REVISTA BRASILEIRA DE

ESTUDOS publicação da associação nacional de pós-graduação URBANOS E e pesquisa em planejamento urbano e regional REGIONAIS

ISSN 1517-4115

ISSN eletrônico 2317-1529

Disponível Online em:

http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

Publicação quadrimestral da Anpur Volume 18, número 1, janeiro-abril de 2016

EDITORA RESPONSÁVEL

Ana Cristina Fernandes (PPGEO-UFPE)

EDITORA ASSISTENTE

Norma Lacerda (MDU-UFPE)

COMISSÃO EDITORIAL

Bernardo Campolina (CEDEPLAR-UFMG), Fania Fridman (IPPUR-UFRJ), Fernanda Sánchez (PPGAU-UFF), Helena Lucia Zagury Tourinho (PPDMU-UNAMA), Maria Laura Silveira (CONICET/IG-UBA, Argentina), Maria Lucia Refinetti Martins (FAU-USP)

CONSELHO EDITORIAL

Ana Fani Alessandri Carlos (PPGH-USP), Andreas Novy (Vienna University of Economics and Business, Áustria), Anne-Marie Broudehoux (Université du Québec à Montréal, Canadá), Benny Schvarsberg (PPG-FAU-UnB), Bernardo Mançano Fernandes (Geografia-UNESP/PP), Carlos Antônio Brandão (IPPUR-UFRJ), Denise Elias (ProPGeo-UECE), Edesio Fernandes (DPU-Associates, England), Edna Castro (NAEA-UFPA), Ester Limonad (POSGEO-UFF), Ivo Marcos Theis (PPGDR-FURB), José Aldemir de Oliveira (PPGSCA-UFAM), Jose Tavares Correia de Lira (FAU-USP), Mariana Fix (IE-UNICAMP), Ramón Gutiérrez (Centro de Documentación de Arquitectura Latinoamericana, Argentina), Roberto Luiz do Carmo (NEPO-UNICAMP), Sarah Feldman (IAU-USP), Sergio González López (Universidad Autónoma del Estado de México, México)

COLABORADORAS/ES

Alexandra Barbosa da Silva (UFPB), André Maia Gomes Lages (UFAL), Aristides Monteiro Neto (IPEA), Carlos Antônio Brandão (UFRJ), Carlos Frederico Lago Burnett (UEMA), Carlos Hardt (PUC-PR), Carlos Roberto Monteiro de Andrade (USP), Celia Ferraz de Souza (UFRGS), Cibele Saliba Rizek (USP), Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas (UFC), Clélio Campolina Diniz (UFMG), Danielle Cavalcanti Klintowitz (Instituto Pólis), Denise Morado Nascimento (UFMG), Diego Beja Inglez de Souza (UNICAP), Elson Manoel Pereira (UFSC), Fernando Luiz Araújo Sobrinho (UnB), Gilmar Mascarenhas de Jesus (UERJ), Guillermo Tella (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina), Humberto Eduardo de Paula Martins (UFU), Igor de França Catalão (UFFS), Jacqueline Britto Pólvora (UNILAB), Jair do Amaral Filho (UFC), Jefferson Andronio Ramundo Staduto (UNIOESTE), João Figueira de Sousa (Universidade Nova de Lisboa, Portugal), José Irineu Rangel Rigotti (UFMG), Jovenildo Cardoso Rodrigues (UFPA), Juliano Pamplona Ximenes Ponte (UFPA), Kleber Fernandes de Oliveira (UFS), Lúcia Zanin Shimbo (USP), Luzinete Simões Minella (UFSC), Manoel Xavier Pedroza Filho (UFT), Marcelo Gomes Ribeiro (UFRJ), Márcia Jucá Teixeira Diniz (UFPA), Marco Aurélio Costa (IPEA), Margot Riemann Costa e Silva (PUC-Goiás), Maria de Lourdes Zuquim (USP), Maria Julieta Nunes (UFRJ), Pedro Roberto Jacobi (USP), Rafael Sanzio Araújo dos Anjos (UnB), Raul da Mota Silveira Neto (UFPE), Renato Emerson Nascimento dos Santos (UERJ), Renato Leão Rego (UEM), Renato Nunes Balbim (IPEA), Rodrigo Valente Serra (ANP), Rogério Haesbaert (UFF), Ronaldo de Moraes Brilhante (UFF), Rosa Maria Cortês de Lima (UFPE), Rosa Moura (IPEA), Rosana Aparecida Baeninger (UNICAMP), Rosélia Perissé da Silva Piquet (UCAM), Silvio José de Lima Figueiredo (UFPA), Ulisses Pereira dos Santos (UFMG), Wendell Ficher Teixeira Assis (UFAL), William Rodrigues Ferreira (UFU), Xisto Serafim de Santana de Souza Júnior (UFCG)

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Tiago Cargnin Gonçalves (DCG-UFPE)

REVISÃO PORTUGUÊS

Calos Gomes de Castro

TRADUÇÃO E REVISÃO INGLÊS

Brian Honeyball

COORDENAÇÃO E EDITORAÇÃO

Rian Narcizo Mariano

IMPRESSÃO E DISTRIBUIÇÃO

Letra Capital Editora (www.letracapital.com.br)

Indexada na Asociación de Revistas Latinoamericanas de Arquitectura (ARLA); no Centro de Referência e Informação em Habitação (InfoHAB); no Portal de Periódicos da CAPES; na Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB); e no Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latidnex).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.18, n1, 2016. – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editor responsável Ana Cristina Fernandes: A Associação, 2015.

Semestral.

O nº 1 foi publicado em maio de 1999.

 Estudos Urbanos e Regionais. I. ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional). II. Ana Cristina Fernandes.

711.4(05) CDU (2.Ed.) UFPE 711.405 CDD (21.Ed.) BC-2001-098



HOMENAGEM | TRIBUTE

Homenagem a Brasilmar Ferreira Nunes – Norma Lacerda 19 Tribute to Brasilmar Ferreira Nunes

ARTIGOS | ARTICLES

Lutas por terra e território, desterritorialização e território como forma social – André Dumans Guedes 23 Land and territory struggles,

DETERRITORIALIZATION AND TERRITORY
AS A SOCIAL FORM

Entre manezinhos e *Haules*: velhos e novos conflitos na identidade socioespacial florianopolitana – Marina Toneli Siqueira **40** Between *Manezinhos* and *Haules*: new and old conflicts in the socio-spatial identity of Florianópolis

Mulheres na periferia do urbanismo: informalidade subordinada, autonomía desarticulada e resistência em Mumbai, São Paulo e Durban — Luciana Fukimoto Itikawa **57** Women on the periphery of urbanism: subordinate informality, disarticulated autonomy and resistance in São Paulo, Mumbai and Durban

Abandonados por uns, ocupados por outros: edifícios de apartamentos no centro paulistano – Felipe Anitelli e Marcelo Tramontano 77 ABANDONED BY SOME, OCCUPIED BY OTHERS:
APARTMENT BUILDINGS IN DOWNTOWN
SÃO PAULO

THE INCLUSION AND ACCESS OF SOCIAL HOUSING MOVEMENTS TO MINHA CASA MINHA VIDA: THE Emergence of the $\it Entidades$ modality – Patrícia Maria de Jesus

92 Inserção e acesso dos movimentos sociais DE MORADIA NO PROGRAMA MINHA Casa Minha Vida: o surgimento da MODALIDADE ENTIDADES

Participatory institutions and the housing ISSUE: AN EXPLORATORY STUDY INTO THE TYPES OF DEBATE SURROUNDING PARTICIPATION, RESOLUTION AND FUNDING - Walkiria Zambrzycki Dutra e Leonardo Barros Soares

111 Instituições participativas e a questão HABITACIONAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DO TIPO DE DEBATE ACERCA DA PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E FINANCIAMENTO

Modernização e modernidade em Maringá 129 1947-1967: EPISÓDIOS DE ARQUITETURA E CIDADE EM UMA FRENTE PIONEIRA -Ana Carolina Pussi de Brito e André Augusto de Almeida Alves

Modernization and modernity in Maringá 1947-1967: EPISODES OF ARCHITECTURE AND A CITY ON A PIONEERING FRONT

Novas lógicas espaciais do setor de TRANSPORTE AÉREO REGIONAL NO ESTADO DE São Paulo – Ana Paula Camilo Pereira New spatial logics of the regional air Transport sector in the state of São Paulo

RESENHA | REVIEW

Sinais de fumaça na cidade: uma sociologia 167 DA CLANDESTINIDADE NA LUTA CONTRA A DITADURA NO BRASIL, de Henri Acselrad – por Beatriz Silveira Castro Filgueiras

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR

Gestão 2015-2017

PRESIDENTE

Rodrigo Ferreira Simões (CEDEPLAR-UFMG)

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Geraldo Magela Costa (Geografia-UFMG)

SECRETÁRIO ADJUNTO

Pedro Vasconcelos Amaral (CEDEPLAR-UFMG)

DIRETORES/AS

Ana Cláudia Duarte Cardoso (PPGAU-UFPA)

Fabrício Leal de Oliveira (IPPUR-UFRJ)

João Farias Rovati (PROPUR-UFRGS)

Maria Camila Loffredo D'Ottaviano (FAU-USP)

CONSELHO FISCAL (TITULARES)

Cidoval Morais de Sousa (PPGDR-UEPB)

Flaviana Barreto Lira (FAU-UnB)

Olga Lucia Castreghini de Freitas Firkowski (PPGeografia-UFPR)

CONSELHO FISCAL (SUPLENTES)

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva (PPEUR-UFRN)

Ivo Marcos Theis (PPGDR-FURB)

Rita de Cássia Lucena Velloso (EA-UFMG)

Editorial

O presente número da *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (RBEUR) é formado por oito artigos, selecionados entre aqueles que foram submetidos espontaneamente à revista por fluxo contínuo, isto é, fora da indução realizada por meio de chamadas orientadas a temas específicos, os dossiês temáticos. Eles enfocam tópicos diversos, como conflitos em torno de identidade socioespacial, a questão de gênero e a noção de modernidade em uma frente pioneira em meados do século XX. Metade dos textos traz reflexões sobre a resistente permanência, na segunda década do século XXI, do conflito em torno do direito à cidade e da questão da terra entre os temas de interesse da área de Planejamento Urbano e Regional.

Embora revestidos de novas abordagens, entre as quais ganham destaque as de perspectiva cultural, o debate sobre tal conflito vem permeando parte expressiva dos manuscritos que são enviados para a avaliação por pares na Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Eles são testemunhos dos enormes desafios que teimam em contrariar as esperanças e promessas de justiça social nas cidades e no campo, em que pesem os avanços impulsionados pela pesquisa acadêmica, pelo arcabouço legal e pela mobilização da sociedade organizada. Desafios que no momento incluem riscos concretos de retrocesso, em paralelo às ameaças que se avizinham ao Estado democrático de direito no país. Entretanto, não custa lembrar, a problemática da moradia e da terra na cidade e no campo transcende os limites e especificidades da sociedade brasileira, podendo aparecer e intensificar-se nos mais diferentes cantos do planeta, à medida que se aprofundam as desigualdades de renda observadas pelo economista francês Thomas Piketty, inclusive em países conhecidos como desenvolvidos. Perspectivas recentes sobre a relação entre desigualdades de renda e desigualdades socioespaciais no mundo contemporâneo, em especial nos emergentes BRICS, podem certamente suscitar um bom debate em números futuros da RBEUR. Neste número, procuramos dar início a essa ideia com contribuições no idioma inglês que podem alcançar leitores estrangeiros interessados na forma que o fenômeno vem apresentando no Brasil.

