao Programa “Construindo Cidades Resilientes”, uma iniciativa global das Nações Unidas (ONU), por meio do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR). Com dados disponibilizados pela Defesa Civil estadual (SÃO PAULO, 2021), que exerce a coordenação do Programa no Estado de São Paulo, até fevereiro de 2021, havia na RMRP 19 municípios aderidos (55,9%) de

<sup>4</sup> A Lei Estadual nº 17.056, de 05 de junho de 2019, autorizou o Poder Executivo a adotar providências com vistas à dissolução, à liquidação e à extinção da Emplasa, sendo que algumas de suas atribuições passaram a ser exercidas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional.

um total de 34 de municípios. Ainda segundo informações da Defesa Civil estadual, no estado de São Paulo, 468 municípios já aderiram ao Programa, representando 72,6% do total de municípios paulistas.

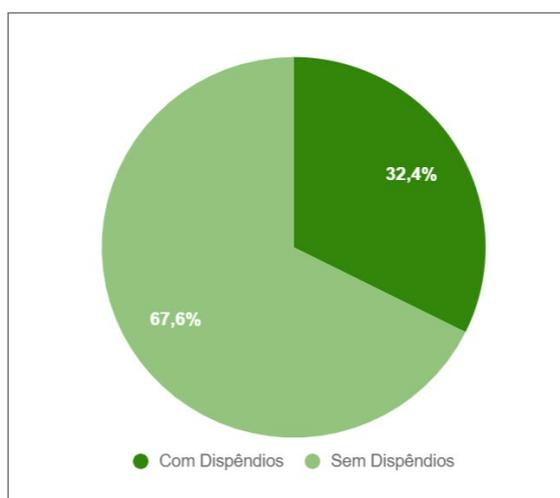
## PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Os dados da execução orçamentária, referente à despesa empenhada, no período 2016-2019 de cada um dos 34 municípios que compõem a RMRP foram obtidos junto ao repositório eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), denominado Portal da Transparência Municipal. Os arquivos eletrônicos, de acesso público, referentes a execução orçamentária anual de cada município jurisdicionado ao TCESP, são disponibilizados pelo órgão no formato CSV, os quais foram, posteriormente, transformados em planilha de dados no formato XLSX e processados pelo software MS Excel e Tableau. Os valores em reais foram atualizados monetariamente para dezembro de 2020, utilizando-se como deflator o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais, posteriormente, foram convertidos em dólares norte-americanos na cotação do Banco Central do Brasil de 31 de dezembro de 2020, na qual US\$ 1 correspondia a R\$ 5,1961. A escolha de 2016 como ano inicial da série histórica analisada justifica-se pelo fato de coincidir com o ano de criação da RMRP.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

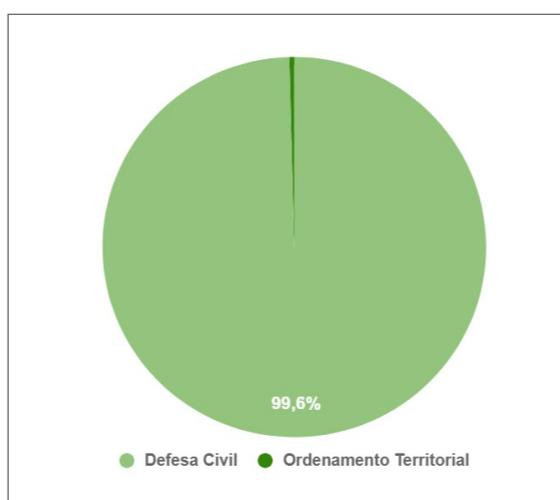
A presente seção apresenta os resultados obtidos por este estudo a partir da aplicação dos procedimentos indicados na seção “Procedimentos de pesquisa”. Para iniciar a análise, no Gráfico 1 são relacionados os municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com e sem dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial no período 2016-2020.

Observa-se que 11 municípios (ou 32,4%) de um total de 34 municípios que integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) efetuaram dispêndios nas subfunções de governo Defesa Civil e Ordenamento Territorial no período compreendido entre os anos de 2016 e 2020. São eles, Altinópolis, Guataparará, Jaboticabal, Mococa, Monte Alto, Orlândia, Pitangueiras, Ribeirão Preto, Serrana, Sertãozinho e Tambaú, sendo esse último o único que



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 1: Municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com e sem dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2: Municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com dispêndios (US\$) em Defesa Civil e Ordenamento Territorial (2016-2020)

efetuou dispêndios nas duas subfunções. Os demais municípios efetuaram dispêndios apenas em Defesa Civil. No Gráfico 2 são relacionados os municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) com dispêndios em Defesa Civil e Ordenamento Territorial no período 2016-2020.

Observa-se que 99,6% dos dispêndios efetuados pelos 11 municípios da RMRP, entre 2016 e 2020, nas subfunções em análise, destinaram-se apenas à Defesa Civil, o que representa aproximadamente US\$ 11,5 milhões e somente 0,4%, ou cerca de US\$ 47,9 mil, do Ordenamento Territorial, sendo que, conforme mencionado, apenas um município da Região (Tambaú) efetuou aportes nessa subfunção no período em análise. Na Tabela 1 são relacionados os dispêndios em Ordenamento Territorial pelo município de Tambaú no período 2016-2020.

Para o único município da RMRP que efetuou dispêndios em Ordenamento Territorial ao longo do período analisado, esses foram da ordem de US\$ 47,9 mil. Verifica-se, de maneira geral, que os aportes fo-

Dispêndios	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Média
Anual (US\$)	1.671	6.942	12.212	9.306	17.822	47.952	9.591
Cresc. (%)	-	315,4	75,9	-23,8	91,5	-	114,8
Per capita (US\$)	0,07	0,30	0,53	0,40	0,77	2,07	0,41
Cresc. Per capita (%)	-	328,6	76,7	-24,5	92,5	-	118,3
Part. Rel. (%)	3,5	14,5	25,5	19,4	37,2	100	-

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 1:**  
Dispêndios em Ordenamento Territorial (US\$) pelo município de Tambaú (2016-2020)

ram crescentes, ainda que relativamente modestos. O crescimento anual médio observado foi de 114,8%. No que se refere aos aportes per capita, ainda que os valores absolutos também sejam modestos, verifica-se um crescimento relativo médio de 118,3%, passando de US\$ 0,07 em 2016 para US\$ 0,77 em 2020. Com relação à participação relativa anual, o ano de 2020 responde por 37,2% do total geral aportado pelo município em Ordenamento Territorial ao longo do período em análise. Na Tabela 2 são relacionados os dispêndios em Ordenamento Territorial pelo município de Tambaú (2016-2020), segundo natureza da despesa.

Verifica-se que as despesas do único município da RMRP que realizou dispêndios em Ordenamento Territorial no período em análise estiveram relacionadas ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e de Outras Despesas Correntes. Ou seja, referem-se a despesas básicas de custeio das atividades rotineiras da administração pública. Não obstante, ao se detalhar os itens associados à rubrica Outras Despesas Correntes observa-se que os gastos referem-se predominantemente ao pagamento de serviços e itens de manutenção mecânica de veículos leves e pesados da Prefeitura – relacionados à Administração Distrital de São Pedro dos Morrinhos e Faveiro –, o que não se coaduna, a princípio, com o perfil dos gastos associados às atribuições típicas correlatas à subfunção de governo Ordenamento Territorial. Na Tabela 3 são relacionados os dispêndios em Defesa Civil por municípios da RMRP no período 2016-2020.

Observa-se que os 11 municípios da RMRP que efetuaram dispêndios em Defesa Civil aportaram no

período em análise cerca de US\$ 11,5 milhões ao longo do período 2016-2020. O maior dispêndio foi efetuado pelo município de Orlandia, com US\$ 2,4 milhões (ou 20,6%), seguido por Pitangueiras, com US\$ 2,3 milhões (ou 19,7%), não obstante o mesmo ter realizado aportes em três dos cinco anos da série histórica. Na terceira posição tem-se o município de Jaboticabal, com US\$ 2,2 milhões (ou 19,1%). Juntos, esses três municípios respondem por 59,5% do total de aportes realizados em Defesa Civil no período 2016-2020. Por outro lado, os menores aportes foram realizados por Tambaú, com US\$ 10,6 mil (ou 0,1%), Altinópolis, com US\$ 5 mil e Guataporã, com apenas US\$ 1,7 mil. Na Tabela 4 são relacionados os dispêndios per capita em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP no período 2016-2020.

Com relação à despesa per capita em Defesa Civil efetuada pelos 11 municípios da RMRP, tem-se que o maior aporte foi realizado por Orlandia, com US\$ 57,06, seguido por Pitangueiras, com US\$ 54,31, Serrana, com US\$ 36,75 e Jaboticabal, com US\$ 28,63. Por sua vez, os menores aportes foram efetuados por Tambaú, com US\$ 0,46, Altinópolis, com US\$ 0,31 e Guataporã, com US\$ 0,23. Na Tabela 5 são relacionados os dispêndios em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020), segundo natureza da despesa.

Com relação à natureza da despesa, para o conjunto de municípios que efetuou dispêndios em Defesa Civil no período 2016-2020, verifica-se que 68,9% do total aportado, o que equivale a US\$ 7,9 milhões, refere-se à rubrica Pessoal e Encargos Sociais. O segundo maior volume de recursos aportado refere-se

**Tabela 2:** Dispêndios em Ordenamento Territorial (US\$) pelo município de Tambaú (2016-2020), segundo natureza da despesa

Natureza da Despesa	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Pessoal e Encargos Sociais (US\$)	729	1.563	9.061	6.617	0	17.970
Outras Despesas Correntes (US\$)	942	5.379	3.151	2.688	17.822	29.982
<b>Total (US\$)</b>	<b>1.671</b>	<b>6.942</b>	<b>12.212</b>	<b>9.306</b>	<b>17.822</b>	<b>47.952</b>

Fonte: Elaboração própria.

Município	Dispêndio por Ano (US\$)					Total (US\$)	Part. Rel. (%)
	2016	2017	2018	2019	2020		
Altinópolis	0	0	570	2.695	1.830	5.095	0,0
Guatapar	498	36	111	450	642	1.736	0,0
Jaboticabal	496.116	410.140	428.737	430.414	435.643	2.201.051	19,1
Mococa	301.285	309.150	95.951	68.838	49.006	824.230	7,2
Monte Alto	68.898	67.064	72.776	60.807	91.939	361.485	3,1
Orlândia	420.831	466.170	511.885	505.882	468.154	2.372.922	20,6
Pitangueiras	0	0	682.658	781.975	802.464	2.267.097	19,7
Ribeirão Preto	267.194	52.682	257.085	315.874	653.484	1.546.318	13,4
Serrana	322.281	318.913	324.345	365.031	303.463	1.634.033	14,2
Sertãozinho	55.844	79.122	40.020	76.526	25.232	276.744	2,4
Tambaú	235	1.339	11	9	9.051	10.646	0,1
<b>Total</b>	<b>1.933.182</b>	<b>1.704.616</b>	<b>2.414.150</b>	<b>2.608.503</b>	<b>2.840.908</b>	<b>11.501.358</b>	<b>100,0</b>

Tabela 3: Dispêndios em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020)

Fonte: Elaboração própria.

 rubrica Outras Despesas Correntes, representando 27,8% do total, ou US\$ 3,2 milhões. Já, com relação à rubrica Investimentos, tem-se apenas 3,3% do total dos aportes efetuados ao longo do período em análise, o que equivale a US\$ 379,6 mil. Na Tabela 6 são relacionados os dispêndios por programa de governo por município da RMRP no período 2016-2020.