Este número oferece, assim, um extrato do que a comunidade científica brasileira no campo do Planejamento Urbano e Regional e áreas afins está produzindo Os artigos permitiram a configuração de um número cuja qualidade, acreditamos, reúne condições para estimular o debate acadêmico na área e para dialogar com artigos que venham a ser publicados em edições posteriores. O número é aberto pelo fascinante artigo de André Dumans Guedes, "Lutas por terra e território, desterritorialização e território como forma social". Nele os leitores encontrarão uma interpretação singular de tais lutas, cuja inspiração combina vertentes de procedência antropológica e historiográfica para problematizar o já tão debatido conceito de território. Sugerindo a ideia de território como "forma" e "projeto político", Guedes chama a atenção para um "certo paternalismo" presente em inúmeras análises que supõem uma idealização da situação anterior à desterritorialização, além de sustentar que "luta por terra" deve ser diferenciada de "luta por território". O aspecto central desta última é sua articulação a referências de ordem cultural e de identidade de um dado grupo social, contrapondo-se às lutas por terra, expressas emblematicamente no ideário da reforma agrária. O autor adverte, porém, que o território não constitui uma experiência de comunidades e povos tradicionais enraizados e "sossegados" diante da ameaça da desterritorialização pela "modernidade" – ele é, antes, um ponto de partida para a mobilização em defesa de identidades que nele se materializam, afirmam-se e transformam-se ao longo da luta.

DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n1p7

Embora numa perspectiva bem diversa, isto é, urbana, a relação entre produção de espaço e identidade de grupos sociais tem certa continuidade no texto seguinte. Com título instigante, "Entre manezinhos e haules: velhos e novos conflitos na identidade socioespacial florianopolitana", o artigo de Marina Toneli Siqueira dialoga com o anterior ao destacar a mobilização social em torno de reivindicações espaciais a partir de identidades sociais. Para a autora, a questão cultural mostra-se como um fator decisivo na produção do espaço na cidade, notadamente em um contexto de globalização da economia e de competição interurbana, apropriadora de traços culturais locais. A autora, após discutir, teórica e conceitualmente, a cultura contemporânea e a formação de identidades urbanas no referido contexto, recupera a formação da identidade cultural de Florianópolis, chamando a atenção para os manezinhos (descendentes dos pioneiros colonizadores da ilha, os açorianos) e dos haules (turistas e imigrantes de outras cidades catarinenses, de outros estados brasileiros e/ou de outros países). Siqueira identifica as sociabilidades emergentes e insurgentes entre esses grupos, o que lhe permite concluir que as identidades culturais e, em extensão, a cidadania não são completas, coesas e fixas. Trata-se de construções sociais em contínuo processo de transformação e resultantes de práticas espacial e temporalmente localizadas. Assumindo uma visão pluralista da cidade, a autora assinala a importância de o planejamento urbano fundamentar-se nas diversas narrativas dos habitantes locais e, assim, transformar-se em um ato de cidadania.

Em "Mulheres na periferia do urbanismo: informalidade subordinada, autonomia desarticulada e resistência em Mumbai, São Paulo e Durban", de Luciana Fukimoto Itikawa, os leitores da RBEUR são confrontados com uma perspectiva atual acerca da relação entre trabalho informal, discriminação e subordinação, a qual amplia o horizonte de observação ao enfocar três grandes metrópoles da periferia do capitalismo contemporâneo a partir do ponto de vista daquilo que a autora chama de "transversalidade da exclusão". Inferindo que a apropriação global de mercados e fontes de matérias-primas é acompanhada não só pela permanência, mas também pela sofisticação dos mecanismos excludentes em países periféricos, a autora registra, com ênfase: "o binômio terra-trabalho continua sendo uma das senhas para a remoção forçada" aqui e alhures, constituindo-se em um dos fatores subjacentes da inserção subordinada e seletiva desses países na globalização. A partir de entrevistas em profundidade com trabalhadoras informais das três grandes cidades estudadas, Itikawa identifica semelhanças entre elas que lhe permitem reconhecer que centro e periferia são faces de uma mesma totalidade: o funcionamento do mecanismo de exclusão que inflige o barateamento da força de trabalho não assegura acesso a salário nem a direitos sociais, obstando o acesso à terra e à moradia e configurando a acumulação por despossessão (HARVEY, 2005). Em contrapartida, as diferenças entre as cidades, argumenta Itikawa, explicam-se por força de elementos adicionais de discriminação de gênero, raça e etnia que reforçariam a exclusão, sendo a experiência de sobre-exploração das mulheres compreendida como emblemática, já que sobre estas que recaem, simultaneamente, o trabalho produtivo desprotegido e o trabalho reprodutivo não remunerado.

Na sequência, o presente número da RBEUR contribui para uma reflexão atualizada da questão do acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras com a publicação de três artigos. O primeiro deles, de autoria de **Felipe Anitelli** e **Marcelo Tramontano**, centra a análise no processo de ocupação de edifícios de apartamentos abandonados no centro da capital paulista. O objetivo do artigo "Abandonados por uns, ocupados por outros: edifícios de apartamentos no centro paulistano" é investigar, sob o crivo da noção de função social da propriedade urbana – constitucionalmente estabelecida e operacionalmente viabilizada por meio dos instrumentos de coibição da especulação imobiliária (Estatuto da Cidade) –, como as demandas e ações de movimentos populares (transgressores e controversos) por moradia nesse centro urbano ganham relevância e presença no embate político. Além de se fundamentarem em um arcabouço teórico atualizado, os autores utilizam reportagens veiculadas em jornais e em documentários disponíveis em *websites*, cujo objeto de estudo é o Edifício São Manuel (Ocupação Marconi). Eles concluem que as reivindicações dos movimentos populares, a forma como é autogerido o espaço

coletivo dos edifícios ocupados e o compartilhamento do cotidiano dos moradores vão de encontro às políticas públicas habitacionais tradicionalmente adotadas. Mais ainda, eles inferem que o ativismo político de muitos dos integrantes desses movimentos "altera os termos em que são entendidos a produção e o consumo de moradias, ao menos em áreas centrais metropolitanas".

Prosseguindo com o tema do acesso à moradia, o leitor encontra o artigo de Patrícia Maria de Jesus, "The inclusion and access of social housing movements to Minha Casa Minha Vida: the emergence of the Entidades modality". A opção de publicá-lo numa versão em inglês, assim como o artigo apresentado na sequência, é de responsabilidade da Comissão Editorial da RBEUR, com o consentimento dos autores, cujo intuito é facilitar o acesso ao debate internacional da área a trabalhos de autores brasileiros e atrair a atenção estrangeira às contribuições empíricas e conceituais de uma temática atraente ao leitor estrangeiro, no caso, a questão da participação popular em programas e instituições da política habitacional brasileira. O artigo de Patrícia Maria de Jesus aborda a aparente inconsistência da relação entre uma política habitacional concebida em sintonia com a lógica da financeirização da economia, por iniciativa dos governos petistas em reação à crise financeira mundial de 2009, e a introdução nela de uma modalidade orientada para entidades sem fins lucrativos. Segundo a autora, essa aparente inconsistência motivou a investigação do contexto em que se deu a emergência da política e do desenho institucional no qual ela foi originalmente configurada e que orientou sua operacionalização. Ela conclui que o programa Entidades é posterior à formulação do Minha Casa Minha Vida, sendo resultado de reações das organizações da luta por moradia ao modelo original a que haviam sido tardiamente apresentadas. A partir disso, Patrícia Maria de Jesus conduz o leitor ao longo de uma leitura do processo de negociação entre o governo e o movimento que culmina em um detalhado exame das principais características do desenho e da operacionalização do programa, assim como dos ajustes do seu marco regulatório em função de tal processo. Adicionando elementos de casos específicos de implementação do programa na cidade de São Paulo, em que examina aspectos como o papel das assessorias técnicas, a relação entre diferentes esferas de governo no processo de aprovação dos projetos e a prevalência do custo da terra sobre a localização periférica, a autora identifica tanto experiências negativas quanto "virtuosas". Para ela, estas últimas "não podem ser tratadas como exceção", e, ademais, elas são vistas como algo que constitui um meio de aprendizado para os movimentos sociais de moradia em torno da disputa objetiva pela apropriação e adequação da política pública a seus interesses, a partir do qual reconfiguram a complexa relação deles com os representantes da máquina estatal.

O debate sobre o acesso à moradia se encerra com o artigo "Participatory institutions and the housing issue: an exploratory study into the types of debate surrounding participation, resolution and funding", de Walkiria Zambrzycki Dutra e Leonardo Barros Soares. Mediante uma investigação exploratória e comparativa entre dois contextos específicos - 2009-2010 e 2013-2014 -, os autores analisam as atas e resoluções emitidas pelos conselhos integrantes do Plano Nacional de Habitação (PlanHab): o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS), o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) e o Conselho das Cidades (ConCidades). Em diálogo com o artigo de Patrícia Maria de Jesus, que também aborda a questão da participação popular na política habitacional no Brasil, o esforço de análise dessa contribuição é averiguar em que medida a organização dos atores envolvidos em uma política pública influencia as instituições participativas das quais eles fazem parte. Apoiados na categoria "discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional", eles examinam as resoluções emanadas pelos dois primeiros conselhos supracitados entre 2009-2010 e 2013-2014 e as atas das reuniões do último colegiado, referentes aos anos de 2009 e 2013. Adotando esses procedimentos investigativos, os autores mostram a relevância que cada uma dessas instituições apresenta em relação ao tema do financiamento habitacional. Em linhas gerais, eles chegam à conclusão de que o CCFGTS é o principal colegiado relacionado a esse tema, o ConCidades é o fórum mais amplo da política urbana e o CGFNHIS está esvaziado politicamente.

Observamos que o referido artigo, como os dois anteriores, oferece ao leitor a percepção dos movimentos por moradia como um processo que se constitui na experiência ou, como preferiria Paulo Freire, na práxis, o que os obriga a estar em uma constante revisão de rotas e mesmo de renovação de identidades a partir do confronto com interesses antagônicos no espaço público. Num determinado momento, a luta foi por participação nas decisões governamentais. Uma vez conquistada pela mobilização, acolhida pelo Estado "progressista" e celebrada como avanço, a participação nos conselhos ou nas reuniões nos gabinetes do aparelho de Estado não é traduzida automaticamente em uma efetiva influência na formulação e operacionalização da política pública, como manifestam os autores dos três artigos desse bloco, cada um, é claro, a partir de sua perspectiva. Entretanto, a experiência da participação, no contexto temporal dos últimos 10 ou 15 anos, repõe em um novo patamar os desafios enfrentados pelo movimento organizado diante das contradições entre a "lógica de mercado" e a "lógica social" – patamar que afeta a própria relação entre público-privado ou Estado-sociedade.

Por meio desses artigos, entendemos que a RBEUR oferece a seus leitores — planejadores, estudiosos e militantes — exemplos objetivos, e oportunos, para enriquecer a aprendizagem acerca da construção de instituições e direitos direcionados ao acesso à moradia na jovem democracia brasileira, cuja continuidade enfrenta, atualmente, ameaças concretas de retrocesso que não foram antecipadas nem pelos movimentos sociais, nem pela academia. Compreendendo o processo de *impeachment* da Presidenta da República como uma expressão das disputas em torno de um projeto de país mais ou menos desigual e soberano, ele provocará, qualquer que seja seu desfecho, a emergência de um novo cenário político-institucional, que empurrará os movimentos por moradia a um novo patamar em sua dura trajetória de aprendizagem como sujeito político, resultado do confronto de interesses antagônicos e assimétricos na esfera pública construída no contexto da Constituição de 1988. O novo patamar em que agora adentramos certamente terá entre suas características a disputa em torno da preservação ou diluição da esfera pública, fenômeno a ser observado com cuidado pela comunidade científica, não só por força de sua intrínseca curiosidade intelectual, mas também como um recurso de reflexão mobilizado para contribuir à realização do direito à cidade.

Dois artigos que remetem ao urbanismo e à reestruturação espacial, nos quais a escala regional ganha relevância, fecham este número. O texto "Modernização e modernidade em Maringá 1947-1967: episódios de arquitetura e cidade em uma frente pioneira", de Ana Carolina Pussi de Brito e André Augusto de Almeida Alves, ao abordar a discussão acerca da modernidade em meados do século XX em uma cidade de "fronteira pioneira" na região Sul do país, situa-se no conjunto de contribuições da relevante historiografia do urbanismo brasileiro. Nele os autores retomam a polêmica do pensamento social brasileiro e latino-americano ao redor da tese das "ideias fora do lugar" – defendida e propalada por Roberto Schwarz (1973) e rebatida, notadamente, por Maria Sylvia de Carvalho Franco (1976) - no âmbito da crítica às teses dualistas do subdesenvolvimento brasileiro. A retomada desse debate fornece aos autores elementos analíticos para investigar o processo de colonização e modernização capitaneado pela Companhia de Terras Norte do Paraná/Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CTNP/ CMNP), em Maringá. Eles elaboram uma revisão analítica da historiografia sobre o empreendimento colonizador, a rede de transportes, a urbanização e o traçado da cidade de Maringá e sobre alguns de seus edifícios. Realizam, também, uma leitura do plano urbanístico de Jorge de Macedo Vieira e dos projetos de José Augusto Bellucci para a CMNP. Dessa forma, Brito e Alves aproximam arquitetura, cidade e processo social no contexto de uma frente pioneira, o que lhes permite apreender a complexidade das questões que estavam em jogo no processo colonizador. A averiguação das dinâmicas referidas - a partir do debate e da circulação de ideias - contribui, sem dúvida, para a constituição de uma nova perspectiva no campo das investigações sobre processos de urbanização e construção do território e das cidades brasileiras.