Com relação aos Programas de governo associados à subfunção Defesa Civil, tem-se que o maior dispêndio efetuado ao longo do período analisado (2016-2020) refere-se ao programa Serviços Administrativos, executado pelo município de Orlândia, com US\$ 2,4 milhões ou 20,6% do total, seguido por Operacionalização da Unidade Municipal de Bombeiro, executado por Jaboticabal, com US\$ 2,2 milhões ou 19,1%; Gestão de Segurança Pública, executado pelo município de Pitangueiras, com US\$ 2,1 milhões, ou 18,3%; e por Segurança P-

blica, executado por Serrana, com US\$ 1,6 milhão ou 14,2%. Juntos esses quatro programas respondem por 72,3% do dispêndio total efetuado pelo conjunto dos municípios da RMRP.

Entre os diversos itens de compra relacionados aos Programas, chama atenção a aquisição de cole-te balístico, escudo antitumulto, revólver calibre 38, pistola calibre 40 e espingarda calibre 12 por Pitangueiras, município com aproximadamente 40 mil habitantes e, mais ainda, a associação de tais itens  subfunção Defesa Civil, no âmbito do Programa Gestão de Segurança Pública. Ainda que a necessidade de aquisição de tais itens por um município de pequeno porte seja passível de controvérsia, o mais adequado, nesse caso, seria associá-los  subfunção Policiamento, que compreende ações com vistas à preservação da ordem pública e da propriedade privada e pública, inclusive pela manutenção de poli-

Tabela 4: Dispêndios per capita em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020)

Município	Dispêndio por Ano (US\$)					Total (US\$)	Mdia (US\$)
	2016	2017	2018	2019	2020		
Altinópolis	0,00	0,00	0,04	0,17	0,11	0,31	0,10
Guatapar	0,07	0,00	0,01	0,06	0,08	0,23	0,05
Jaboticabal	6,51	5,36	5,58	5,57	5,61	28,63	5,73
Mococa	4,37	4,48	1,39	1,00	0,71	11,96	2,39
Monte Alto	1,39	1,34	1,45	1,20	1,81	7,19	1,44
Orlândia	9,79	10,76	11,72	11,49	10,55	54,31	10,86
Pitangueiras	0,00	0,00	17,35	19,69	20,02	57,06	19,02
Ribeirão Preto	0,40	0,08	0,37	0,45	0,92	2,21	0,44
Serrana	7,44	7,28	7,28	8,09	6,65	36,75	7,35
Sertãozinho	0,46	0,65	0,32	0,61	0,20	2,23	0,45
Tambaú	0,01	0,06	0,00	0,00	0,39	0,46	0,09
<b>Total</b>	<b>30,43</b>	<b>30,01</b>	<b>45,51</b>	<b>48,33</b>	<b>47,06</b>	<b>201,34</b>	<b>40,27</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 5:**  
Dispêndios em Defesa Civil (US\$) por municípios da RMRP (2016-2020), segundo natureza da despesa

Natureza da Despesa	Dispêndio por Ano (US\$)					Total (US\$)	Part. Rel. (%)
	2016	2017	2018	2019	2020		
Investimentos	155	1.850	15.102	122.620	239.828	379.555	3,3
Outras Despesas Correntes	610.309	357.299	677.365	723.663	827.560	3.196.196	27,8
Pessoal e Encargos Sociais	1.322.718	1.345.467	1.721.682	1.762.220	1.773.520	7.925.606	68,9
<b>Total</b>	<b>1.933.182</b>	<b>1.704.616</b>	<b>2.414.150</b>	<b>2.608.503</b>	<b>2.840.908</b>	<b>11.501.358</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria.

ciamento ostensivo, e não associá-los à Defesa Civil, cujos objetivos são de natureza diversa. Na Tabela 7 são relacionados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo áreas de governo selecionadas.

A título de comparação, na Tabela 7 são apresentados os dispêndios efetuados pelos municípios da RMRP no período 2016-2020, segundo diferentes níveis de agregação – total geral, funções de governo selecionadas –, Ordenamento Territorial e Defesa Civil.

**Tabela 6:**  
Dispêndios (US\$) por programa de governo por município da RMRP (2016-2020)

A primeira linha da Tabela 7 refere-se aos dispêndios totais realizados pelos 34 municípios da RMRP no período analisado. Esses atingem o montante de aproximadamente US\$ 5 bilhões. Na segunda e terceira linhas, são apresentados os dispêndios em Educação e Saúde – que são, de maneira geral, os maiores dispêndios efetuados pelos municípios brasileiros, inclusive com percentuais mínimos obrigatórios de aplicação previstos pela Constituição Federal, sendo 15% da receita corrente líquida em Saúde e 25% em Educação. Conforme pode ser observado, ambos os

Município	Programa	Dispêndio (US\$)					Total	Part. Rel. (%)
		2016	2017	2018	2019	2020		
Altinópolis	Defesa Civil	0	0	570	2.695	1.830	5.095	0,0
Guataparã	Bombeiro Comunitário	498	36	111	450	642	1.736	0,0
Jaboticabal	Operacionalização da Unidade Municipal de Bombeiro	496.116	410.140	428.737	430.414	435.643	2.201.051	19,1
Mococa	Serviços de Utilidade Pública	301.285	309.150	95.951	68.838	49.006	824.230	7,2
Monte Alto	Policiamento Patrimonial e Comunitário	68.898	67.064	72.776	60.807	91.939	361.485	3,1
Orlândia	Serviços Administrativos	420.831	466.170	511.885	505.882	468.154	2.372.922	20,6
Pitangueiras	Gestão de Segurança Pública	0	0	630.047	732.923	744.626	2.107.596	18,3
	Gestão do Trânsito	0	0	52.612	49.053	57.837	159.502	1,4
Ribeirão Preto	Cidade Inteligente	0	0	257.085	225.756	276.564	759.405	6,6
	Gestão do 9º Grupamento de Incêndio	267.194	52.682	0	0	0	319.876	2,8
	Ribeirão Segura	0	0	0	90.118	376.919	467.037	4,1
Serrana	Segurança Pública	322.281	318.913	324.345	365.031	303.463	1.634.033	14,2
Sertãozinho	Corpo de Bombeiros	55.844	44.931	0	0	0	100.776	0,9
	Segurança Patrimonial	0	34.191	0	0	0	34.191	0,3
	Segurança Pública	0	0	40.020	76.526	25.232	141.778	1,2
Tambaú	Gestão Político-Administrativa e Social	235	1.339	11	9	9.051	10.646	0,1
	<b>Total</b>	<b>1.933.182</b>	<b>1.704.616</b>	<b>2.414.150</b>	<b>2.608.503</b>	<b>2.840.908</b>	<b>11.501.358</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria.

dispêndios representam, cada um, cerca de, 30% do dispêndio total geral do período. Já, no caso dos dispêndios relacionados a Ordenamento Territorial, representam aproximadamente 0,001% do total geral observado, enquanto em Defesa Civil, cerca de, 0,2%. Considerando na análise os dispêndios per capita, tem-se, no total geral, US\$ 118 mil por habitante ao longo do período em análise (2016-2020). Os dispêndios per capita em Educação totalizaram cerca de US\$ 38 mil, ou 32,1% do total geral per capita. Já os dispêndios em Saúde somaram US\$ 33,5 mil ou 28,4% do total geral per capita. Por sua vez, os dispêndios relacionados a Ordenamento Territorial totalizaram US\$ 2,07, representando 0,002% do total geral per capita, ao passo que em Defesa Civil cerca de US\$ 201,34 per capita ou 0,2%.

Na Tabela 8 é apresentada a condição dos municípios da RMRP em relação ao Programa Construindo Cidades Resilientes (CCR) e aos dispêndios em Defesa Civil.

Por fim, no tocante à adesão dos municípios da RMRP ao Programa Construindo Cidades Resilientes (CCR), de um total de 19 municípios aderidos ao mesmo, os resultados da presente pesquisa apontaram que apenas nove deles efetuaram dispêndios em Defesa Civil no período 2016-2020, representando 26,5% do total da RMRP e 81,8% dos municípios que efetuaram dispêndios em Defesa Civil. No caso de municípios não aderidos ao Programa CCR e com dispêndios em Defesa Civil, tem-se dois, ou 5,9% do total de municípios da RMRP e 18,2% dos municípios que efetuaram dispêndios em Defesa Civil. Por fim, municípios não aderidos e sem dispêndios em Defesa Civil, tem-se 13, ou 38,2% do total de municípios da RMRP.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo evidenciou que 11 (ou 32,4%), de um total de 34 municípios que integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), efetuaram dispêndios em Defesa Civil no período compreendido

Nível de Agregação	Dispêndio 2016-2020			
	Total (US\$)	Part. Rel. s/ Geral (%)	Per Capita (US\$)	Part. Rel. s/ Geral (%)
Total Geral	4.949.359.110	100	117.996,00	100
Educação	1.521.687.752	30,7	37.871,41	32,1
Saúde	1.484.643.106	30,0	33.485,64	28,4
Orden. Territorial	47.952	0,001	2,07	0,002
Defesa Civil	11.501.358	0,2	201,34	0,2

Nota: A função Educação é composta pelas seguintes subfunções: Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Básica; e a função Saúde por: Atenção Básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Suporte Profilático e Terapêutico, Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Alimentação e Nutrição.

**Tabela 7: Dispêndios (US\$) efetuados pelos municípios da RMRP (2016-2020), segundo áreas de governo selecionadas**

Fonte: Elaboração própria.

Condição dos Municípios da RMRP	Total	% RMRP
Aderidos ao Programa CCR	19	55,9
Aderidos ao Programa CCR com dispêndio em Defesa Civil	9	26,5
Não aderidos ao Programa CCR com dispêndio em Defesa Civil	2	5,9
Não aderidos ao Programa CCR sem dispêndio em Defesa Civil	13	38,2

Nota: listagem de municípios paulistas aderidos ao Programa CCR atualizada em 08 fev. 2021.

**Tabela 8: Condição dos Municípios da RMRP em relação ao Programa Construindo Cidades Resilientes (CCR) e aos dispêndios em Defesa Civil**

Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo (2021).

entre 2016 e 2020. Já, em Ordenamento Territorial, apenas um município efetuou dispêndios no período em referência – sendo que esse também efetuou dispêndios em Defesa Civil. Constatou-se, ademais, que os dispêndios não estão homogeneamente distribuídos entre os 11 municípios, sendo que três deles responderam por 59,5% do total dos dispêndios em Defesa Civil. Com efeito, chama atenção o número relativamente modesto de municípios com dispêndios em Defesa Civil e, ainda menor, em Ordenamento Territorial. Por oportuno, cabe ressaltar que não há um padrão ideal ou esperado no valor dos dispêndios a ser efetuado nas subfunções analisadas. Com efeito, o montante de recursos a ser destinado depende exclusivamente da realidade e das condições objetivas de cada município.