O tema da dinâmica de reestruturação espacial, que encerra a seção de artigos do presente número,

é abordado no artigo "Novas lógicas espaciais do setor de transporte aéreo regional no estado de São Paulo", de Ana Paula Camilo Pereira. O trabalho inscreve-se em uma problemática clássica nos estudos regionais, a saber, o papel dos transportes na configuração do espaço, na rede de cidades ou na hierarquia urbana, procurando verificar a ocorrência de descontinuidades espaciais que caracterizariam, para alguns estudiosos, a atual integração globalizada da produção de riqueza e do consumo. Nessa perspectiva, entre os modais de transporte existentes, o setor aéreo regional oferece evidências representativas à investigação, justificando a escolha feita por Camilo Pereira, ao mesmo tempo que atualiza a problemática ao introduzir elementos dos estágios mais recentes do processo de reestruturação espacial no estado de São Paulo. Como argumento central, a autora defende que ocorre uma intensificação da correlação entre o setor aéreo e o reordenamento territorial paulista, marcado pela complementaridade espacial entre a capital e sua região metropolitana e algumas cidades do interior. Segundo ela, "novas lógicas espaciais são definidas em função do novo papel desempenhado pelas cidades do interior paulista e por seus aeroportos". Essa percepção determina o objetivo do texto: examinar o papel do transporte aéreo regional face às novas dinâmicas territoriais associadas ao processo de interiorização de atividades industriais e de serviços, "mediante uma dinâmica regional que ampliou a escala de conexão do interior paulista com sua capital e vice-versa". No contexto das recentes mudanças tecnológicas e operacionais observadas no setor, a autora apresenta registros detalhados da expansão do setor no estado, destacando os principais aeroportos, os fluxos e o crescimento da malha aérea na última década. Isso lhe permite refletir sobre a hierarquia urbana que resulta do mencionado processo recente de reestruturação da economia estadual. Acompanhando evidências da literatura especializada, Pereira observa que a transferência de atividades para o interior estimulou o crescimento de dinâmicas econômicas polarizadas em algumas cidades do interior, fato que promoveu a expansão de seus aeroportos e a conectividade entre elas e a capital, de um lado, e entre elas e outros pontos do território nacional, de outro lado. Entretanto, defende a autora, essa recente importância do interior não desafia a posição de cabeça de rede da cidade de São Paulo na hierarquia urbana estadual (nem na hierarquia nacional). Ao contrário, como ainda expressa sua posição de "nó estratégico" da malha aérea regional e nacional, o dinamismo daquelas concorre para o fortalecimento da liderança desta na hierarquia urbana e econômica. Resta ao leitor indagar se a ampliação da conexão com outros centros urbanos de primeira ordem experimentada atualmente por algumas cidades do interior paulista tem potencialidade de alterar a polarização da capital no território paulista.

Este número da RBEUR se completa com a resenha de **Beatriz Silveira Castro Filgueiras** sobre o livro *Sinais de fumaça na cidade: uma sociologia da clandestinidade na luta contra a ditadura no Brasil*, de Henri Acselrad. Essa obra, como demonstra Filgueiras, contribui para a compreensão da experiência da militância clandestina e sua inserção no espaço urbano durante a ditadura militar, vigente no país entre 1964 e 1985. Em um momento de intensas ameaças à democracia brasileira, a publicação desta resenha é não só oportuna como também necessária. Nas palavras de Filgueiras, "[...] além de ser uma valiosa contribuição para o registro e compreensão daquele período histórico [...], constitui uma poderosa ferramenta de questionamento do presente e do que, caso não haja um tratamento cuidadoso da história, pode ainda estar por vir."

Foi exatamente nesse momento de intensas ameaças à democracia – mais precisamente no dia 18 de abril passado, quando ainda ecoavam nos nossos ouvidos os pronunciamentos estapafúrdios de deputados federais a respeito da admissão do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff – que o sociólogo Brasilmar Ferreira Nunes nos deixou, despediu-se desta vida. Defensor incansável da democracia, foi poupado de vivenciar o atual golpe parlamentar. Diante dessa perda, este número da RBEUR homenageia esse "anpuriano de coração", que refletiu, com brilhantismo, sobre os problemas sociais do nosso país, deixando-nos uma profunda saudade.

Acreditamos que o conjunto de textos e reflexões aqui apresentados levanta elementos novos nas respectivas temáticas abordadas, podendo inspirar questionamentos e reformulações das ideias lançadas e,

desse modo, dar continuidade, nos números subsequentes, ao debate aqui iniciado. A escolha da figura que compõe a capa deste número considerou esse ponto: a ciência, como a história, não tem fim; seus avanços resultam de uma construção social que, como um pêndulo, se move tortuosamente, muitas vezes em solos instáveis. A Comissão Editorial espera, assim, que a RBEUR continue despertando futuras e instigantes submissões de manuscritos.

Boa leitura!

Ana Cristina Fernandes
Editora Responsável da RBEUR
Norma Lacerda
Editora Assistente da RBEUR
Tiago Cargnin
Secretário Executivo da RBEUR

Editorial

This edition of the *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR* (Brazilian Journal of Urban and Regional Studies) consists of eight articles, selected from those submitted to the journal in continuous flow, i.e., not responding to a call for a suggested specific theme. The articles focus on several different topics, such as conflicts involving socio-spatial identity, gender issues and the notion of modernity of a pioneering front in the mid-twentieth century. From among the topics of interest in the area of Urban and Regional Planning, many have brought reflections on the resilient permanence during the second decade of this century, of conflicts concerning the right to the city and land-related issues.

Although presenting new approaches, amongst which there is a strong emphasis on the cultural perspective, debate regarding the aforementioned conflict has permeated a significant portion of the manuscripts sent for peer review to the Journal of the Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR (Brazilian Association of Graduate Studies and Research in Urban and Regional Planning). They are testimony to the enormous challenges that still persist in counteracting the hopes and promises of social justice both in the cities and in the countryside, despite the advances brought by academic research, legal frameworks and by the mobilization of organized society. These challenges currently carry with them a genuine risk of regression, together with the approaching threat to the country's democratic rule of law. However, it should not be forgotten that housing and land issues both in our cities and in the countryside, go beyond the limits and specificities of Brazilian society, and may well appear and intensify in the most diverse corners of the planet with deepening income inequality, as observed by the French economist Thomas Piketty, even in countries referred to as developed. Recent perspectives on the relationship between income inequality and socio-spatial inequalities in the contemporary world, particularly in the emerging BRICS, may certainly give rise to lively debate in future issues of RBEUR. In the current issue, we have attempted to launch this idea with contributions in the English language in order to reach non-Brazilian readers interested in the way that the phenomenon has appeared in Brazil.

Thus, this edition provides an indication of what those involved in the field of urban and regional planning and related areas are producing in Brazil. The selected articles have allowed us to assemble an issue, which we believe will stimulate academic debate within the area and an interchange with articles published in future editions. This issue opens with a fascinating article by André Guedes Dumans, entitled "Land and territory struggles, deterritorialization and territory as a social form". Here, readers will encounter a unique interpretation of these struggles, inspired through a combination of anthropological and historiographical strands in order to problematize the much-debated concept of territory. By suggesting the idea of territory as "form" and "a political project", Guedes draws attention to a "certain paternalism" contained within in a number of analyzes that adopt an idealization of the situation prior to dispossession, besides maintaining that "the struggle for land" should be differentiated as "the struggle for territory." The central aspect of the latter is its articulation of references relating to the culture and identity of a particular social group, thus counterpointing the struggles for land, emblematically expressed in the ideals of agrarian reform. The author cautions, however, that territory does not constitute the experience of traditionally communities and peoples enrooted and "placid" when faced with the threat of dispossession by "modernity" - it is instead a starting point for mobilization in order to defend identities, which are materialized, asserted and transformed throughout the struggle.

DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n1p7

Although from within a very different perspective, i.e., urban, the relationship between the production of space and the identity of social groups provides a certain continuity with the next article. With the compelling title, "Between manezinhos and haules: new and old conflicts in the socio-spatial identity of Florianópolis", this article by Marina Toneli Siqueira relates to the previous article by highlighting the social mobilization surrounding the spatial demands of social identities. For the author, the cultural issue is presented as a decisive factor in the production of space within the city, especially in the context of a globalized economy and interurban competition appropriating local cultural traits. After discussing the theoretical and conceptual aspects of contemporary culture and the formation of urban identities within the abovementioned context, the author recuperates the formation of cultural identity in Florianópolis, drawing attention to the manezinhos (descendants of the island's pioneer settlers, the Azoreans) and the haules (tourists and immigrants from other cities in the state of Santa Catarina, and other states and/ or other countries). Siqueira identifies the emerging, insurgent sociability among these groups, thus allowing her to conclude that cultural identities and thus, by extension, citizenships, are not complete, cohesive and fixed, but rather social constructions within a continuous process of transformation and a consequence of localized spatial and temporal practices. By assuming a pluralistic view of the city, the author demonstrates the importance of urban planning based on the various narratives of the local inhabitants, thus transforming it into an act of citizenship.

In "Women on the periphery of urbanism: subordinate informality, disarticulated autonomy and resistance in São Paulo, Mumbai and Durban", by Luciana Fukimoto Itikawa, readers are faced with a current perspective on the relationship between informal employment, discrimination and subordination, for which the observational horizon is broadened by focusing on three major metropolises on the periphery of contemporary capitalism from the viewpoint of what the author refers to as "the mainstreaming of exclusion". By inferring that the global appropriation of markets and of the sources of raw materials is accompanied not only by permanence, but also by the sophistication of exclusionary mechanisms in peripheral countries, the author emphatically registers that: "the land-employment binomial remains one of the passwords for forced removal" here and elsewhere, thus becoming one of the underlying factors for these countries' selective, subordinate insertion into globalization. Through detailed interviews with informal workers from the three major cities studied, Itikawa identifies the similarities between the three cities that allows her to recognize that center and periphery are facets of the same whole: activation of the exclusion mechanism that causes the workforce to become undervalued does not ensure access to salaries or social rights, thus preventing access to land and housing and establishing accumulation by dispossession (Harvey, 2005). In contrast, Itikawa argues that the differences between cities may be explained through the additional elements of gender, race and ethnic discrimination that reinforce exclusion, and in which the exploitation of women is understood as emblematic, since they are simultaneously affected by unprotected productive work and unpaid reproductive work.

Next in line, the current issue of RBEUR contributes to an updated reflection on the issue of access to housing in large Brazilian cities with the publication of three articles. The first, authored by Felipe Anitelli and Marcelo Tramontano, focuses analysis on the process of occupying abandoned apartment buildings in the center of São Paulo. The aim of "Abandoned by some, occupied by others: apartment buildings in downtown São Paulo", through the notion of the social function of urban property - constitutionally established and operationally viable through instruments to deter real estate speculation (The Statute of the City) – is to investigate the manner in which the demands and actions of popular movements (transgressors and controversial) for housing in this urban center have become relevant and present in political struggles. Apart from being based on an updated theoretical framework, the authors use reports published in newspapers and documentaries available on websites, which deal with the building known as *Edificio* São Manuel (The Marconi Occupation). They conclude that the demands of the popular movements, the self-management of the common areas of the occupied

building and the manner in which the residents share their daily activities are in direct conflict with the traditionally adopted public housing policies. Moreover, they infer that the political activism of many of the members of these movements "change the terms in which the production and consumption of housing is understood, at least in central metropolitan areas".

The theme of access to housing continues with an article by Patricia Maria de Jesus, entitled "The inclusion and access of social housing movements to Minha Casa Minha Vida: the emergence of the Entidades modality". The decision to publish both this and the following article in English was taken by the Editorial Board of RBEUR, with the consent of the authors, so as to facilitate international debate on the work of Brazilian authors, thus attracting global attention to the empirical and conceptual contributions to a theme that attracts overseas readers, in this case, the issue of popular participation in Brazilian housing policy and the institutions involved. This article by Patricia Maria de Jesus addresses the apparent inconsistency of the relationship between a housing policy designed within the logic of financialization of the economy, through the initiatives of the PT governments in response to the global financial crisis of 2009, and introducing it in a targeted mode for non-profit entities. According to the author, this apparent inconsistency led to this investigation into the context in which the policy and its institutional framework emerged, and in which it was originally configured and that guided its implementation. She concludes that the Entidades Program was launched after the Minha Casa Minha Vida Program was formulated, in response to the reactions of the social housing movements to the original model that had been submitted late. From this point, Patricia Maria de Jesus leads readers through the negotiation process between the government and the movements, which culminates in a detailed examination of the main characteristics of the design and the operationalization of the program, as well as adjustments to its regulatory role due to the process. By including elements from specific cases where the program was implemented in the city of São Paulo, for which she examines aspects such as the role of the technical advisory services, the relationship between the different levels of government in the approval process and the prevalence of the cost of land in peripheral locations, the author identifies both negative and "virtuous" experiences. For her, the latter "cannot be treated as an exception" and, moreover, they should be viewed as a learning process for the social housing movements with regard to the objective dispute for the appropriation and appropriateness of public policy to their interests, from which their complex relationship with representatives from the state machine is reconfigured.

The debate on access to housing is brought to a close with "Participatory institutions and the housing issue: an exploratory study into the types of debate surrounding participation, resolution and funding" by Walkiria Zambrzycki Dutra and Leonardo Barros Soares. Through an exploratory and comparative research between two specific contexts - 2009-2010 and 2013-2014 - the authors analyze the minutes and resolutions issued by the member councils of the National Housing Plan (PlanHab): the FGTS Trustee Council (CCFGTS), the Management Council for the National Social Housing Fund (CGFNHIS) and the Council of Cities (ConCidades). Along the lines of the article by Patricia Maria de Jesus, who also addresses the issue of popular participation in housing policy in Brazil, the analytical strength of this contribution is to ascertain the extent to which the organization of the actors involved in public policy may influence the participatory institutions of which they are part. Supported by the category "politically relevant discourse on housing funding", they examine the resolutions adopted by the first two aforementioned councils between 2009-2010 and 2013-2014, and the minutes of the meetings of the third institution for the years 2009 and 2013. By adopting these investigative procedures, the authors demonstrate the relevance that each of these institutions maintains in relation to the issue of housing funding. In general terms, they conclude that the CCFGTS is the main institution related to this topic, ConCidades is the broader forum of urban policy and CGFNHIS has been drained politically.

We have observed that the abovementioned article, much as the previous two, offers readers a perception of the housing movements as a process that is constituted in experience or, as Paulo Freire

preferred, in praxis, which requires them to be constantly reviewing the routes and even renewing the identities of opposing, confronting interests in the public space. At one point, they were fighting to participate in government decisions. Once this was conquered through mobilization, and accepted by the "progressive" state and celebrated as progress, participating on councils or at meetings within the state apparatus is not automatically translated into an effective influence over the formulation and implementation of public policy, as demonstrated by the authors of the three articles in this series, each, of course, from their own perspective. However, the experience of participation over the last 10 or 15 years, has reset to a new level the challenges facing organized movements facing the contradictions between the "market logic" and the "social logic" - a level that affects the very relationship between public-private or state-society.

With the publication of these articles, we feel that RBEUR is offering its readers - planners, academics and activists — objective and opportune examples so as to promote a greater understanding of the construction of institutions and rights directed towards accessing housing in this young Brazilian democracy, the continuity of which is currently facing real threats of regression, which were not foreseen either by the social movements or the academy. Understanding the impeachment of the President of the Republic as an expression of the disputes regarding the project of a country more or less unequal and sovereign, whatever its outcome, will cause the emergence of a new political-institutional setting, which will push the housing movements to a new level along their rigorous learning course as a political subject, resulting from the confrontation of antagonistic and asymmetric interests in the public sphere constructed in the context of the 1988 Constitution. This new level on which we have now entered, will definitely have among its features the dispute surrounding the preservation or reduction of the public sphere, a phenomenon that needs to be observed carefully by the scientific community, not only by virtue of its intrinsic intellectual curiosity, but also as a reflective resource mobilized to contribute to creating the right to the city.

The issue closes with two articles that refer to urbanism and spatial restructuring, in which the regional level becomes relevant. The text "Modernization and modernity in Maringá 1947-1967: episodes of architecture and a city on a pioneering front", by Ana Carolina Pussi de Brito and André Augusto de Almeida Alves, while addressing the discussion about modernity in the mid-twentieth century in a "pioneering frontier" city in the south of the country, is placed in a collection of contributions from the relevant historiography of Brazilian urbanism. Here, the authors take up the controversy of Brazilian and Latin America social thought surrounding the thesis of "ideas out of place" - defended and heralded by Roberto Schwarz (1973), and refuted, most notably by Maria Sylvia de Carvalho Franco (1976) – in criticizing the dualistic theories of Brazilian underdevelopment. Resumption of this debate provides authors with analytical elements to investigate the process of colonization and modernization led by Companhia de Terras Norte do Paraná/Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CTNP/CMNP) in Maringá. They have prepared an analytical review of the historiography of this colonizing enterprise on the transport network, the urbanization and layout of the city of Maringa and on some of its buildings. They have also prepared an appraisal of Jorge Macedo Vieira's urban plan and the projects for CMNP by José Augusto Bellucci. Thus, Brito and Alves bring together architecture, city and social process in the context of a pioneering front, which allows them to capture the complexity of the issues that were at stake in the colonizing process. The investigation of the dynamics mentioned - from the debate and the circulation of ideas - certainly contributes to the formation of a new perspective in the field of research on urbanization processes and the construction of Brazilian territory and cities.

The theme of the dynamics of spatial restructuring, which concludes the article section in this issue, is addressed in the article "New spatial logics of the regional air transport sector in the state of São Paulo" by **Ana Paula Camilo Pereira**. This article deals with a classic problem in regional studies, namely the role of transport in the organization of space, in the network of cities or in urban hierarchy. The article

also seeks to verify the occurrence of spatial discontinuities that for several academics, characterize the current global integration of the production of wealth and of consumption. In this perspective, between the existing modes of transport, the regional air industry sector offers representative evidence to the investigation, thereby justifying the choice made by Camilo Pereira, while at the same time updating the problem by introducing elements from the most recent stages of the spatial restructuring process in the state of Sao Paulo. The author's central argument is that the relationship between the airline industry and the territorial reorganization of the state of São Paulo has intensified, marked by the spatial complementarity between the capital and its metropolitan area and some of the towns in the interior. The author states that "new spatial logics have been defined according to the new role of the towns and their airports within the state of São Paulo". This perception determines the purpose of the text: to examine the role of regional air transport with regard to the new territorial dynamics associated with the decentralization process of industrial activities and services towards the interior, "through a regional dynamic that has extended the connection scale between the interior of the state of São Paulo and the capital, and vice versa". In the context of recent technological and operational changes observed in the industry, the author presents detailed records of the expansion of the sector in the state, highlighting the major airports, and the flow and growth of air routes over the last decade. This allows her to reflect on the urban hierarchy that has resulted from the recent restructuring of the state economy. Following evidence from the literature, Pereira observes that the transference of activities to the interior has stimulated the growth of polarized economic dynamics in some inner cities, a fact that on the one hand has promoted the expansion of their airports and their connectivity to the capital, and on the other, to other parts of the country. However, the author argues, this recent importance of the interior has not challenged the position of the city of São Paulo as being head of the state urban hierarchy (nor of the national hierarchy). On the contrary, since it still expresses its position as the "strategic knot" of the regional and national air network, its dynamism contributes to the strengthening of its leadership in this urban and economic hierarchy. It remains for the reader to ask whether the expansion of the connection to other first order urban centers currently experienced by some towns in the interior of São Paulo has the potential to change the polarization of the capital within the state territory.

This issue of RBEUR concludes with a review by **Beatriz Silveira Castro Filgueiras** of the book *Sinais de fumaça na cidade: uma sociologia da clandestinidade na luta contra a ditadura no Brasil (Smoke signals in the city: sociology of the clandestine struggle against the dictatorship in Brazil)*, by Henri Acselrad. This work, as Filgueiras demonstrates, is a contribution towards understanding the experience of clandestine militancy and its insertion into urban space during the military dictatorship between 1964 and 1985. At a time when Brazilian democracy was deeply threatened, the publication of this review is not just timely, but also necessary. In the words of Filgueiras, "[...] as well as being a valuable contribution for the records and a greater understanding of this historical period [...] it also constitutes a powerful tool for questioning the present and, if sufficient attention is not paid to history, for what is yet to come".

It was exactly at this moment, with our democracy under heavy threat – more precisely on 18th April last, with the echo still ringing in our ears from the stupefying pronouncements by congressmen on agreeing to submit the impeachment of President Dilma Rousseff – the sociologist Brasilmar Ferreira Nunes departed, and took his leave from this life. A tireless defender of democracy, he was spared from experiencing the current parliamentary coup. Faced with this loss, this issue of RBEUR pays tribute to this "Anpurian" heart, which reflected brilliantly on the social problems of our country, and will be sorely missed.

We believe that the selection of texts and reflections presented in this issue has introduced a number of new elements into the respective themes addressed, with the possibility of inspiring questions and

¹ From ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

reformulations of the ideas presented and thus, in the following issues, provide continuity to the debate which has begun herein. The choice of the figure that forms the cover of this edition considered the following point: science, like history, has no end; its advances result from a social construction which, like a pendulum, swings torturously, often on unstable soils. The Editorial Board trusts, therefore, that the RBEUR continues to inspire future, thought-provoking submissions of manuscripts.

Enjoy your reading!

Ana Cristina Fernandes

Editor-RBEUR

Norma Lacerda

Assistant Editor - RBEUR

Tiago Cargnin

Executive Secretary - RBEUR

Homenagem a Brasilmar Ferreira Nunes



No dia 18 de abril, faleceu, em Brasília, o sociólogo Brasilmar Ferreira Nunes. Anpuriano de coração, ele deixou suas marcas ao participar da diretoria da ANPUR em duas ocasiões (2003-2005 e 2007-2009), além de ter in-

tegrado um dos júris de tese de doutorado e o corpo de pareceristas da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR.

Brasilmar era admirável. Situava-se entre aquelas pessoas portadoras de uma intensa alegria, generosidade e sinceridade. Buscava ensinar a seus alunos o mais alto valor ético: a solidariedade humana. Fazia isso por meio de debates acadêmicos. Era partidário da ideia de uma sociedade mais justa e democrática. Era, portanto, alguém de esquerda, no sentido conferido por Deleuze a esse termo. Para esse filósofo francês, ser de esquerda ou de direita trata-se de uma questão de percepção. Enquanto o indivíduo de direita percebe o mundo a partir de si mesmo, da sua família, da sua rua, dos seus interesses, quem é de esquerda olha o horizonte, sabendo que ele, tal como está hoje, não deveria durar. Afinal, não é mais possível suportar a injustiça social, a desigualdade, a intolerância de gênero, de raça, de etnia...

Convivi com o amigo Brasilmar durante toda a minha vida acadêmica. Tornei-me amiga da sua família: Christiane, Joana, Emmanuelle, Lucas e César. Tivemos a oportunidade de conviver com mais intensidade nos últimos dois anos. Sempre me encontrava com ele, quando estava em Brasília, para participar das avaliações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sendo sua casa o meu refúgio. Nessas ocasiões, discutíamos política, comentávamos as nossas pesquisas, avaliávamos as nossas experiências acadêmicas e afetivas. Discorríamos sobre o nosso passado, presente e futuro. Eram os mais ricos momentos.