Outrossim, observou-se que, em alguns casos, o perfil das despesas efetuadas parece não apresentar, necessariamente, aderência ao significado e conteúdo das subfunções às quais estão associadas. Por exemplo, no caso de Defesa Civil, tem-se um pequeno município da RMRP que efetuou dispêndios em itens como “colete balístico”, “escudo antitumulto”, “revólver calibre 38”, “pistola calibre 40” e “espingarda calibre 12”. Diante dessa evidência, infere-se que a classificação orçamentária utilizada para apropriação das despesas orçamentárias parece não condizer com as referidas subfunções. Com efeito, é plausível considerar a possibilidade de haver um subdimen-

sionamento no valor dos dispêndios, ocasionado pela classificação incorreta da despesa em subfunção de governo diversa, gerando distorções na análise. Por outro lado, os dispêndios identificados pelo presente estudo podem estar superdimensionados pelas mesmas razões expostas. Ainda que se reconheça essas possibilidades, a verificação de tal ocorrência extrapola o escopo do presente trabalho. Contudo, essa tarefa poderá induzir a realização de futuras pesquisas, a serem metodologicamente desenhadas para enfrentar tal desafio. Nesse sentido, como sugestão adicional para estudos futuros, estão a identificação e a análise das cartas de suscetibilidades e geotécnicas dos municípios, a fim de aferir suas reais condições e necessidades em termos aportes em Ordenamento Territorial e Defesa Civil. Não obstante, para uma análise mais abrangente da vulnerabilidade dos municípios é preciso verificar, ainda, a existência de riscos tecnológicos, decorrentes exclusivamente da ação humana, associados ou não com os riscos naturais. Outra indicação para estudos futuros diz respeito à comparação dos dispêndios dos municípios da RMRP em Ordenamento Territorial e Defesa Civil com demais municípios do estado de São Paulo e de outras regiões metropolitanas. Outro tema relevante diz respeito ao futuro PDUI da RMRP e sua relação com ambas as subfunções de governo e também com o tema gestão de riscos e desastres.

Ainda que preliminar e simplificado passível de ajustes e aperfeiçoamentos, o procedimento utilizado se mostrou capaz de identificar e mensurar a destinação de recursos financeiros, no período 2016-2020, por parte dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) em Ordenamento Territorial e Defesa Civil. Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para apontar aspectos relevantes, tanto para pesquisadores da temática quanto para gestores públicos, bem como lacunas, potencialidades ou fragilidades – para o aperfeiçoamento da governança e para a tomada de decisões em âmbito regional, não apenas para o caso da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), mas também de outras regiões metropolitanas brasileiras, bem como inspirar a realização de outras pesquisas correlatas ao tema

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 12 set. 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010.

Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 6 ago. 2010. Seção I, p. 1. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm). Acesso em 29 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 out.. 2016a. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.in.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21293488/do1-2016-10-31-decreto-n-8-892-de-27-de-outubro-de-2016-21293421](https://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21293488/do1-2016-10-31-decreto-n-8-892-de-27-de-outubro-de-2016-21293421). Acesso em 30 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC [...]. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Seção 1, p. 2. Disponível em: [http://www.imprensa nacional.gov.br/material/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30169311/do1-2015-01-13-lei-no-13-089-de-12-de-janeiro-de-2015-30169307](http://www.imprensa nacional.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30169311/do1-2015-01-13-lei-no-13-089-de-12-de-janeiro-de-2015-30169307). Acesso em 11 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Ordenamento territorial**. 2020. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/biomas/mataatl%C3%A2ntica\\_emdesenvolvimento/ordenamento-territorial](https://www.mma.gov.br/biomas/mataatl%C3%A2ntica_emdesenvolvimento/ordenamento-territorial). Acesso em 29 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano nacional de adaptação à mudança do clima**. Estratégia de gestão de risco de desastres. estratégias setoriais e temáticas. Brasília: MMA, 2016b. 295 p. v.2. Disponível em [https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/LIVRO\\_PNA\\_Plano%20Nacional\\_V2\\_copy\\_copy.pdf](https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80182/LIVRO_PNA_Plano%20Nacional_V2_copy_copy.pdf). Acesso em 29 nov. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍ-

- PIOS (CNM). **Proteção e defesa civil**. Gestão municipal de riscos de desastres. Brasília, DF: CNM, 2019, 50 p. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/3473>. Acesso em 07 ago. 2021.
- ESTRATÉGIA ODS. 2019. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>. Acesso em: 05 maio 2021.
- FARIA BRASIL, L. Por um direito do ordenamento territorial: elementos preliminares para um modelo integrado de direito urbano-ambiental. **Doutrina**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Brasília, n. 52, p. 78-88, fev./mar. 2014. Disponível em: [https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/artigos/por\\_um\\_direito\\_ordem\\_territorial.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/artigos/por_um_direito_ordem_territorial.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030**. 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- SÃO PAULO (Estado). **Defesa Civil**. Quadro de adesões no Brasil. 2021. Disponível em: <http://www.defesacivil.sp.gov.br/cidades-resilientes/>. Acesso em: 02 dez. 2021.
- SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 1.290, de 06 de julho de 2016. Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, SP, 7 jul. 2016. Seção 1, p. 1. Disponível em: [https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento\\_11\\_4.aspx?link=/2016/executivo%2520secao%2520i/julho/07/pag\\_0001\\_2E2EUM1D9O9STe05PO83P43O3SP.pdf&pagina=1&data=07/07/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001](https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2016/executivo%2520secao%2520i/julho/07/pag_0001_2E2EUM1D9O9STe05PO83P43O3SP.pdf&pagina=1&data=07/07/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100001). Acesso em: 25 ago. 2020.
- SULAIMAN, S. N.; NOGUEIRA, F. R.; CARVALHO, C. S.; COUTINHO, S. M. V.; LEITE, M. A. B.; MOURA, R. B. Da teoria à prática. Como evoluíram as visões e as aplicações sobre a gestão de riscos e desastres. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **GRID+10**. Caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. p. 10-27. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protacao-e-defesa-civil/Caderno\\_GIRD10\\_.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protacao-e-defesa-civil/Caderno_GIRD10_.pdf). ■

Gustavo Souza Santos  
Andréa Nogueira do Amaral Ferreira  
Diogo Pataro dos Santos

# Subjetividades e espacialidades confinadas

reflexões sobre o espaço do lar  
e o espaço da cidade no cotidiano pandêmico

## Resumo

*Os fluxos urbanos deram lugar a rotinas domésticas. Os ritmos do espaço público cederam às atividades remotas. O cotidiano se tornou mais enclausurado, com distâncias calculadas e isolamento regulamentado. A pandemia de covid-19 reorganizou todos os âmbitos de produção da vida, exercendo influência sobre os modus operandi e vivendi realizados nos espaços públicos, privados e residenciais. Outras experiências emergiram, e nelas novas espacialidades pandêmicas. Propõe-se aqui refletir as subjetividades, imaginários e espacialidades do cotidiano pandêmico, considerando sua relação com a produção de novas espacialidades entre os espaços do lar e da cidade, articulando suas implicações contextuais atuais e projeções futuras.*

Pandemia

Espaço

Cidade

Covid-19

Cotidiano

## Abstract

*Urban flows gave way to domestic routines. The rhythms of public space gave way to remote activities. Everyday life has become more enclosed, with calculated distances and regulated isolation. The COVID-19 pandemic reorganized all areas of life production, influencing the modus operandi and vivendi in public, private and residential spaces. Other experiences emerged and in them, new pandemic spatialities. It is proposed here to reflect the subjectivities, imaginary and spatialities of the pandemic daily life, considering its relation with the production of new spatialities between home and city spaces, articulating its current contextual implications and future projections.*

Pandemic

Space

City

Covid-19

Quotidian

## INTRODUÇÃO

O lastro da pandemia é multidimensional. E, nessa premissa, a referência não se dá apenas nos campos sanitário, de saúde pública e da economia. Com as alterações dos fluxos e ritmos corriqueiros, a produção cotidiana da vida foi modificada, provocada. Macroestruturas são denominadores visíveis como mortes, crises do sistema de saúde, desemprego e retração econômica.

Todavia, microestruturas operam um significado bastante importante na realidade "covidica"<sup>1</sup>. A desarticulação do espaço como operação de fluxos, entre ações e fixos pela recomendação de isolamento social, subjacente à hostilidade viária viral provoca tessituras que impactam os modos de se produzir o eu. E no eu, o cotidiano e suas espacialidades.

O espaço da casa torna-se um núcleo exclusivo de agregação e recontextualização das atividades ordinárias. O lar torna-se simultaneamente intercurso jurídico no qual repousa a privacidade e o beneplácito fundamental das recomendações dos organismos de saúde e das autoridades em diversas instâncias, bem como a opinião pública – ou parte dela.

Em outro campo, o espaço público torna-se provisoriamente – porquanto durem o status pandêmico ou flexibilizem as recomendações governamentais e de opinião pública – uma arena hostil. A possibilidade de contato e o intercurso produtivo criam ambiências de risco sanitários transmissíveis. Em outro polo, o uso imoderado da frequência a espaços públicos passa a representar uma postura política temerária e moralmente im procedente.

Por certo que a capilaridade pandêmica inaugurou modalidades provisórias de produção do cotidiano, intensificadas pelo isolamento social, protocolos de segurança e, sobretudo, pela mediação simbólica pervasiva. As narrativas do dia a dia se imbricam pelas narrativas dos *media* – seja por veículos, governança ou nas redes, por usuários comuns – criando uma odisseia vertiginosa de perceber a corporeidade e a espacialidade dentro de si, dentro de casa, fora de si e fora de casa.

Desvela-se um quadro em que os objetos espaciais são interpelados em sua materialidade e imaterialidade. Fixos e fluxos são remodelados, processos e estruturas ganham novos contornos, formas e funções são confrontadas em seus fundamentos. Cumpre investigar o residual pandêmico que, mesmo sem fim previsto, tem promovido espacialidades particulares.

A pandemia se define como um contexto infeccioso de dispersão e progressão alargada geograficamente. E, nesse sentido, implicações sanitárias e de saúde pública se misturam a dinâmicas socioeconômicas. Cada realidade oferece um roteiro de impactos, todavia o vilipêndio do cotidiano por um contexto temeroso é uma ligação comum. Por certo que a covid-19 designa uma pauta que, já inscrita no imaginário, tornou-se uma espécie de eixo social paradigmático.

Convém deter o olhar sobre outros processos e crises consequentes do contexto covidico. O primeiro olhar é natural: a saúde. Condutas educativas, assépticas e interventoras tornam-se capitais socio-culturais para suprir as demandas do capitalismo. Os imperativos do capital mimetizam a ordem e tornam-se camufladamente necessidades prementes, um primado.