Durante os nossos recentes encontros, que se realizaram no período que se estendeu da reeleição de

Dilma até o início deste ano, ele mostrou a sua indignação, a sua revolta em relação à tentativa de *impeachment* da nossa Presidenta da República. Consolávamo-nos.

Coincidentemente, Brasilmar faleceu no dia seguinte ao dia 17 de abril de 2016, quando a Câmara dos Deputados golpeou, de forma brutal, a democracia brasileira. Talvez ele não tenha assistido ao pesadelo que, doravante, se iniciava em nosso país por pura intuição. Ele já havia começado a se despedir deste mundo, a dormir profundamente, em paz, enquanto o Brasil entrava em uma das suas maiores tragédias.

Em todas as instituições em que teve a oportunidade de trabalhar – em muitas delas assumindo funções de coordenação –, Brasilmar as engrandeceu. Assim foi no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE), na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), nos Programas de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense (PPGS/UFF) e da Universidade de Brasília (PGSOL/UnB), em comissões de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do CNPq.

Além de contribuir para a formação de muitos dos docentes dos aludidos programas, ele pensou com brilhantismo os problemas sociais do país. O seu pensamento pode ser apreciado em seus escritos, publicados em livros e periódicos.

Brasilmar foi um dos estudiosos das práticas socioespaciais de Brasília. Tornou-se um amante dessa cidade.

Eis, todavia, o mais importante: ele lutou pela sua vida e pela vida de seu entorno, até o horizonte infinito. Daí ser impossível esquecê-lo. Fica o registro de nossa gratidão, admiração e homenagem.

> Norma Lacerda Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE

Artigos | Articles

LUTAS POR TERRA E TERRITÓRIO, DESTERRITORIALIZAÇÃO E TERRITÓRIO COMO FORMA SOCIAL

LAND AND TERRITORY STRUGGLES, DETERRITORIALIZATION AND TERRITORY AS A SOCIAL FORM

André Dumans Guedes

Universidade Federal Fluminense, Departamento de Sociologia, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil

R E S U M O: A proliferação e a consolidação das chamadas "lutas por território" levadas adiante por povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais têm se destacado recentemente como um dos fenômenos mais debatidos e examinados no mundo rural brasileiro. Considerando isso, buscamos aqui analisar alguns dos modos por meio dos quais a noção de "território" e categorias correlatas vêm sendo utilizadas nos debates atuais. Inicialmente, apresentamos a forma como alguns autores têm pensado recentemente a distinção entre as demandas por "terra" (geralmente associadas a grupos caracterizados como "camponeses") e as demandas por "território". Em seguida, discutimos criticamente o modo como o conceito de "desterritorialização" faz-se presente nos debates em que o "território" está associado a estratégias de defesa de certos grupos diante do avanço de fronteiras econômicas. Por fim, destacamos a relevância analítica de se considerar a noção de "território" como referida a uma forma institucional e a determinados projetos políticos.

P A L A V R A S - C H A V E : lutas por território; lutas por terra; desterritorialização; indígenas; povos e comunidades tradicionais.

A B S T R A C T: The proliferation and consolidation of the so-called "territorial struggles" taken up by indigenous populations, quilombos and traditional communities has become one of the most debated phenomena in the social sciences dedicated to Brazilian rural issues and/or social movements. In this article we seek to analyze some of the ways in which this polysemic category has been used within these debates. We begin by presenting how certain authors have expressed the distinction that exists between the "struggle for territory" and the "struggle for land" (usually associated to groups characterized as "peasants"). We then present critical reflections on how the concept of "deterritorialization" is used within the debates, in which "territory" is associated with the resistance strategies of certain groups facing the advance of economic frontiers. Finally we emphasize how the idea of territory may also be considered the result of certain "institutional creativity".

K E Y W O R D S: struggles for territory; struggles for land; deterritorialization; indigenous populations; traditional communities.

1 As aspas se justificam pelo fato de essas reivindicações por território problematizarem a própria configuração de inúmeros espaços não urbanos como sendo necessariamente "rurais". Do ponto de vista dos movimentos associados a essas demandas, uma diversificação das formas de designar esses espaços - via referências às florestas, ao cerrado ou às águas, por exemplo, é preferível a qualquer denominação que se arrogue (tal como

supostamente o faz a cate-

goria "rural") a capacidade de ser um denominador co-

mum a todas essas lutas.

A proliferação e a consolidação das chamadas "lutas por território" – nas quais estão em jogo as reivindicações de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais pela demarcação coletiva ou pelo reconhecimento formal de certos espaços – têm se destacado como um dos fenômenos mais debatidos e examinados no mundo "rural" brasileiro.

Em um primeiro momento analítico, tal processo pode ser considerado à luz de uma série de mudanças macroestruturais ocorridas ao longo das últimas décadas. Nesse sentido, e sem qualquer pretensão à exaustividade, podemos citar: certas transformações nos quadros jurídicos (seja no que se refere ao artigo 68 da Constituição de 1988, que reconhece os direitos territoriais e coletivos de povos indígenas e quilombolas, seja em relação à ratificação brasileira da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, relativa aos direitos dos "povos tradicionais" sobre as terras que ocupam) (ALMEIDA, 2008; 2011); a consolidação da questão ambiental (DIEGUES, 1996; ACSELRAD, 2010); a dinâmica de liberalização neoliberal das economias e as correlatas transformações no Estado (HALE, 2002; HARVEY, 2005); o papel da cooperação internacional e das Organizações Não Governamentais (ONGs) (HOFFMAN, 2010); ou a crescente importância de lutas e políticas multiculturais (OFFEN, 2002; HALE, 2005).

Essa crescente visibilidade e força das demandas territoriais parece, igualmente, vincular-se – via processos e mediações complexos – ao enfraquecimento e à perda de legitimidade do projeto da reforma agrária clássica (ALMEIDA, 2008; OLIVEIRA, 2010). Nesse último caso, o que estaria em jogo seria, de forma sumária, a reivindicação de "terras" para o trabalho de unidades familiares. Dada tal distinção, os contrastes e as passagens envolvendo lutas por território e lutas por terra poderiam também ser ilustrados pelos processos de "etnogênese" (SIDER, 1976; BARTOLOMÉ, 2006) ou de "emergência étnica" (OLIVEIRA FILHO, 1998) através dos quais grupos, muitas vezes identificados no passado como "camponeses", passam a reivindicar identidades específicas, reconhecendo-se e clamando por seu reconhecimento como quilombolas, geraizeiros, Tumbalalá ou faxinalenses.

Tendo em vista tais macroprocessos e essas transformações nas formas de organização, construção e representação de sujeitos coletivos e modalidades de reivindicação, buscamos, neste artigo, analisar alguns dos modos pelos quais a noção de "território" e categorias correlatas vêm sendo utilizadas nos debates atuais. Assim, nos dois próximos itens, apresentamos a forma como alguns autores vêm pensando a distinção entre as demandas por "terra" e as demandas por "território". No item seguinte, discutimos criticamente como o conceito de "desterritorialização" vem sendo utilizado num contexto específico – aquele em que povos e comunidades tradicionais se veem ameaçados ou afetados pelo avanço de frentes econômicas ou por grandes projetos de desenvolvimento. Por fim, destacamos a relevância analítica de se considerar a noção de território como referida também a uma forma institucional e a um projeto político.

Dados esses objetivos, indicamos, desde já, alguns dos limites dessa discussão. Em primeiro lugar, temos em vista apenas o caso brasileiro. Deixamos de lado, sobretudo, as ricas e complexas discussões a respeito de como tais questões se configuraram em outros países da América Latina. Em segundo lugar, abordamos essa questão a partir de um nível de abstração que passa ao largo das diferenças que qualificam e singularizam as reivindicações "territoriais" de grupos diversos (quilombolas, indígenas, diferentes povos e comunidades tradicionais).

A DISTINÇÃO ENTRE TERRA E TERRITÓRIO²

Em uma primeira aproximação ou em um plano mais teórico, poderíamos sugerir que, se no caso das lutas por território estamos diante de reivindicações **identitárias** e de direitos culturalmente diferenciados, no que se refere às lutas por terra, tratamos de demandas de **classe** por direitos universais — pensemos, por exemplo, como a própria denominação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) explicita que o sujeito constituindo-se aí é um **trabalhador** sem-terra.

Offen (2002, p. 47-48, tradução minha), por seu lado, enfatiza o fato de que as reivindicações por território, ao contrário das reivindicações por terra, põem em xeque certas "regras e regulações" relativas aos direitos de propriedade, redefinindo a relação dos que as levam adiante com o Estado:

A distinção entre uma reivindicação por terra e uma reivindicação territorial é importante. Grupos rurais se ligam à terra através da qual se reproduzem via vínculos materiais, simbólicos e espirituais, e uma reivindicação associada a ela pode ser fortalecida pela enunciação desses vínculos. Porém, por si mesma, uma reivindicação por terra não desafia as regras e leis que regulam os direitos de propriedade. Já uma reivindicação por território é diferente; ela demanda uma alteração dessas regras. Reivindicações por território dizem respeito a poder, a afirmações de identidade e autonomia, envolvendo um maior controle sobre determinados recursos naturais. [...] Reivindicações territoriais, assim, buscam impor uma nova territorialidade nos limites de um espaço nacional para redefinir a relação desses povos com o Estado. O reconhecimento legal de direitos territoriais envolve, assim, uma promessa para a atualização dessa relação redefinida.

É também levando em consideração a relação da natureza jurídica dos espaços em questão com o mercado de terras que alguns autores têm destacado o papel desempenhado pela demarcação desses territórios – ou "terras tradicionalmente ocupadas" (ALMEI-DA 2008) – na criação de constrangimentos e limites às "novas fronteiras de acumulação", constantemente evocadas quando se trata, hoje em dia, da expansão do agronegócio ou de outros empreendimentos relacionados à produção de *commodities*. A esse respeito, Sauer e Almeida (2011, p. 15) falam da "guerra ecológica" (ALMEIDA, 2008, p. 18) que emerge das disputas territoriais recentes: de um lado, as "comunidades tradicionais" e seus aliados, de outro, as "novas agroestratégias e outras formas de acumulação de capital". Almeida (2011, p. 39), por sua vez, argumenta que a demarcação de territórios e o reconhecimento de identidades tradicionais são uma forma de resistência mais eficaz e imediata às "agroestratégias" que outras modalidades de luta e reivindicação fundiárias:

É bastante diferente [o processo de territorialização das comunidades tradicionais com relação às demandas] dos assentados pelo [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária] e dos posseiros *stricto sensu*, bem como dos que foram expulsos de suas terras e utilizam a ocupação como recuperação de territórios usurpados. No caso das comunidades tradicionais, elas já estão ocupando efetivamente as terras e têm uma resposta pronta e imediata aos interesses do agronegócio.

Num outro momento, esse mesmo autor (ALMEIDA, 2008) ressalta que a necessidade de contrapor a "terra" ao "território" se justifica pela necessidade de

2 Para uma análise dessa mesma distinção, mas em um contexto político muito mais que acadêmico, a propósito das relações concretas relacionando e separando movimentos sociais camponeses e movimentos de povos e comunidades tradicionais no norte de Minas Gerais, ver: Guedes, Pereira e Mello (2014) explicitar a inadequação da primeira, como categoria censitária e legal (das agências do Estado, portanto), diante das práticas espaciais de certos grupos e da estrutura agrária de fato existente em determinadas áreas do país.

Os grupos que se objetivam em movimentos sociais se estruturam também para além de categorias censitárias oficiais. Importa distinguir a noção de terra daquela de território e assinalar que as categorias imóvel rural usada pelo Incra, e estabelecimento, acionada pelo IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], já não bastam para se compreender a estrutura agrária na Amazônia. Os critérios de propriedade e posse não servem exatamente de medida para configurar os territórios ora em consolidação na Amazônia, haja vista que [sic] no caso do "babaçu livre" os recursos são tomados abertos e em uso comum, embora registrados como de propriedades de terceiros (ALMEIDA, 2008, p. 26).