Logo, as lógicas de mitigação, contenção e superação das adversidades sanitárias tornam-se também lógicas do capital. Os processos cotidianos, sejam afetivos, sociais ou subjetivos, tornam-se processos corporativos ou de consumo. Consome-se o cotidiano e a realidade em dissidência. Uma “nova normalidade” é apregoadada em uma publicidade que anuncia o beneplácito da manutenção das tramas do capital.

A proposta aqui delineada é refletir as subjetividades, imaginários e espacialidades do cotidiano pandêmico, a partir das reconfigurações do espaço do lar como espaço de confinamento/isolamento e o espaço da cidade como um espaço hostil/temerário, articulando suas implicações contextuais atuais e projeções futuras.

Inicialmente, reflete-se sobre as conjecturas subjetivas e de produção do cotidiano em compressão no lar, acompanhando os signos do isolamento social. A seguir, observa-se as dinâmicas que conectam o lar ao espaço público, investigando suas contingências e intermitências. Por fim, examina-se o conteúdo da produção do espaço e da produção dos sujeitos entre o lar, o espaço público e o projeto urbano.

## TEMPOS E ESPAÇOS DA PANDEMIA: COTIDIANO E SUBJETIVIDADES EM (RE)PRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 foi declarada oficialmente pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020<sup>2</sup>. O conteúdo oficioso permeou

<sup>1</sup> As novas alocações do cotidiano na pandemia inauguram léxicos como o adjetivo “covidico” para caracterizar as propriedades vivenciais do momento. Conforme: <https://dicionario.priberam.org/cov%C3%ADdico>. Acesso em: 23 out. 2020.

<sup>2</sup> Conforme: MOREIRA, Ardilhes; PINHEIRO, Lara. OMS declara pandemia de coronavírus. G1, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/>

uma série de decisões multiescalares de contenção à crise sanitária deflagrada globalmente. Letras legais se tornaram marcadores contingenciais para impedir o avanço da crise sanitária cujo espelhamento social, econômico, político e cotidiano já era possível de ser calculado.

A recomendação de isolamento social ou *lockdown*, bem como restrições às atividades ordinárias, inaugurou um estado particular de enfrentamento de um fenômeno global, uma espécie de supressão do ordinário, capaz de manter a subjetividade em flutuação. O cotidiano produzido na liberdade do ir e vir deveria agora ser assegurado pela emergência de uma espécie de estado temporário-perene, no qual a clausura era a resposta primária.

As instâncias de isolamento e distanciamento social logo se fizeram presentes no léxico e no imaginário como medidas de contenção da difusão da infecção, mesmo que a temporalidade intrincada nessa medida não fosse conhecida. O estado no qual os sujeitos se viram era de uma contenção temporária, no qual essa limitação de prazo se tornou uma espécie de hipoteca do tempo.

A parcelas, a vida cotidiana se ajustou a novos modos de transmutar o ordinário. As atividades de trabalho ganharam o emblema estetizado do *home office*. Os estudos se tornaram remotos. As operações telemáticas ganharam força e pujança. O corpo se desterritorializou para dentro do lar, sua sede segura, sua delimitação para o ordinário.

Nessa perspectiva, a noção espacial da cidade, marcada pelo afluxo e influxo de pessoas, objetos, informações e suas relações, tem sua experiência marcada por uma nova forma prática de concepção: a interrupção de sua mobilidade operatória. O que anima a cidade e permite sua concepção como um ente dinamizado e marcado por múltiplas conjunções, como discutiu Certeau (2013), é deslocado.

Nessa perspectiva:

A eficiência dos comércios, dos serviços, da segurança dos pedestres que compram e vendem produtos, as propagandas, as ofertas, os anúncios estão articulados numa lógica de maior rapidez e facilidade no plano ideal das trocas simétricas. Neste contexto, a rua, especificamente no que se refere ao imaginário ameaçador que se opõe ao universo doméstico e sedentário (Magni, 2006), reforça a circulação, o meio da passagem, do trânsito de cidadãos no cumprimento de suas funções diárias.

Mesmo os locais de lazer apresentam suas arquiteturas a partir da transitoriedade (LEMÕES, 2019, p. 3)

A coreografia cotidiana<sup>3</sup> do corpo que nos trajetos diários se movimentava pelas vias caminháveis, pelas pistas nos transportes particulares ou públicos, teve seu trânsito contido. Tão somente é plausível o trânsito dos influxos digitais. Essa supressão criou novas acepções de percepção de si e das experiências do fazer cotidiano.

Conquanto as medidas restritivas ofereçam a consonância cognitiva dos pressupostos e diretivas para o combate à pandemia, a dissonância surge na medida em que o corpo se vê na limitação de seus espaços e tempos, sujeito a uma nova disciplina que o aflige ou constrange a uma rotina particularmente nova.

A novidade é aditivada por dois fatores. O primeiro se dá no prazer do desencaixe dos hábitos que, ao quebrar a rotina, introjeta certo proveito do dia a dia. Em novas rotinas, os sujeitos podem encontrar certo deleite em itinerários renovados. Todavia, o segundo fator é o caráter do prazo temporário que não conhece um fim certo, o que transforma essa condição em uma pressão-prisão do cotidiano.

A campanha sanitária estabelece diretrizes coordenadas cujo beneplácito está na preservação da saúde coletiva, na medida em que mensagens realistas e conscientes são disseminadas. Mas as retóricas biopolíticas e neoliberais injetam uma medida estetizada de contemplação da realidade, em vez de seu enfrentamento factual (BEIGUELMAN, 2020).

Ao sabor das torrentes de informações, surge o esteio covídico com seus espaços e tempos. O descompasso e a intempérie espaçotemporais são suas medidas características (CARLOS, 2020). Na limitação do corpo e de sua circulação, emerge a necessidade de uma reeducação do tempo. E, nela, o confinamento interpola o lastro subjetivo, sendo o isolamento sua linguagem e lugar.

No isolamento como lastro pandêmico, a subjetividade enclausurada é assolada pelo peso do curso do tempo que se esgueira em uma medida supracronológica. Isto é, embora os trâmites da vida sigam sua contagem, uma espera agonizante pelo fim dos males atuais origina um movimento pendular que ora acelera, ora atrasa a percepção dos sujeitos.

Sustenta-se uma subjetividade e uma cotidianidade confinadas que passam a qualificar o conteúdo do dia a dia. O território da subjetividade que rescindiu seus limites neste contexto não encontrou espaço ou

noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus. ghtml. Acesso em: 29 mar. 2022.

3 Com base nos estudos de Jacques (2006) e Nascimento (2016).

condições de se reterritorializar. Nessa desterritorialização da subjetividade pandêmica e deste novo corpo-território covídico, a contenção contumaz é sua condição substancial (HAESBAERT, 2002, 2020).

Na supressão do cotidiano eclode a suspensão do encaixe do espaço e do tempo como linguagens moduladoras da percepção dos fluxos e da construção das trajetórias pessoais. Em parte, essa suspensão se deve à ruptura abrupta nos primeiros momentos pandêmicos do cotidiano produtivo, marcado pelas relações de trabalho e pela narrativa neoliberal de produção que rege a disciplina do dia a dia.

Todavia, na medida em que as atividades diárias se ajustaram e se adaptaram a formatos remotos e/ou híbridos, a percepção dos ciclos temporais e da relação com os espaços foi aglutinada a uma percepção de desencaixe de si. Isto é, embora o isolamento faça supor certa seguridade, a espacialidade confinada aciona um imaginário de acirramento de afetos, aguçados pelo círculo midiático e trâmites factuais.

Ora, a pandemia e seu enfrentamento acabam por se tornar objeto de superação. Superação que restauraria o estado natural ou minimamente regular das condições de produção da vida. Nesse sentido, a ambientação da existência é construída por meio de espaços e tempos de provisoriedade e de expectativa. Portanto, ajusta-se o cotidiano de modo aspiracional.

## DO ESPAÇO-LUGAR DO LAR À CIDADE NO LAR: PLATITUDES URBANAS PANDÊMICAS E O RESIDUAL "COVÍDICO"

Os tempos tornaram-se subversivos. O ensejo pelo futuro implica uma situação de suspensão. O presente flutua como resistência a outros contextos epidêmicos: a torrente de informações (factuais e falseadas), de afetos (temor, compressão e aceitação) e de direcionamentos sociais (práticas, etiquetas e confinamento). O enfrentamento da realidade torna-se um enfrentamento do tempo, um rogo pelo anacronismo, de modo que a temporalidade não seja tanto mais pungente.

Os espaços se dividem em dois: o espaço hostil, verificado nas vias públicas e seus riscos contagiosos, e o espaço do confinamento, da segurança residencial e dos custos subjetivos dos processos mais gerais e intersubjetivos da realidade pandêmica. O espaço residencial torna-se o contingente do cotidiano com a desmaterialização das funções ou sua paralisação completa. O espaço público torna-se hostil na medida em que frequentá-lo é um dilema moral de asseio do isolamento plausível versus o perigo

contratualizado assumido.

Há uma disjunção das unidades espaciais nas quais os sujeitos produzem sua realidade cotidiana. O lar é, fortuitamente, a cidade, e a cidade é, sob demanda, o lar em exercício:

A casa, que era invadida de cima para baixo pelo tempo produtivo, tornou-se ela própria o lugar desta produção. Se o tempo da valorização dominava as relações sociais com sua lógica moldando o comportamento de fora para dentro, agora ele ultrapassou o limiar da porta da morada, invadindo-a, literalmente. O espaço doméstico é, hoje, cada vez mais o ateliê onde o habitante vai transformando todos os momentos da vida privada em “trabalho em ação”. [...] A síntese das atividades realizadas num único lugar se implanta revolucionando a forma de viver e usar o espaço-tempo da vida doméstica. Isso não se explica apenas pela pandemia, mas pelo modo com o qual o setor econômico se aproveita desse momento crítico para subsumi-lo à lógica do lucro, estendendo o tempo da jornada de trabalho já que o trabalhador fica disponível em casa. [...] Neste movimento, a vida urbana do confinamento vai fortalecendo a construção de uma identidade abstrata – marcada pela sociedade de consumo – através de um modelo manipulador que reorganiza as relações sociais direcionadas pelo consumo dos signos e do espetáculo que dão sustentação à urbanidade, sob o capitalismo, fundada no desenvolvimento do individualismo pontuado pela competitividade que ilumina a ética do “cada um por si”. Portanto, esse processo – que se realiza como norma – invade o espaço privado, sem, no entanto, recriar identidades ou “pertencimentos” reais (CARLOS, 2020, p. 12-13).

O cotidiano é atravessado por intempéries e descompassos espaçotemporais (CARLOS, 2020). A redução dos espaços cria novas ambiências. O lugar do confinamento é um lastro subjetivo. Nele, impõe-se o peso dos fatos e da espera pela mitigação dos males em curso. Constrói-se ainda a subjetividade e a cotidianidade confinada que reinventa práticas diárias. A subjetividade comprimida pelo confinamento é que dá o conteúdo que qualifica as vivências do dia a dia.