Os aparatos de Estado, ao lidarem com as comunidades tradicionais, pensam na terra, enquanto as comunidades estão pensando em território. As dimensões não coincidem e a ação fundiária, pensada tão-somente como regularização de imóveis, pode causar danos irreparáveis aos povos tradicionais ao estabelecerem uma limitação para sua reprodução cultural. No entanto, agora o que nos parece fundamental é agilizar uma política de reconhecimento com a demarcação de terras indígenas, de terras de quilombos etc. (AL-MEIDA, 2008, p. 41).

A oposição em questão pode também evocar uma comparação entre os dois conceitos que tem em vista a explicitação do fato de que o "território" remete a uma realidade mais ampla e complexa que aquela recoberta pelo termo "terra" — esta última se vinculando, assim, a apenas um dos aspectos daquele. Sauer e Almeida (2011, p. 418) afirmam que "é necessário problematizar a distinção entre as noções de terra e território. Se a segunda é entendida como lugar de vida [...], explícita ou implicitamente, a primeira está sempre associada à categoria de meio (e lugar) de produção". Nessa mesma linha argumentativa, Stavenhagen (2006, p. 208, grifos do autor), tradução minha) — num capítulo de um livro dedicado à questão da reforma agrária — pontua:

Enquanto a maior parte dos capítulos neste livro tendem a tratar da terra do modo como os agricultores a concebem – como um recurso produtivo –, os povos indígenas tendem a ver a terra como parte de algo mais amplo, chamado *território*. O território inclui a função produtiva da terra, mas engloba, igualmente, os conceitos de terra natal, de cultura, de religião, de locais sagrados, de ambiente natural, assim como inclui outros recursos, como a água, as florestas etc. Em muitos casos, a reforma agrária dirigida a agricultores não indígenas pode, de maneira razoável, buscar redistribuir toda e qualquer terra agriculturável aos que não têm terra, independentemente de onde eles venham. Por exemplo, no Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) demanda e ocupa terras por todo o país, e os membros dos seus projetos de assentamento às vezes vêm de estados muito distantes daqueles onde se localizam a terra que eles passam a ocupar. De forma distinta, os movimentos dos povos indígenas não demandam qualquer terra, mas, sim, o que eles consideram ser *sua* terra e *seus* territórios.

Poderíamos dizer que nos comentários de Almeida (2008) estamos lidando com críticas a uma espécie de "reducionismo legalista" evocado pela ideia de terra; já para

Sauer e Alemida (2011) e Stavenhagen (2006), defrontar-nos-íamos com críticas ao "reducionismo economicista" sugerido por essa ideia.

Ainda no que se refere à oposição entre terra e território na literatura contemporânea, Little (2002, p. 4) destaca, a partir da noção de "cosmografia", elementos a serem investigados por uma "antropologia da territorialidade" votada aos "povos tradicionais": "seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história de sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e às formas de defesa dele". No que diz respeito a esses "grupos não camponeses" e à sua inserção na "problemática fundiária", o que estaria em jogo seria, para esse autor, uma "outra reforma agrária", que iria "[...] além do tema da redistribuição de terras" (LITTLE, 2002, p. 5). Nisso seu argumento é semelhante ao de Stavenhagen (2006, p. 208, grifos do autor), que, como vimos acima, contrapõe as demandas por "toda e qualquer terra agriculturável aos que não têm terra" às lutas indígenas por "sua terra e seus territórios".

RELATIVIZANDO O REDUCIONISMO "ECONOMICISTA" DA TERRA

Cabe destacar que, se hoje é frequente que as agências de Estado, os movimentos sociais e os acadêmicos abordem a ideia de "terra" a partir de um sentido restrito e "reducionista", ela não necessariamente, ou nem sempre, tem sido encarada assim. Nas ciências sociais, as concepções "não reducionistas" da terra podem ser evocadas pela referência àquilo que Mauro Almeida (2007, p. 157-159) – ao esboçar um panorama das diversas vertentes dos estudos dedicados ao "campesinato" no Brasil - chamou de "culturalismo agrário". Exemplificada por autores como Antônio Candido, Maria Isaura Pereira de Queiroz, Emilio Willems, Duglas Monteiro e, mais recentemente, Carlos Rodrigues Brandão, essa perspectiva teria sido influenciada pelos estudos franceses de "civilização tradicional", pelas discussões americanas de "cultura folk", por certa "tradição literária rural" (Euclides da Cunha, Guimarães Rosa) e, ainda, por nomes do pensamento social brasileiro, como Sílvio Romero, Capistrano de Abreu, Oliveira Vianna e Câmara Cascudo. Esse "culturalismo agrário" teria, assim, produzido "um quadro das culturas rústicas, de culturas caipiras, de civilizações sertanejas, de civilizações do gado", articuláveis a uma "rica tradição que inclui o regionalismo nordestino e suas contrapartidas gaúchas, amazônicas e do Centro-Oeste, com diferentes enfoques aos problemas da etnografia e da representação da fala popular" (ALMEIDA, 2007, p. 158).

Para Mauro Almeida (2007), essa abordagem – certamente minoritária no conjunto mais amplo dos trabalhos dedicados às sociedades camponesas – tem "interessantes implicações políticas contemporâneas". Diz ele:

[...] a construção de culturas camponesas dotadas de peculiaridades linguísticas, religiosas, tecnológicas e sociais – que vão de modos de falar a regras de propriedade – pode funcionar como arma política para a reivindicação de direitos fundiários, jurídicos, educacionais e de outros dos quais muitos são desprovidos. A cultura liga por assim dizer as pessoas à terra; dessa forma, grupos portadores de cultura ganham passaportes para direitos de cidadania.

Identidades étnicas e culturais são armas que muitos grupos minoritários podem utilizar para se defenderem contra outros grupos mais fortes (ALMEIDA, 2007, p. 157).

Note-se que aqui tratamos de grupos que, no passado, foram associados à terra ou ao campesinato, mas que hoje são descritos nas ciências sociais sobretudo na chave dos "territórios". Para compreender esse deslocamento, é necessário lembrar que, entre as formulações do culturalismo agrário no século passado e os debates atuais, os processos de "etnogênese" e "emergência étnica" mencionados acima reconfiguraram radicalmente as visões dos cientistas sociais a respeito de tais grupos (se o contrário também ocorreu - os debates influenciando as lutas -, isso se deu em menor medida). A comparação entre essas abordagens analíticas produzidas em diferentes momentos históricos interessa-nos igualmente pelo fato de ajudar-nos a perceber como certos "aspectos culturais" desses grupos são simultaneamente agenciados e também transformados pelo processo de mobilização. Assim, se a demarcação de um "território" exige as "peculiaridades linguísticas, religiosas, tecnológicas e sociais" de que fala Almeida, não é porque o processo de mobilização política as "inventa" ex nihilo, a existência delas se esgotando e explicando pelo papel assumido nesse processo; nem tais "peculiaridades" são simplesmente reveladas e reconhecidas, seus traços e atributos (antes invisíveis ou invisibilizados) sendo enfim trazidos a público. Seguindo a argumentação de Oliveira Filho (1998, p. 65), poderíamos dizer que, no primeiro caso, estaríamos diante de uma postura caracterizada por um "instrumentalismo radical"; já no segundo, estaríamos diante de uma perspectiva "primordialista" - volto a tratar dessa distinção, clássica nos estudos sobre etnicidade e fundamental para meu argumento, mais adiante.

Lembremos, então, que essas "peculiaridades", que podem "funcionar como arma política para a reivindicação de direitos", foram-nos apresentadas inicialmente - se acompanhamos o argumento de Mauro Almeida (2007) - por uma literatura dedicada ao estudo de grupos camponeses. Desse modo, alguns dos traços que podem ser usados pelas comunidades tradicionais em suas reivindicações de hoje já haviam sido assinalados nas "culturas camponesas" de ontem. O próprio fato de esse "culturalismo agrário" ser um subcampo relativamente marginal no interior dos estudos camponeses sugere que aquilo que antes não atraía tanta atenção pode passar a fazê-lo depois. Grande parte dessa produção, com efeito, surgiu numa época em que não estavam colocadas as questões que hoje preocupam os que se dedicam a estudar e assessorar as comunidades tradicionais. A definição mesma desses grupos, populações ou pessoas como "camponeses" surgiu da articulação de questões políticas e acadêmicas que implicavam o privilégio de certos temas e tópicos como potencialmente capazes de abarcar realidades e universos heterogêneos. Aspectos, traços e dinâmicas que transbordavam os contornos delineados por essa definição foram "não visibilizados" (o que é bem diferente de afirmar que eles foram "invisibilizados") ou desconsiderados; ou tratados como particularidades sem grande importância; ou subsumidos a conceitos vagos e abstratos (por exemplo, a ideia de "migração") que controlavam e subordinavam aquilo que poderia limitar a abrangência e a pertinência da categoria "camponês"; ou simplesmente ignorados, não tendo sido sequer percebidos. (E deixo claro que não busco aqui criticar tais procedimentos, todos legítimos e, de certa forma, inerentes à constituição de objetos científicos e de identidades políticas).

Assim, na atual luta das comunidades tradicionais, se faz premente a necessidade

de privilegiar, intelectual e politicamente, certos aspectos e traços que — podendo já estar presentes e assinalados naqueles grupos que, no passado ou em outras circunstâncias, se identifica(ra)m como "camponeses" — não foram anteriormente objeto de maiores investimentos por parte de intelectuais e movimentos sociais. Foi justamente isso o que Arruti (1997, p. 13) destacou, apresentando-nos um exemplo dessas inversões analíticas (e políticas) entre o que figura no primeiro plano e o que é secundário. Para esse autor, os "estudos sobre comunidades rurais que apresentavam a particularidade de serem negras" começaram a ceder lugar, a partir dos anos 80, àqueles centrados nas "comunidades negras que tinham a particularidade de serem camponesas" — uma "mesma" comunidade podendo ser encarada de uma forma ou de outra. O que era uma "particularidade" de importância secundária num passado mais distante — o fato de as comunidades serem negras — passou a ser um atributo definidor de tais comunidades com o tempo. Seu caráter "camponês", nesse movimento, foi posto em segundo plano.

DO TERRITÓRIO À "DESTERRITORIALIZAÇÃO"

O **território** como elemento central às lutas desses movimentos deve ser pensado, em primeiro lugar, à luz de sua capacidade de, como categoria compartilhada e comum à maior parte dos povos e comunidades tradicionais (incluindo aí os indígenas e quilombolas), abarcar e evidenciar particularidades e identidades específicas. Foi isso o que discutimos acima.

Por outro lado, essa categoria assume também um papel crucial no que diz respeito a certo padrão de denúncia e crítica dos impactos e efeitos sociais produzidos pelo avanço de certas frentes de acumulação capitalista, incidindo e ameaçando sobretudo esses povos e comunidades tradicionais mencionados aqui. Também em virtude disso, parece-nos justificar-se, hoje em dia e nesses debates, a popularidade do conceito de "desterritorialização". Oferecendo uma espécie de atalho para a enunciação sintética de uma série de efeitos negativos desencadeados por empreendimentos diversos sobre os modos de vida de grupos os mais variados, o conceito de "desterritorialização" tem, inegavelmente, um papel político relevante. Aqui, porém, queremos argumentar que a utilização mecânica ou irrefletida desse conceito, sobretudo em análises acadêmicas, produz alguns inconvenientes.

Ainda que considerando a "desterritorialização" num sentido restrito – aquele presente nos debates que nos interessam –, é necessário atentarmo-nos, antes de mais nada, para a forma como tal ideia se articula ao "território" como categoria geográfica. A síntese elaborada por Haesbaert (2004, p. 35-37) revela-se, nesse sentido, particularmente útil, pois permite articular nosso objeto aos debates conceituais mais amplos da geografia como disciplina acadêmica. Em um primeiro momento, esse autor busca definir as "vertentes básicas" através das quais a noção de "território" é pensada: a) a vertente jurídica-política enfatiza o território como um "espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder"; b) a cultural ou simbólico-cultural "prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva", o "espaço vivido"; c) a econômica foca "a dimensão espacial das relações econômicas"; d) e a natural, "o comportamento 'natural' do homem em seu ambiente físico". A partir dessa classificação, não é difícil perceber como a noção de território que nos interessa

pode ser associada a elementos presentes principalmente nas vertentes "cultural" e "jurídico-política". A forma como se juntam e compõem esses elementos e vertentes explicitam como tal noção pode ser situada em outra das classificações sugeridas por Haesbaert (2004, p. 38) – pois estaríamos aí diante de uma "perspectiva integradora" (e não "parcial"), sugestiva da importância de como o território se define pela sua capacidade de condensar elementos de ordens diversas. Defrontamo-nos assim com uma noção que promove uma síntese particularmente relevante, a saber, a que se estabelece entre o "vivido" e o "jurídico-político". Mais adiante, veremos como, nas reivindicações de povos indígenas e de seringueiros, a própria concepção de território característica dos Estados-nacionais (o modelo "jurídico-político" por excelência do território) foi apropriada por tais grupos para a formulação de estratégias defensivas dos espaços onde este "vivido" se tornava possível. Nesse sentido, as formulações examinadas neste artigo se aproximam daquelas características de autores como Robert Sack e Claude Raffestin, autores que "não restringem a dimensão política ao papel dos Estados, nem ignoram a interseção com as dimensões econômicas e cultural da sociedade" (HAESBAERT, 2004, p. 83). Ainda no que se refere às perspectivas integradoras, os territórios que examinamos aqui operam outra das sínteses discutidas por Haesbaert (2004, p. 74): a que se dá entre a "materialidade" do território e os (relativamente "minoritários") "sentimentos" que ele suscita.

Voltemos aos debates que nos interessam aqui, tendo em mente tanto as "sínteses" e "perspectivas integradoras" de Haesbaert (2004) quanto aquilo que foi esboçado no item anterior a respeito das distinções entre "terra" e "território". Desde já, podemos dizer que a predileção pelo termo "desterritorialização" - em detrimento de outras possibilidades para dar conta dos efeitos de grandes projetos (por exemplo, "expulsão" ou "expropriação") – reside no fato de que, pela sugestão de que haveria um território prévio em vias de desmantelamento, não estamos lidando apenas com uma "reles" questão fundiária ou relativa à "terra" como recurso econômico. Afinal de contas, o pressuposto de que é o "território" o que está em jogo permite evocar toda uma trama de relações e inter-relações (sociais, naturais, ecológicas, biológicas, culturais etc.) ameaçadas, o que traz à tona toda uma diversidade de impactos ou de efeitos nocivos que se contrapõe à miopia e ao reducionismo ("legalista" ou "economicista" usualmente) das análises e formulações produzidas pelos defensores de tais projetos. Note-se que aí há um sugestivo deslizamento de sentido do termo "território", sua capacidade crítica de descrever toda uma gama de impactos sub-repticiamente se (con)fundindo com o que seria a expressão espacial de um modo de vida particular.

Nesse momento, queremos discutir a ideia de "desterritorialização", sugerindo que ela reitera certos pressupostos irrefletidos e naturalizados a respeito do que é – ou deve ser – a "modernidade". Temos em mente, em especial, aquela "ênfase específica na ruptura", que, conforme Englund e Leach (2000, p. 227, tradução minha), "organiza, como sempre ocorre no discurso da modernidade, os modos através dos quais as questões relevantes da pesquisa são identificadas, assim como organiza o modo como as respostas potenciais são circunscritas". Na mesma direção, Pina Cabral (2007, p. 95-96) afirma que as "ciências sociais modernistas" estão marcadas pelo "cesurismo", traço que, a seus olhos, é problemático: o privilégio da "descontinuidade na mudança como o 'momento' privilegiado da nossa experiência e da nossa cognição reflexiva sobre ela". Essa ênfase na ruptura ou na descontinuidade poderia ser exemplificada pela referência a uma emblemática, difundida e popular passagem do *Manifesto Comunista*:

"esse abalo constante de todo o sistema social, essa agitação permanente e essa falta de segurança distinguem a época burguesa de todas as precedentes [...]. Tudo que era sólido e estável se desmancha no ar" (MARX; ENGELS, 1998, p. 2). Implicitamente sugerindo tal ruptura, o conceito de desterritorialização localiza o analista diante de um momento supostamente decisivo da história dos grupos estudados: como que numa variante do que foi o primeiro encontro colonial, ele está diante de um não moderno (ou não-ainda-tocado-pela-modernidade) que se esfacela diante da inédita chegada corruptora da modernidade.

Recolocando a questão em outros termos: não estamos mitigando a gravidade ou o drama potencial frequentemente envolvendo os projetos modernizantes. Estamos, pelo contrário, reconhecendo que, anteriormente à "chegada" destes últimos, as pessoas que são por eles afetadas raramente vivenciavam o idílio "camponês", "comunitário" ou "tradicional" sugerido – conscientemente ou não – por diversos analistas. O perigo envolvido aí é a idealização da situação "pré-desterritorialização", a qual, implicitamente, sugere uma estabilidade "territorializada" de grupos que, no que se refere ao "campo" brasileiro, parece ser antes a exceção do que a regra. Se há várias décadas neste país insiste-se (ou insistiu-se) tanto na questão da reforma agrária, é também em função dessa excepcionalidade, o acesso do subalterno à terra (ou ao "território") sendo precário e difícil; e, quando duradouro, o produto de condições e esforços particulares que não devem ser tomados como dados, mas explicitados. Tal explicitação se faz presente, poderíamos sugerir, em certos relatos históricos sobre os quilombolas, que destacam, por exemplo, a necessidade desses grupos de recorrer à "migração constante e dispersão em pequenos grupos" (GOMES, 2007, p. 155), instalando-se em locais insalubres ou de difícil acesso, eles precisando, por vezes, "dominar a floresta, fazer-se dela amigos, para que ela tanto os protegesse quanto os alimentasse" (GOMES, 2007, p. 151).

Sem atribuir tanta ênfase a essas "rupturas" e considerando, assim, processos, contextos e escalas temporais mais amplos, torna-se possível articular, histórica e etnograficamente, esses movimentos recentes de "expansionismo territorial predatório" ou de "expropriação de recursos comunais" a toda a vastíssima literatura que trata de temas caros à construção da nacionalidade brasileira - como o "sertão" ou o "bandeirantismo" (Euclides da Cunha, Cassiano Ricardo, Sílvio Romero e Vianna Moog, sendo estas apenas as referências mais óbvias). Tais movimentos expansionistas, então, seriam encarados como processos já existentes e experimentados há muito tempo, sendo a novidade de certos fenômenos relativizada ou situada num outro quadro analítico. Longe de essa perspectiva remeter apenas a uma abordagem possível de pesquisa, destacamos a sua relevância também pelo fato de tal continuidade de longa duração ser um elemento crucial nas formulações e reflexões "sertanejas", "camponesas" ou "populares" a respeito da expropriação e violência promovida por eventos como a construção de grandes barragens ou a implantação de mineradoras. Antes de encará-los como expressão de uma modernidade que vem perturbar e "desterritorializar" a vida de comunidades e povos desde longa data enraizados e "sossegados", esses eventos são, por vezes, encarados no pensamento popular como expressão de um "retorno" ou "volta" de formas de dominação já conhecidas ou presentes na memória coletiva (GUEDES, 2013a; 2014). Estas últimas são encaradas, então, como agenciamentos trans-históricos, cujo aparecimento nesta ou naquela circunstância não remetem, exata ou necessariamente, a uma novidade ou a um fenômeno

desconhecido. Nesse sentido, tais formulações se aproximam bastante das discussões presentes na literatura produzida por historiadores que trataram, por exemplo, de temas como a questão agrária ou as revoltas camponesas e escravas anteriores ao século XX (PALACIOS, 2004); e, mais do que isso, podemos dizer que tal literatura histórica é mais facilmente articulável a essas concepções "camponesas", "populares" e "sertanejas" do que aos pressupostos que orientam boa parte da produção sociológica atual a respeito da "desterritorialização" induzida por grandes projetos. A questão do "cativeiro" – categoria tão presente nos debates sobre "campesinato" nos anos 1970 e 1990 – oferece um bom ponto de partida para pensar a aproximação potencial entre o pensamento popular e a historiografia no que concerne a essas modalidades "trans históricas" de dominação. Afinal de contas, como Velho (2007) destaca, o que está em jogo, no **cativeiro**, é a sempre problemática e temida possibilidade da sua **volta**.

Pelo recurso à ideia de "desterritorialização", a possibilidade da existência de uma memória relativa a tais processos de expropriação, assim como de modalidades "populares" e "pré-políticas" de resistência a eles é quase automaticamente descartada. O próprio analista, por outro lado, aparece como alguém pertencente ao mesmo mundo "moderno" do qual se originam as ameaças atuais, alguém particularmente capaz não só de compreendê-las como também de conhecer as formas adequadas de resistir a elas. Será que poderíamos identificar aí as raízes de certo paternalismo pedagógico de militantes e cientistas sociais que, muitas vezes com a melhor das intenções, legitimam suas próprias ações pela necessidade de "formar" e "informar" o "povo" sobre o significado das forças e dos processos que lhe são ameaçadores e supostamente desconhecidos?

O TERRITÓRIO COMO FORMA E PROJETO POLÍTICO

Sigaud (2000; 2004) recorre ao conceito de "forma" para dar conta da consolidação e difusão de um **mesmo** conjunto de práticas e categorias que – a partir do MST e nas mais diversas regiões e contextos do país – orientam, unificam e tornam identificáveis e compreensíveis as ações dos movimentos que lutam pela reforma agrária. A "forma-acampamento" evoca as lonas pretas e bandeiras que sinalizam que determinada terra ocupada deve ser desapropriada pelo Estado e distribuída para os sem-terra. Mais do que o resultado de uma simples preferência ou tradição de certos militantes a respeito de como fazer a luta, essa forma é, para a autora, também "uma linguagem simbólica, um modo de fazer afirmações por meio de atos, e um ato fundador de pretensões à legitimidade, [...] [se tornando nos anos 80 e 90] a forma apropriada para reivindicar a reforma agrária no Brasil" (SIGAUD, 2004, p. 11): forma reconhecida pelo Estado, pelos proprietários, por outros movimentos e também pelos que a contestavam.

Numa perspectiva comparativa, tal abordagem nos ajuda a perceber que as lutas territoriais estão também associadas a "formas", seguindo a acepção que Sigaud atribui ao termo. Pensar a questão desse modo nos parece relevante também porque tal constatação tende, muitas vezes, a ser obscurecida pelas críticas dirigidas a tais "formas" pela sua incapacidade de contemplar e visibilizar (pelo próprio "formalismo" que parece caracterizar seu "universalismo") particularidades, espe-

cificidades e identidades de ordem étnica ou cultural. E é disso que também tratam as críticas apresentadas acima a respeito do "reducionismo legalista" inerente à categoria "terra". Assim, por mais que a discussão atual das comunidades tradicionais enfatize, pela comparação com os camponeses, o quanto as primeiras se caracterizam por suas especificidades e "peculiaridades" (ALMEIDA, 2007), estamos aí também diante de "definições" ou "formas" capazes de englobar um largo espectro de casos. Igualmente por isso, não chega a ser surpreendente constatar que tais comunidades tradicionais associam-se a movimentos sociais e a lutas que, na América Latina como um todo, revelam "uma homogeneidade notável em suas táticas, em seus quadros referenciais e nos termos com os quais expressam suas demandas" (KENT, 2011, p. 553). Sem fixar meu foco nesse ponto, quero destacar apenas que tal homogeneidade, longe de sinalizar algo problemático, é um indício de como se difundiram – em razão de seu próprio sucesso – certos projetos políticos capazes de promulgar, ampliar e defender os direitos dos grupos em questão.

Nesse sentido, o território não remete apenas (ou sobretudo) a uma "home-land" (LITTLE, 2002) preexistente a um processo de politização que somente o explicitaria ou o reconheceria. Numa direção que nos parece mais promissora, Kent (2011, p. 555) sugere que o território deve ser entendido como uma "invenção",

[...] resultado da interação entre valores tradicionais e os acontecimentos pouco tradicionais do século XX [...]. Assim, ao invés de supor a preexistência de territórios indígenas costumeiros, é preciso explorar como os entendimentos de possuir um território fixo são moldados e experimentados [...]; em outras palavras, como a ideia de um território demarcado e fixo torna-se socialmente aceitável.