A cotidianidade na pandemia é também um espaço de desejos. Aspira-se verter as energias vitais na construção de uma realidade sustentável subjetivamente. E essa aspiração não se dá sem um exercício de realocação da memória. Experiências do passado são revisitadas para fornecer motivação para os esforços presentes que, por sua vez, criam por imagens

mentais expectativas futuras.

Essas imagens têm flexões distintas entre pessoas, localizações e histórias. Contudo, são integradas por um mesmo sentimento que traz respiro ao cotidiano comprimido. Essas imagens criadas produzem visões construtivas de uma realidade futura, benfazeja. Criativa, tal imaginação sustenta desejos que fazem com que sentidos se combinem para criar um espaço-lugar.

O espaço-lugar pandêmico abriga o alívio da superação dos transtornos, a satisfação pelo retorno a experiências compatíveis ao passado recente, os questionamentos sobre os significados de todo esse processo que é humano e a socialidade do afeto, da informação e das práticas-desejo dos outros. Desvela-se um enfrentamento utópico.

Por certo que as utopias alimentam e sedimentam práticas e relações sociais (SANTOS; PEREIRA, 2019). Entendidas como construções imaginadas da realidade produzidas a partir de análises sobre um status atual, insatisfatório, e que questionado pode se transformar por meio de direções alternativas (SARGISSON, 2012). Em tempos de covid-19, aspira-se não apenas a supressão da pandemia e de suas consequências diretas, mas anela-se um mundo adjetivado por uma "normalidade" paradigmática social, econômica e politicamente.

Na esteira das utopias pandêmicas escondem-se estratégias de manutenção de poder ou de ampliação do ensejo de tolerância pela precariedade exposta pela crise de crises. O anúncio de um "novo normal" representa uma revolução vazia, mais atrelada a uma lógica de atomização política e apagamento do conflito pela estetização do consumo.

Como destaca Carlos (2020, p. 11):

Dominando pelo alto o cotidiano, encontramos um governo profundamente autoritário construindo alianças com determinados setores políticos, militares e econômicos capazes de lhe dar sustentação. É assim que as ações do presidente na porta do palácio ou passeando pelas ruas – quando a OMS receita o isolamento social para conter a propagação do vírus evitando mortes - pedem o fim do isolamento para movimentar a economia e empregos, ao mesmo tempo em que luta contra as instituições democráticas do país. O tempo da vida invadida pela troca, fortemente planejado, burocratizado e rigidamente controlado, se realiza hoje pelo discurso da liberdade de ir e vir, escancara a lógica neoliberal que deve se realizar contra o social. Uma lógica que reúne os interesses particulares e os interesses políticos, entre os que decidem em nome do

privado e os que decidem em nome das instâncias superiores dos poderes. Neste plano, estabelece-se uma inversão importante: o esquecimento e a manipulação da coisa pública em proveito do privado, ao mesmo tempo em que restaura as condições da acumulação. A crise urbana vai revelar também o *déficit* de democracia vivido e, nesta situação crítica, a pandemia caminha a passos ligeiros.

Desse modo, mesmo a utopia delineada nesse cenário está sob suspeita. A movimentação de instituições e outros agentes do poder fazem com que a distopia em curso seja disfarçada por recursos estetizados e promessas intermitentes. No deflagrar de um contexto de saúde pública acabam flagelados outros contextos em que as cidades brasileiras têm de conviver.

Os jogos da política econômica, os impactos sobre as famílias, a regressão de direitos, a manutenção de estratégias dominantes, a precarização do trabalho, o reforço do consumo como lógica salvadora, a corrida pela vacina, aspectos que povoam o imaginário e suspendem a potência dos sujeitos enquanto o lar é o ocaso de sua vida.

Da construção contextual e intersubjetiva da pandemia e da (re)criação de espacialidades nesse processo, emergem as imagens de interpretação do tempo:

O debate sobre o covid-19 tem sido realizado através do comportamento dos dados: número de infectados, de mortos, número de leitos no sistema de saúde. Sentindo a necessidade de dar rostos a esses números, jornais escritos e falados têm postado fotos dos mortos. Mas ainda é pouco. Os rostos da crise não são, assim, tão literais e as fotos tentam criar empatia ao isolamento, humanizando uma sociedade individualista que vive sob o signo do "hedonismo de massa" (CARLOS, 2020, p. 11).

Nesse contexto pandêmico nascem as contraditoriedades do fazer cidade, que para Adier (2011) se desloca para o sujeito e não para o objeto. O sujeito como protagonista do movimento de construir os processos cidadãos, mas que foram transferidos – ou contidos – para o espaço do lar. Desloca-se do significante da crise a própria vitalidade da cidade, alimentando-se do espetáculo trágico.

O cenário forçoso – e essencial – de isolamento social, a conjuntura cotidiana das medidas sanitárias e a trama simbólica da pandemia levou os sujeitos a uma vivência da cidade em microescala. Nasce uma inversão, ainda que provisória e imperfeita, em que

a cidade passou a ser o próprio lar. A casa e outros pontos de circulação mais isolados, como o trabalho, passaram a ser as cidades, o que as tornam microscópicas no olhar do sujeito.

Os movimentos da cidade foram transferidos para dentro da casa, surgindo assim uma espécie de cidadania doméstica e também domesticada. A casa tornou-se o espaço de trabalho, de lazer, o espaço de sociabilidade e de consumo de informações. As disputas patentes na economia dos fluxos urbanos escapam ao olhar e às vivências, atomizando a noção do sujeito como ator, portanto, cidadão.

Essa domesticação de sua ação decorre desse movimento de permanência e enclausuramento, alicerçado pelas políticas sanitárias, porém apropriado por uma lógica de naturalização da precariedade, na medida em que projetos de poder continuam a se reproduzir e a ter a sua manutenção assegurada.

O lar é atomizado pela experiência da cidade já marcada por contradições, implode em sua própria imagem estetizada de “novo normal”. A normalidade apreendida é um elemento constitutivo de uma trama que sucateia as relações da/na cidade e o indivíduo, barganhando o estado crítico por um discurso desenvolvimentista.

Como Carlos (2020, p. 11) discorre, o cotidiano é atordoado e vilipendiado pela inversão de suas dinâmicas e na objetificação das necessidades dos indivíduos e na potência e funcionalidade dos espaços – lar, cidade, o privado e o público. Como o espaço da cidade, e conseqüentemente o lar, é um espaço de desejos, visto que a dinâmica produtiva desses tempos marca o consumo como uma moeda sociocultural e uma forma subjetiva de produção de sujeitos (BAUDRILLARD, 1995; CANCLINI, 2006; BAUMAN, 2008), as necessidades cristalizadas no cotidiano ainda têm vazão, tornando-se intermitências urbanas.

## REFERÊNCIAS

AGIER, M. **Antropologia da cidade**: lugares,

situações, movimentos. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.

BAUDRILLARD, J. **A sociedade do consumo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BAUMAN, Z. **Vida para consumo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BEIGUELMAN, G. A pandemia das imagens: retóricas visuais e biopolíticas do mundo covídico. **Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 549-563, set. 2020.

CANCLINI, N. G. **Consumidores e cidadãos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

CARLOS, A, F. A. A “revolução” no cotidiano invadido pela pandemia. In: CARLOS, A, F. A. (org.). **COVID-19 e a crise urbana**. São Paulo: FFLCH, 2020. p. 10-17.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano**: morar, cozinhar. Vol. 2. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

HAESBAERT, R. Do corpo-território ao território-corpo (da terra): contribuições decoloniais. **GEOGraphia**, Niterói, v. 22, n. 48, p. 75-90, jan./abr. 2020.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, Perdizes, n. 19, p. 73-89, jul./dez. 2012.

JACQUES, P. Elogio aos errantes: a arte de se perder na cidade. In: JEUDY, H.; JACQUES, P. **Corpos e cenários urbanos**: territórios urbanos e políticas culturais. Salvador: EDUFBA, 2006.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

LEMÕES, T. A cidade subvertida: vínculos, negociações e reinvenções urbanas. **Ponto Urbe**, São Paulo, n. 24, 2019.

MAGNI, C. **Nomadismo urbano**: uma etnografia sobre moradores de rua em Porto Alegre. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

NASCIMENTO, S. A cidade no corpo. Diálogos entre corpografia e etnografia. **Ponto Urbe**, São Paulo, n. 19, p. 1-13, 2016. ■

**Gustavo Souza Santos** é doutor em Desenvolvimento Social (Unimontes). Mestre em Geografia (Unimontes). Publicitário (UNIFIPMoc). Geógrafo (UNIFRAN). Professor do Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc). [gustavo.ccpv@gmail.com](mailto:gustavo.ccpv@gmail.com)

**Andréa Nogueira do Amaral Ferreira** é doutoranda em Desenvolvimento Social (Unimontes). Mestre em Letras/Estudos Literários (Unimontes). Coordenadora e professora do curso de Publicidade e Propaganda do Centro Universitário FIPMoc (UNIFIPMoc). [deiamaral1@hotmail.com](mailto:deiamaral1@hotmail.com)

**Diogo Pataro dos Santos** é mestre em Desenvolvimento Social (Unimontes). Psicólogo judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. [dgpataro@yahoo.com.br](mailto:dgpataro@yahoo.com.br)

Bruno Cesar Euphrasio de Mello

# Manual de técnicas da empresa que desapropria

## Resumo

*O que motiva a redação deste artigo é a existência de empresas especializadas em prestar serviços técnicos que viabilizem a desapropriação de ocupações. O que se pretende aqui é: i) discutir os sentidos da técnica e de suas conseqüentes justificações e impactos; ii) apresentar o manual oculto das remoções com 15 procedimentos generalizáveis (e talvez recorrentes) a outros casos no país. O debate se baseia na experiência do projeto de extensão Práticas Urbanas Emergentes (PUE), que, durante os anos de 2018 a 2020, relacionou-se com a população da Vila Nazaré, com suas lideranças comunitárias e com o Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MTST), que têm resistido à remoção necessária à conclusão das obras de ampliação da pista do antigo aeroporto de Porto Alegre.*

Empresa

Técnica

Desapropriação

Extensão

Porto Alegre

## Abstract

*What motivates the writing of this article is the existence of companies that specialize in providing technical services that enable the expropriation of occupations. What is intended here is: i) discuss the meanings of the technique and its consequent justifications and impacts; ii) present the hidden removal manual with 15 generalizable (and perhaps recurring) procedures to other cases in the country. The debate is based on the experience of the Emerging Urban Practices (PUE) extension project that during the years 2018 to 2020 was related to the population of Vila Nazaré, its community leaders and the Movement of Homeless Workers (MTST), which has resisted the removal necessary to complete the works to expand the runway of the old Porto Alegre airport.*

Company

Technique

Expropriation

Extension

Porto Alegre

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

*Conhece teu inimigo e conhece-te a ti mesmo; se tiveres cem combates a travar, cem vezes serás vitorioso.*

Sun Tzu

No dia 13 de janeiro de 2021, o jornal *Correio do Povo* publicou a seguinte manchete: “Impasse atinge obras da pista do aeroporto: Apesar do adiantamento dos trabalhos, concessionária depende da realocação das famílias da Vila Nazaré para a conclusão” (IMPASSE, 2021). A notícia testemunha os capítulos finais da remoção das cerca de 1.500 famílias da Vila Nazaré, necessária à finalização das obras de ampliação da pista de pousos e decolagens do antigo aeroporto Salgado Filho de Porto Alegre, agora rebatizado de Porto Alegre *Airport*. O detalhamento da notícia repete uma reclamação constante da empresa concessionária sobre o cumprimento do calendário por parte do poder público: “A previsão da entrega [das obras] é até o mês de dezembro, mas a Fraport, concessionária do aeródromo, está apreensiva em relação ao cumprimento do prazo, uma vez que depende da realocação das famílias da Vila Nazaré, que está atrasada” (IMPASSE, 2021).

Esta não foi a primeira vez que a Fraport constrangeu o poder público. Em agosto de 2019, durante tentativas frustradas de conciliação judicial sobre quem deveria se responsabilizar pela realocação da comunidade (AUDIÊNCIA, 2019), a CEO da multinacional alemã concedeu entrevista à Rádio Gaúcha (CEO, 2019). Na ocasião, afirmou que a multinacional não tinha “responsabilidade com o reassentamento, só com a desocupação” (CEO, 2019). Entendiam que “as obrigações da Fraport são pagar para a mudança das famílias, para organizar a mudança das famílias, para limpar tudo o que se vá a *quedar* (sic) nessa parte do aeroporto, [já que] é uma quantidade enorme de lixo” (CEO, 2019). O lixo, no caso, eram as casas demolidas. Ela antecipava, nessa entrevista, realizada a poucas horas da audiência de conciliação, que, durante a sessão, a Fraport manteria sua posição: que não era sua obrigação lidar com o reassentamento da população. Mais uma vez, a preocupação da CEO era com o prazo das obras. “Aquele previsão inicial de conclusão da ampliação da pista para 2021, ela pode atrasar?”, perguntou o repórter. A CEO respondeu: “Definitivamente” (CEO, 2019).

Quase ao fim da entrevista, ela afirmou, com algo que talvez possamos chamar de pragmatismo empresarial, que

o mais importante seria que a mudança das famílias pudesse continuar, não só para o projeto [e obras da pista], mas para as famílias mesmas. Porque todo mundo quer sair dali, isso para mim é muito claro. Se isso está liberado [o terreno da Vila Nazaré], podemos continuar 23 anos a discutir com o Ministério Público se temos que pagar ou não. Na minha opinião temos que separar essas duas coisas [o reassentamento em si e a discussão judicial sobre de quem é sua responsabilidade], para o bem de todo mundo. (CEO, 2019).

Ou seja, era necessário viabilizar a ampliação da pista do aeroporto dentro do cronograma da Fraport. As consequências disso? Que fossem discutidas depois. Mas, enfim, a remoção está no fim. A obra do aeroporto está quase concluída. O cronograma será cumprido.

Ambas as notícias referidas anteriormente devem ser compreendidas no bojo da disputa territorial entre a Fraport Brasil/Porto Alegre, subsidiária da *Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide* (empresa alemã que venceu a concessão para operar o Aeroporto Salgado Filho), e a Vila Nazaré (comunidade pobre que ocupa o local há 60 anos e cujas famílias estão sendo removidas para extensão da pista de pousos e decolagens). Esse é um processo de remoção tardio, planejado desde a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa) de 2014, mas que só agora está sendo concluído. A comunidade pobre está sendo removida para dois conjuntos habitacionais: o condomínio Senhor do Bom Fim, a aproximadamente 5 km de distância, e o condomínio Irmãos Maristas (ou Timbaúva), distante aproximadamente 10 km.

A região onde a Vila Nazaré está implantada será bastante valorizada com a perspectiva de crescimento do aeroporto. Ela tem recebido importantes obras, como a extensão e duplicação de avenidas, implantação de infraestrutura urbana, construção de condomínios empresariais, entre outras. Assim, aquele território se constituirá, nos próximos anos, em relevante vetor de expansão urbana em um dos últimos estoques de terra disponíveis da zona norte da cidade – região mais conectada com outros municípios da região metropolitana de Porto Alegre e mais bem servida de significativos eixos viários regionais e nacionais. Além disso, a expansão da pista “vai possibilitar decolagens com aeronaves de maior porte e, em

<sup>1</sup> Agradeço aos professores Caio Santo Amore e Karina Leirão (FAUUSP) pela provocação que acabou resultando neste artigo.

decorrência, a vinda de novas linhas e conexões de longas distâncias, além da melhor ocupação dos aviões, que pode até mesmo baratear o custo dos voos” (IMPASSE, 2021). Ou seja, a obra comunicará a capital gaúcha com o mundo.

Por ser bom para os negócios, o governo do Rio Grande do Sul incluiu as obras de ampliação da pista como a prioridade do eixo 1 (infraestrutura e logística) do Programa Cresce/RS, delineado pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado para “propor e monitorar ações para destravar projetos estratégicos para o Rio Grande do Sul” (BUBLITZ, 2019). Essa coincidência de interesses entre poder público e empresas é fato notório. Davis (2006) já havia referido que, nessa “guerra social”, o

Estado intervém regularmente em nome do “progresso”, do “embelezamento” e até da “justiça social para os pobres”, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. (DAVIS, 2006, p. 105).

As remoções, as desapropriações, as expulsões, os despejos ou as reintegrações de posse violentas são tema amplamente documentado no campo do planejamento urbano e regional. São exemplares os casos da Vila Autódromo, no Rio de Janeiro (RJ) (SÁNCHEZ; OLIVEIRA; MONTEIRO, 2016); a ocupação Pinheirinho, em São José dos Campos (SP) (SOUSA; CASTRO, 2019); da ZEIS Caranguejo Tabaiaras, em Recife (PE), e do Conjunto Muribaca, em Jaboatão dos Guararapes (PE) (AMORE, 2020), entre outros. Casos semelhantes podem ser encontrados em outras diversas cidades, como Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE) (NASCIMENTO *et al.*, 2018; PEQUENO; HOLANDA, 2018), bem como em outras capitais e suas regiões metropolitanas do país. Os trabalhos que atentam para esses casos geralmente revelam o esforço de resistência das famílias ou como as remoções impactam suas vidas. Entretanto, o que pouco se tem dado destaque é para a existência de empresas especializadas em prestar serviços técnicos que viabilizem os despejos.

No caso da Vila Nazaré, que ensejou o debate aqui proposto, além da condução realizada pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), uma empresa foi contratada para participar das etapas de cadastramento, numeração das casas e outros trabalhos necessários à remoção e ao cumprimento do prazo estabelecido pela concessionária aeroportuária. Há, enfim, um modo de fazer envolvido nos

processos de expulsão. Existem companhias que lucram com esse trabalho e que contratam técnicos para realizá-lo.

O que se pretende com o presente texto é: i) discutir os sentidos da técnica e de suas consequentes justificações e impactos; ii) apresentar o manual oculto das remoções com 15 procedimentos generalizáveis (e talvez recorrentes) a outros casos no país. O debate se baseia na experiência do projeto de extensão universitária Práticas Urbanas Emergentes (PUE)<sup>2</sup>, o qual, durante os anos de 2018 a 2020, relacionou-se com a população da Vila Nazaré, com suas lideranças comunitárias e com o Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MTST), que têm colaborado com a resistência das famílias locais (MELLO *et al.*, 2019; MELLO *et al.*, 2020). Nesse período, pudemos ouvir a descrição do decurso da desapropriação – relatos sobre o cadastramento, a numeração das casas, o diálogo com os funcionários responsáveis por conduzir esse trabalho, a demolição das moradias.

A primeira vez que tomamos conhecimento da existência da empresa contratada para realizar parte dos serviços técnicos necessários à remoção foi durante uma Festa Junina na Vila. É o que será contado a seguir.

## A EMPRESA QUE DESAPROPRIA

A Festa Junina estava animada: as crianças e boa parte dos adultos vestidos a caráter. A música estava alta. Num plano acima de nossas cabeças, bandeirinhas coloridas cruzavam a rua e sacudiam à ação do vento. Havia pau-de-sebo, pescaria, algodão-doce, churrasquinho e barraquinhas, entre as quais a do MTST e da Associação de Moradores da Vila Nazaré (Amovin), com cartazes de esclarecimento sobre a remoção que diziam: “Apenas 15% das famílias da Nazaré irão para o loteamento Nosso Senhor do Bom Fim”; “Existem terrenos vazios ao lado da Nazaré que podem ser destinados ao reassentamento da Vila”; “Um fundo de investimento imobiliário construirá um condomínio para 40 mil pessoas perto do aeroporto”; “Estabelecimentos comerciais não serão considerados no reassentamento da Vila Nazaré”; “Para a Expro-

2 O projeto de extensão PUE, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é coordenado pelos professores Bruno Cesar EufRASIO de Mello, Inês Martina Lersch e João Farias Rovati e já participaram dele na condição de bolsistas de extensão os estudantes Bárbara Bundyra Finger, Carolina Ribeiro Araújo, Gabriela Rosa Nodari, Gustavo de Castro Pires, Hemilyn da Silva Machado e Kauê de Werk Fagundes.

priações Ltda<sup>3</sup> e para a Fraport, quem compartilha banheiro não tem casa”; “Em seu site, a Expropriações Ltda se orgulha da ‘agilidade que consegue impor ao processo expropriatório’”. Esses eram apenas os títulos dos cartazes, os quais continham ainda informações adicionais. Fiquei intrigado com a menção explícita à empresa Expropriações Ltda. Ao fim da festa, já em casa, busquei informações sobre ela.

Sua página na internet informa que ela opera “em todas as etapas do procedimento de expropriação, desde o procedimento de cadastramento de propriedades até a conclusão do procedimento expropriatório”. Atua para o setor público e privado, “na implantação das mais diversas obras como a construção de rodovias, metrô, ferrovias, portos, aeroportos, implantação de linhas de transmissão, gasodutos, saneamento básico etc.” A Expropriações Ltda se orgulha de ser “reconhecida pela agilidade que consegue impor ao processo expropriatório”.

A existência de uma empresa especializada em realizar “expropriações” – retirar a propriedade ou posse de alguém – por si só causa espanto. Além desse dado, outra afirmação do site faz refletir: “[Expropriações Ltda] reúne profissionais de formação superior em engenharia, arquitetura, agronomia, direito e economia”. Ou seja, o que respalda e legitima suas atividades é a existência de um corpo de técnicos. Essa frase final me pôs a meditar sobre o uso social do conhecimento – e suas consequentes justificações e impactos ético, moral e político. Afinal, para que(m) serve o conhecimento em ação?

É preciso, portanto, indagar: o que é a técnica? Para Galimberti (2006, p. 9), ela se refere tanto ao “*universo dos meios* (as tecnologias), que em seu conjunto compõem o aparato técnico, quanto [à] *racionalidade* que preside o seu emprego, em termos de funcionalidade e eficiência”. Para Cupani (CUPANI, 2009) e Bunge (BUNGE, 2012), consiste na busca de objetivos práticos – projetar artefatos, planejar linhas de ação e processos – utilizando o saber. O saber tecnológico se apoia na ciência (e em seus métodos) para buscar conhecimentos úteis e resultados de aplicação prática. Não está preocupado com a verdade, mas com a ação.

Por seu potencial prático, a técnica serve àqueles que buscam o trabalho especializado de tecnólogos (ou dos “profissionais de formação superior”) para que sirvam (ou promovam) os interesses daqueles que a demandam. Como refere Sasaki (2010), criticamos ou exaltamos a ciência quando, na realidade, “o objeto de considerações deveria ser a tecnologia. É a tecnologia que se relaciona diretamente com a his-

tória e é capaz de influenciar a sociedade. A ciência apenas se encarrega de ajudar a tecnologia a aumentar os seus poderes” (SASAKI, 2010, p. 117). Para não avançar sobre a distinção entre ciência e técnica, debate que apenas tangencia o que queremos tratar aqui, cabe apenas apontar que a “tecnologia é, antes de mais nada, uma atividade para produzir objetos na prática, no que difere da ciência [que é uma atividade que busca ampliar o conhecimento]. Portanto, o impacto que ela causa na sociedade é direto e intenso” (SASAKI, 2010, p. 95).

Mas, enfim, a tecnologia está ou não subordinada a uma determinada ordem social? É fato que os artefatos tecnológicos são produzidos dentro de um contexto social e econômico, bem como a distribuição desigual de influência sobre esse projeto tecnológico contribui para a desigualdade. Mas é possível afirmar que toda a tecnologia subjaz um projeto político ou de exercício de poder?

A propósito do tema, Galimberti é taxativo: “Precisamos, antes de tudo, acabar com as falsas inocências, com a fábula da técnica *neutra*, que só oferece os *meios*, cabendo depois aos homens empregá-los para o bem ou para o mal” (GALIMBERTI, 2006, p. 8). Sasaki (2010), por sua vez, reconhece duas correntes de pensamento acerca do uso social da tecnologia: a teoria instrumental e a teoria substantiva. A primeira a concebe simplesmente como um meio de atingir determinado objetivo. Seus adeptos pensam que, na essência, a tecnologia não tem responsabilidade sobre a forma como é usada. Se o mal é o objetivo (causar mortes, por exemplo), que culpa teria a tecnologia? Esta corrente de pensamento a considera como ferramenta independente. Ou seja, não é essencialmente boa nem má, é aquilo se faz dela.

A segunda corrente contrasta com a primeira, já que considera que a tecnologia não é um meio, mas uma entidade substancial com objetivos imanentes. Esta concepção dá atenção ao cenário social que a gera. Procura, por isso, descortinar sua implicação política. Ou seja, nesta concepção, a tecnologia teria o potencial de manifestar, implicitamente, uma intencionalidade orientada para algum fim político.

Ainda segundo Sasaki, “os técnicos, em seus locais de trabalho, provavelmente preferem a teoria instrumental. [...] Mesmo do ponto de vista psicológico, de não querer assumir responsabilidades, é uma teoria mais fácil de ser adotada” (SASAKI, 2010, p. 118). Preferem, assim, a aparente neutralidade. Seria o caso dos “profissionais de formação superior” da Expropriações Ltda? Será que eles se colocam dilemas morais e éticos no exercício de seu trabalho de conferir agilidade aos processos expropriatórios? Ou creem que estão simplesmente

3 Atribuimos um nome fictício à empresa.

cumprindo o seu dever?

Bunge reconhece o potencial impacto da técnica na sociedade. Contudo, afirma que ela “pode ser boa, má, ou ambivalente” (BUNGE, 2012, p.375). Neste último caso – no qual ela está aberta a diferentes projetos políticos e sociais – é que o problema moral levantado pelo uso da tecnologia se coloca mais claramente.

Filio-me à percepção de Cupani (2017), para quem há produtos tecnológicos que encarnam, efetivamente, alguma forma de poder (a invenção da bomba atômica, por exemplo). Entretanto, artefatos “não incluem, necessariamente, uma função política, no sentido de viabilizar o poder exercido por alguns homens sobre outros” (CUPANI, 2017, p. 167). Acredito, sim, que o poder se serve de qualquer instrumento que estiver ao seu alcance para exercê-lo. Assim, no mundo capitalista, dirigido pela lógica do lucro, na qual a utilidade ou a inutilidade das ações e relações são medidas pela capacidade de produzir ganhos imediatos – como refere Ordine (2016) –, a eficiência ou ineficiência de uma técnica (a produção de um artefato ou um processo) teria como régua os parâmetros tidos como legítimos por este mundo. A esta lógica, a do lucro, se subordinariam outras considerações, como o bem viver, a justiça social, a solidariedade, o respeito ao meio ambiente. Mas será que a eficiência da tecnologia – ou do conhecimento posto em movimento para realização de um fim – não poderia ser orientada para responder a outras exigências? Creio que sim. Por isso, como alerta Cupani sobre a tecnologia (2017, p. 168), é sempre “conveniente suspeitar do seu compromisso com o poder”. Contudo, acompanhando este autor, reconheço que “ênfaticamente a intenção política das tecnologias leva a descuidar tanto das razões estritamente técnicas da produção tecnológica, quanto da influência de outras motivações (científicas, religiosas, estéticas, econômicas, etc)” (CUPANI, 2017, p. 167-168).

Por tudo isso, me parece que a afirmação de Bunge é, em sua simplicidade, precisa: a tecnologia “pode ser boa, má, ou ambivalente” (BUNGE, 2012, p. 375). Resta, em suma, perguntar: a serviço do que e de quem está a técnica? Ou, ainda, contra o que e contra quem ela está sendo posta a serviço? Os profissionais das empresas que desapropriam se sentem apenas como ferramentas úteis ao mercado ou têm dilemas ético-morais com as atividades que exercem?

## MANUAL DE TÉCNICAS

O manual de técnicas para “processos expropriatórios” (para utilizar os termos que constam no site da empresa Expropriações Ltda) é uma peça de ficção. Desconheço a existência de qualquer documento que reúna conteúdo semelhante. Entretanto, sua redação foi suscitada pelos relatos das lideranças comunitárias da Amovin e do MTST, que, frequentemente, nos receberam na Vila Nazaré, bem como por nosso diálogo com moradores da comunidade e por nossa própria percepção ao acompanhar a remoção das famílias. São modos de fazer que tentam tornar inviável a vida de quem resiste à expulsão de seu lote, de sua casa, enfim, de seu canto no mundo. Por isso, apesar de ser uma invenção, cremos que se a Expropriações Ltda fizesse um *coaching* de Processos Expropriatórios (PEs), ele provavelmente se assemelharia ao texto a seguir.

O texto apresenta 15 procedimentos generalizáveis (e talvez recorrentes) a outros casos no país. A maneira como está exposto é algo zombeteiro, pois aparenta ser uma cartilha com o passo a passo da desapropriação, cheio de eufemismos e de termos adotados pelo mundo corporativo, ao mesmo tempo que consiste em uma denúncia sobre a existência de uma técnica, um modo de fazer terrivelmente calculado para demolir casas, a moral, a resistência e a dignidade das pessoas. Afinal, para quem sofre a remoção, é preciso conhecer as técnicas empregadas pelo adversário.

### Coaching de processos expropriatórios (PEs)

Os Processos Expropriatórios são um conjunto de técnicas necessárias para convidar moradores de vilas populares ou comunidades desassistidas a se retirarem de propriedades territoriais que são objeto de interesse ou conveniência pública. Eles ocorrem, geralmente, quando há ausência de consentimento por parte dos expropriados. O que esse texto pretende oferecer é um *coaching* de como apresentar um PE *low budget* para o poder público. Uma lista de 15 procedimentos que farão você pensar *out of the box*, conferindo agilidade, eficiência e eficácia organizacional a todo o transcurso da ação – desde o cadastramento até a efetiva expropriação. Vamos a eles.

#### 1. Confira agilidade aos PEs

A rapidez é importante. Responde à necessidade do contratante e reduz a possibilidade de resistência dos moradores envolvidos. Um bom PE inicia-se pela agilidade que lhe é conferida.

## 2. Durante o cadastramento, customize as negociações família a família

Individualização e personalização das negociações do PE são necessárias para que os agentes respondam a desejos individuais, não “coletizáveis”. Demandas coletivas podem reforçar a resistência ao PE. Não é conveniente, enfim, dialogar com qualquer grupo organizado, nem com movimentos populares e sociais, tampouco com a associação de moradores. Além disso, negociações customizadas criam naturalmente notícias cruzadas, informações contraditórias, as quais acabam por dividir a comunidade – o que é salutar à plena realização do processo.

## 3. Faça o cadastramento e a expropriação acompanhado da polícia

Geralmente, os PEs são realizados em assentamentos populares desassistidos, focos de conflitos bélicos. A presença da polícia far-se-á necessária para conferir segurança aos agentes que cadastrarão as famílias, bem como para reduzir as reclamações/protestos que, porventura, os expropriados dirigirão aos agentes de cadastramento.

## 4. Durante o cadastramento, enumere as casas de maneira bem visível

A necessidade de numeração das unidades vai além da identificação daquelas que já foram ou não cadastradas. É preciso identificar, de maneira visível para os moradores da comunidade desassistida, que as casas estão sendo cadastradas. Isso incentivará os demais a aderirem ao decurso do cadastramento, para que não se vejam, depois, alijados dos benefícios da expropriação.

## 5. Inicie os PEs pelos espaços necessários às futuras obras

O PE deve atender exclusivamente ao cronograma de obras da organização contratante. Para garantir assertividade ao gerenciamento do tempo, ele deve garantir a efetividade da obra ou do negócio objeto do pedido de expropriação. Futuramente, se necessário, os demais cadastrados poderão ser trasladados, mas sem interferir na viabilidade, nos custos de execução e na implementação das obras que motivaram a expropriação.

## 6. Abandone o entulho disperso pela comunidade

Estimule o sentimento de desalento e desesperança na comunidade expropriada. É preciso que aqueles que resistem aos PEs percebam que ela se esvai, pouco a pouco, e que é impossível permanecer no local naquelas condições. O abandono do entulho resultante das demolições disperso pelo assentamento tem o potencial de sugerir aos moradores a adesão ao PE. Afinal, ninguém vai querer habitar os escombros de uma comunidade, não é mesmo?!

## 7. Acelere as remoções

Se a construção das habitações para onde as famílias serão reassentadas não estiver completa, não há problema. Ofereça aos moradores a assinatura de documentos que os responsabilize por problemas causados pela antecipação da mudança. Isso é relevante para que a empresa e o órgão do poder público não arquem, posteriormente, com custos decorrentes de problemas na unidade inacabada. Afinal, é importante que o PE seja *low budget*.

## 8. Espalhe a notícia de que quem não for removido nos momentos iniciais poderá negociar outra solução individualmente, mas só depois noutro momento.

Nem sempre é fácil engajar a população expropriada no PE. É preciso incentivá-la a isso, mas não necessariamente oferecendo prêmios. Uma maneira que tem apresentado alto percentual de sucesso é dicotomizar negociação e solução coletiva (que deve ser apresentada como a solução mais rápida e segura) e negociação individual (que talvez, quem sabe, ocorra futuramente). Entre o certo e o duvidoso, o padrão comportamental das classes populares tem sido a escolha do primeiro.

## 9. Legitime sua ação pelo saber técnico especializado

Faça com que especialistas técnicos do seu quadro de colaboradores se pronunciem acerca do PE. Faça com que se refiram a dados censitários, números e que citem a literatura de referência do campo. O saber técnico especializado é argumento dos mais poderosos e é praticamente inquestionável pelo senso comum. A imagem do cientista neutro, isento, objetivo é tão poderosa que até mesmo políticos a utilizam a seu favor, quando afirmam que determinada decisão é “técnica” e não “política”. Utilize também a legitimidade da ciência a seu favor.

## 10. Transforme o PE em um consenso social, mesmo que ele não seja

Deve-se criar junto à opinião pública um ambiente favorável ao PE. Para construir esse consenso social, a participação da imprensa é decisiva. Mas é preciso, o mais que possível, não dar voz aos moradores do território onde ele ocorre. A população (e a opinião pública) tende a se sensibilizar com a exposição de dramas pessoais, o que é deletério aos PEs.

## 11. Ofereça vantagens e benefícios diferenciados às lideranças comunitárias

As lideranças comunitárias, ao resistirem aos PEs, geralmente o fazem como aceno de que estão dispostos a negociar vantagens customizadas. É importante engajá-los, mediante contrapartidas. Ou, ao menos, fazê-los cessar suas críticas.

## 12. Criminalize as lideranças comunitárias

### que resistirem ao PE

Nem sempre todas as lideranças comunitárias estão disponíveis à oferta de vantagens e benefícios como contrapartida à interrupção de suas críticas. Nesses casos, é preciso engajar os órgãos de segurança pública na verificação das pendências judiciais ou criminais dessas lideranças. Não as havendo, far-se-á necessário criá-las, já que a agilidade dos PEs deve ser mantida.

### 13. Use eufemismos

Cuidado com as palavras. Nos PEs, é preciso escolhê-las com atenção. A utilização de termos como expulsão, remoção, favelados, pobres, pode causar constrangimento político aos seus contratantes. É necessário construir uma narrativa que coloque em primeiro plano as vantagens coletivas dos PEs locais.

### 14. Engaje a imprensa

Geralmente, os órgãos de imprensa são incentivadores de iniciativas empreendedoras, liberais, empresariais. Entretanto, é preciso engajá-los mais fortemente ainda. E isso far-se-á com a compra de cotas de patrocínio das principais redes de mídia local, mas sem campanhas publicitárias que explicitem a relação com a imprensa. Revelar a relação empresa expropriatória & órgãos de imprensa pode causar constrangimentos para ambos.

### 15. Mantenha seus colaboradores motivados

Durante todo o PE, é necessário manter permanente campanha de *endomarketing* que conscientize os colaboradores de sua organização de que o PE é justo, corresponde aos interesses dos expropriados e que é necessário ao desenvolvimento econômico regional. Colaboradores com crise de consciência ou conflitos ético-morais não conseguem realizar de maneira eficiente e eficaz o seu trabalho. Ademais, a perspectiva de demissão iminente é um destacado artifício para manter a sinergia, a motivação e a cooperação de esforços dos colaboradores para o desempenho dos objetivos da organização.

## REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. Da Refavela ao Koyaanisqatsi: duas músicas para o pó, a lama e o “CAUS”. *e-Metropolis*: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, nº 40, ano 11, mar 2020. Disponível em: <[http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo\\_pdfs/000/000/310/original/emetropolis40\\_art-capa.pdf?1588020436](http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/310/original/emetropolis40_art-capa.pdf?1588020436)>. Acesso em: 19 jan. 2021.

AUDIÊNCIA de conciliação em ação envolvendo a realocação de famílias para ampliação da pista do Salgado Filho não chega a acordo. **Justiça**

**Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul**, 2019. Disponível em: <<https://www2.jfrs.jus.br/noticias/audiencia-de-conciliacao-em-acao-envolvendo-a-realocacao-de-familias-para-ampliacao-da-pista-do-salgado-filho-nao-chega-a-acordo/>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BUBLITZ, Juliana. Com a promessa de destravar ações e investimentos, Estado lança Cresce RS. **Gaúcha ZH**. Publicado em 19 ago. 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/08/com-a-promessa-de-destravar-acoes-e-investimentos-estado-lanca-cresce-rs-cjzitq915042h01qm8sl275ea.html>>. Acesso em: 08 set. 2019.

BUNGE, Mario. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

CEO da Fraport Brasil, Andreea Diana Pal fala sobre audiência de conciliação para mediar desocupação para ampliar pista do aeroporto. Entrevistada: Andreea Diana Pal. Entrevistadores: Daniel Scola, Carolina Bahia, Rosane de Oliveira. Porto Alegre: **Rádio Gaúcha**, 08 ago. 2019. Podcast. Disponível em: <<https://soundcloud.com/radiogaucha/ceo-da-fraport-brasil-andreea-diana-pal-08082019>>. Acesso em: 08 ago. 2019.

CUPANI, Alberto Oscar. **Filosofia da ciência**. Florianópolis: Filosofia/EAD/UFSC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Filosofia da tecnologia**: um convite. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2017.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

GALIMBERTI, Umberto. **Psiche e Techne**: o homem na idade da técnica. São Paulo: Paulus, 2006.

IMPASSE atinge obras da pista do aeroporto. Apesar do adiantamento dos trabalhos, concessionária depende da realocação das famílias da Vila Nazaré para a conclusão. **Correio do Povo**, ano 126, n. 105, p. 14, 13 jan. 2021.

MELLO, Bruno Cesar Euphrasio de; LERSCH, Inês Martina; ROVATI, João Farias; FINGER, Bárbara Bundyra; MACHADO, Hemilyn da Silva. **Práticas Urbanas Emergentes, ano II: extensão & assessoria técnica**. Porto Alegre: Ed. dos Autores, 2020.

MELLO, Bruno Cesar Euphrasio de; NODARI, Gabriela Rosa; LERSCH, Inês Martina Lersch; ROVATI, João Farias. (org.). **Práticas urbanas emergentes: extensão universitária**. Porto Alegre: UFRGS, 2019.

NASCIMENTO, Denise Morado; FREITAS, Daniel Medeiros de; ESCADA, Daniel Braga; LAGE, Mauricio. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In: LINS, Regina

- Dulce; ROLNIK, Raquel (org.) **Observatório de Remoções 2017-2018**: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1uFd5kLLGi7HT6wuovNcYqITjO7syNFt6/view>>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- ORDINE, Nuccio. **A utilidade do inútil**: um manifesto. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- PEQUENO, Renato; HOLANDA, Breno. Trajetória de remoções em Fortaleza: análise de registros perversos da desigualdade. In: LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel (org.) **Observatório das Remoções 2017-2018**: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1uFd5kLLGi7HT6wuovNcYqITjO7syNFt6/view>>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- SÁNCHEZ, Fernanda; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; MONTEIRO, Poliana Gonçalves. Vila Autódromo em disputa: sujeitos, instrumentos e estratégias para a reinvenção do espaço. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** (online), Recife, v.18, n.3, p. 408-427, set.-dez. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p408>>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- SASAKI, Chikara. **Introdução à Teoria da Ciência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. 117 p.
- SOUSA, Isabel Cristina Nunes de; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **urbe. Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 11, e20170157, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692019000100227&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100227&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 Jaj. 2021 ■

Daniel Soglia

# Entre o lugar e o não lugar

registros de afetos ou ausência na estação de comboios Coimbra A

Este ensaio fotográfico busca, por meio de uma série de 10 fotografias, tensionar os conceitos de “lugar” e “não lugar” propostos por Marc Augé, antropólogo francês. Seria a estação um “lugar”, marcado pelas relações de identidade, história e afetividade, ou seria a estação um “não lugar”, marcado pela negação desses mesmos ideais? O ensaio pretende estar no meio das construções conceituais do autor, explorando nuances múltiplas em um mesmo espaço, propondo-se a enriquecer o debate ao se debruçar por uma semana sobre a estação antiga de comboios<sup>1</sup> no centro da cidade Coimbra, em Portugal. Entre afetos, os contatos, a solidão e os silêncios, a série fotográfica é marcada por cenas múltiplas que constroem os dias de idas e vindas dos estudantes, trabalhadores e transeuntes que percorrem a estação.

Entrada principal da estação Coimbra A

*Em frente a essa entrada está uma das principais tomadas de autocarros<sup>2</sup> da cidade.*



Jovens reunidos na frente da estação Coimbra A

*Essa ocupação acontece frequentemente nos períodos de liberação das aulas e início dos tralados para casa.*

## REFERÊNCIA

AUGÉ, Marc. **Não lugares**: introdução a uma antropologia da sobremodernidade. Lisboa: Editora 90º, 2006 [1992]. ■



Jovens na antessala principal da estação esperando os autocarros



Funcionário do comboio conversa com idoso no local de fluxo da estação

*Quando perguntado sobre o uso daquele espaço, o homem à direita me disse que vinha passar o tempo e que por vezes encontrava amigos, por vezes não.*



^  
**Funcionário do comboio sentado sozinho à espera da próxima viagem**

*Esses funcionários por vezes dialogam com os demais funcionários da estação, com os da limpeza e organização que transitam de um lado para o outro, e também os da doçaria. Em uma das paradas do comboio, um grupo de quatro deles conversava e lanchava, em pé, na frente da doçaria.*

▶  
**Fluxo de pessoas nas saídas das viagens**

*As viagens, por serem regionais, concentram uma quantidade maior de jovens e idosos. Em uma entrevista informal, uma estudante universitária me disse que achava esse espaço mais pessoal e afetivo pela “presença dos idosos”.*



▶  
**Grupo de amigos conversam entre si na espera para pegar juntos o comboio para suas cidades**

*Essa é uma cena que acontece com mais frequências às sextas-feiras, período em que os universitários e demais pessoas que moram em Coimbra voltam para seus municípios.*





▲  
**Mulher no telemóvel<sup>1</sup> enquanto o fluxo de pessoas oriundas de um comboio chega na estação**

*O uso do telemóvel é algo recorrente na estação. Muitas pessoas passam praticamente todo tempo de espera com fones de ouvido a olhar para as telas.*

<sup>1</sup> Termo equivalente a “celular” no Brasil (Nota do editor).



▲  
**Mulher fumando cigarro passa rapidamente em frente ao comboio**

*Há velocidade e calma na estação, tendo em vista seus múltiplos usos.*



▲  
**Grupo de amigas conversa na espera do comboio**

*Um rapaz tinha ido buscar café para duas delas quando tirei essa foto. A doçaria presente na estação é também um lugar de sociabilidade.*

REALIZAÇÃO



APOIOS