Ao se referir a esses "acontecimentos pouco tradicionais do século XX", Kent (2011) tem em foco justamente a importância daquelas dimensões "jurídico-políticas" que evocamos anteriormente via a classificação de Haesbaert (2004). Que os acontecimentos em questão sejam situados no momento histórico mencionado por Kent ou que remontem a processos mais antigos, é algo secundário: o que nos interessa mostrar é como tais dimensões jurídico-políticas são consubstanciais aos territórios, além de serem condições sine qua non (embora não suficientes) para sua constituição. É nesse sentido que a ideia de "forma" utilizada por Sigaud (2000; 2004) se revela útil, já que ela orienta nossa perspectiva para as práticas políticas através das quais, "criativamente", certas instituições são criadas e difundidas, atualizando-se em padrões e modelos de ação coletiva. Se essas "formas" e "instituições" consolidam-se e disseminam-se, passando então a desempenhar um papel fundamental na luta dos movimentos sociais, é também em virtude de sua potencialidade de "mediar" as demandas deles e as práticas de certas agências estatais - podendo chegar, por vezes, a tornar umas e outras indiscerníveis (FIGURELLI, 2007).

De maneira bastante esquemática e a partir de discussões já bastante conhecidas na literatura, poderíamos apontar, então, alguns elementos referentes à "sociogênese" (SIGAUD, 2000) dessa "forma" ou modelo de mobilização política que associamos, aqui, aos territórios. Tratando das reivindicações indígenas ao longo dos anos 1970 e 1980, Albert (1992, p. 240) ressalta que o "discurso reivindicativo" da "territorialidade local" desses grupos "constrói-se em referência ao quadro jurídico e administrativo

imposto pelo Estado"; segundo ele, a própria "categoria genérica de 'terra indígena" foi "herdada do código jurídico da sociedade envolvente, mas reorientada como condição política de resistência e permanência de sua especificidade local". Albert (1992, p. 240) nomeia tal processo de "resistência mimética":

Essa incorporação do discurso do Estado [pela mobilização indígena] fundamenta a etnicidade genérica e jurídica que os povos indígenas reivindicam, ao se referirem à sua condição de expropriados. A inscrição de seu projeto de continuidade social diferenciada dentro do debate político nacional é culturalmente possível a partir de tal registro, registro esse que permite a mobilização de alianças e movimentos de opinião favoráveis no seio da sociedade dominante a fim de contrabalançar a pressão dos interesses econômicos sobre suas terras.

As referências ao caso indígena se justificam também pelo fato de que, se seguimos as colocações de Cunha e Almeida (2009, p. 283), podemos afirmar que foi o "êxito das reivindicações fundiárias" desses indígenas o que levou "outros setores despossuídos da sociedade, como os quilombolas e [...] os seringueiros [...] a emulá -las". Lembremos que, no caso das lutas por "terra" considerado por Sigaud (2000; 2004), o que estava em jogo era, igualmente, uma "emulação" de "modelos": essa autora estudou, afinal de contas, como a "forma-acampamento", via a ação política de militantes do MST vindos do sul do país, "chegava" a uma região - a Zona da Mata Pernambucana – até então caracterizada por outros padrões de ação coletiva. Sigaud mostrou como os sindicalistas locais, "emulando" os militantes, passaram a realizar ocupações de terra. Para Cunha e Almeida (2009, p. 283), a partir de 1980, as "comunidades indígenas, antes desprezadas ou perseguidas pelos vizinhos de fronteira, transformaram-se de repente em modelos". No que se refere aos seringueiros, foi justamente essa "inspiração" fornecida pelos indígenas que lhes permitiu "inventar" as Reservas Extrativistas (Resex), instituição vinculada ao projeto de "uma reforma agrária que permitisse a continuidade de suas atividades extrativas" (CUNHA; ALMEIDA, 2009, p. 291). O que há de propriamente "criativo" nessa forma particular pode ser explicitado se lembramos que, naquele momento e dado o aparato político e institucional existente, as formas de atuação do Estado que podiam então ser associadas à ideia de "reforma agrária" na Amazônia centravam-se em projetos de colonização, no assentamento em lotes familiares ou na ocupação das margens das rodovias (SCHWEICKARDT, 2010). Tais iniciativas previam o envolvimento de colonos vindos de outros lugares do país e não daqueles grupos que, como os seringueiros, já se encontravam lá.

Essa proposta de uma "reforma agrária autenticamente amazônica" (SCHWEI-CKARDT, 2010, p. 129) nos parece relevante, para o contexto da discussão mais ampla deste artigo, por assinalar um momento-chave para se pensar, no Brasil, as distinções entre lutas por "terra" e lutas por "território". Não por acaso, via outros processos de "emulação" ou "difusão de modelos", as Resex oferecem nos dias de hoje um dos poucos modelos fundiários disponíveis para a regulamentação de comunidades tradicionais não indígenas ou não quilombolas. E já nos anos 1980, a julgar pelo relato de Cunha e Almeida (2009), fazia-se presente nas demandas seringueiras um daqueles aspectos que, a nosso ver, marcam hoje as demandas por território – seu caráter defensivo. Para os dois autores,

[...] quando a palavra "reserva" veio a público em 1985, lida por Chico Mendes na declaração que encerrou o Encontro Nacional de Seringueiros realizado em Brasília, ela não tinha um significado preciso. O que ela indicava, conforme a delegação de Rondônia que a introduziu no texto, era que as terras de seringueiros deveriam ter a mesma proteção que as reservas indígenas.

Mas, como sugerido anteriormente, essa "incorporação do discurso do Estado" ou a "emulação" (ALBERT, 1992) de formas espaciais originadas nele não é suficiente para explicar a gênese desses territórios evocados aqui. Apelar, exclusiva ou principalmente, a esses aspectos seria incorrer no equívoco da postura que, no âmbito dos estudos de etnicidade, é caracterizada como "instrumentalista": os "símbolos, valores e práticas culturais, tendem, assim, a ser vistos como meios arbitrários para a mobilização das pessoas e para a criação de limites grupais etnicamente definidos", num contexto sociologicamente construído pela presença de "grupos de interesse em situações de competição por recursos tidos como escassos" (GOLDMAN; OSSOWICKI 2006, p. 4). Se retomamos as classificações de Haesbaert (2004), é preciso destacar, além da consideração da dimensão "jurídico-política", também a dimensão do "vivido" - de maneira tal que os elementos definidores da segunda dessas dimensões não sejam subordinados à primeira. De fato, é necessário não menosprezar a força do território como amálgama coesivo desses grupos – isso que faz dele, além de um objetivo político, um ponto de partida existencial para sua mobilização e organização³.

A complexidade e criatividade associadas aos processos pelos quais essas dimensões se imbricam é algo que, a nosso ver, não pode ser menosprezado. A constituição do território não é, portanto, algo dado, merecendo ser examinada e explicada pelas próprias transformações que tais processos operam nas vidas dos que se envolvem neles (e não apenas nelas, é claro). Mas não é isso o que a utilização do conceito de desterritorialização, da maneira que o discutimos acima, estimula os analistas a fazer. Frequentemente preocupados em explicitar quão violentos são os encontros entre os povos e comunidades e as frentes de acumulação, eles recorrem a tal conceito com o objetivo de mostrar como "entidades anteriormente não em contato são subitamente postas em choque" (DES CHENE 1997, p. 66, tradução minha). O território sendo desterritorializado por essas interferências externas, nessa linha de raciocínio, não é mais que a expressão "natural" ou "intocada" de um modo de vida **só então** ameaçado, afetado ou em vias de desaparecimento. Todos os aspectos "jurídico-políticos" fundamentais para sua constituição simplesmente desaparecem do horizonte analítico.

3 Agradeço, na formulação desse ponto, aos comentários de um parecerista anônimo.

COMENTÁRIOS FINAIS

Recuperemos o fio do meu argumento ao longo deste artigo. Através das várias maneiras como a "terra" se contrapõe ao "território" na literatura focada nos movimentos sociais contemporâneos, busquei mostrar como, nas últimas décadas, esse "território" vem ganhando certa popularidade. Tal popularidade estaria associada, como demonstro, a uma inflexão acadêmica e política em que a emergência das lutas "territoriais" de povos e comunidades tradicionais articula-se a certa perda de prota-

gonismo por parte das lutas "por terra" de movimentos camponeses: seja no que se refere a quem é o principal antagonista dos modelos hegemônicos de desenvolvimento, seja como objetos nobres ou privilegiados da reflexão acadêmica (ALMEIDA, 2007).

É diante desse cenário acadêmico e político – constituindo-se justamente pela articulação de certos projetos econômicos e políticos hegemônicos e de certas formas de enfrentá-los – que buscamos considerar alguns dos sentidos que o termo *território* vem assumindo. Como sugerimos, verifica-se com frequência nos debates certos deslizamentos de sentido, em que a capacidade crítica de descrever toda uma gama de impactos e efeitos sociais nocivos desses projetos se (con)funde com o que seria a expressão espacial de um modo de vida particular, anterior, lógica e cronologicamente, a tais projetos. Recuperando o território como "forma" – a conquista ou objetivo dessas lutas e não apenas seu ponto de partida – buscamos também historicizar ou desnaturalizar esse último, sua sociogênese estando vinculada a processos que se consolidam nas últimas décadas do século passado.

Esses deslizamentos de sentido, sem dúvida, desempenham hoje um papel fundamental não apenas nas lutas dos povos e comunidades tradicionais, mas também nas lutas associadas à resistência e crítica a empreendimentos e projetos modernizantes de todo tipo. Não é minha intenção, de forma alguma, sugerir que tal deslizamento de sentido ou "(con)fusão" seja um procedimento intelectual espúrio. O que me parece especialmente problemático – e não apenas para a reflexão e pesquisa acadêmica – é quando tais procedimentos, reforçando a e reforçados pela urgência dos cenários e questões políticas relacionados a essas lutas, constrangem a nossa capacidade de pensar e descrever esses próprios universos que tratamos aqui.

É isso o que nos parece ocorrer, com grande frequência, via a utilização do conceito de "desterritorialização". Mencionamos, anteriormente, como essa ideia costuma implicar análises historicamente empobrecidas, restritas a processos mais recentes. Além disso, ao promover a associação imediata dos efeitos dos empreendimentos modernizantes ao que já se encontra previamente "territorializado", ou ao que é suposto como estando nessa condição, esse conceito pode implicar a restrição *a priori* dos impactos possíveis e pensáveis. Estes últimos estariam, assim, circunscritos a grupos, áreas e processos preferenciais – no caso, aqueles sobre os quais reside o interesse do estudioso das comunidades tradicionais (ou das mais propriamente "territorializadas" entre elas, ou daquelas que supostamente são assim). Mesmo com suas limitações, conceitos mais tradicionais como o de "espaço social", "efeito social" e "mudança social" (SIGAUD, 1986; VAINER, 2003) podem revelar-se mais adequados, justamente em virtude de sua generalidade, para dar conta desses "impactos" e "efeitos" numa perspectiva mais ampla.

Contextos complexos como os que nos debruçamos trazem à tona, assim, a necessidade de "outros diagramas de compreensão" (FELTRAN, 2010); ou melhor, da coexistência entre esquemas diversos, ampliando a nossa capacidade de reflexão do que se passa em tais situações e criando estímulos para que outras questões e tópicos sejam eventualmente pensáveis acadêmica e politicamente.

André Dumans Guedes é graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); doutor em Antropologia Social pela UFRJ; professor do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (GSO/UFF).

E-mail: andredumans@ gmail.com.

Artigo recebido em 31 de agosto de 2015 e aprovado para publicação em 12 de maio de 2016.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Mapeamentos, identidades e territórios. In: _____ (Org.). *Cartografia social e dinâmicas territoriais. Marcos para o debate.* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010. p. 9-45.
- ALBERT, B. O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza. In: _____; RAMOS, A. *Pacificando o branco*. São Paulo: UNESP, 1992. p. 239-274.
- ALMEIDA, A. W. B. Amazônia: a dimensão política dos 'conhecimentos tradicionais. In: _____ (Org.). *Conhecimento tradicional e biodiversidade:* normas vigentes e propostas. Manaus: PPG-UEA; Fundação Ford; Fundação Universidade do Amazonas, 2008. p. 11-39.
- _____. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. SAUER, S.; ALMEIDA, W. *Terras e territórios na Amazônia:* demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Ed. UnB, 2011. p. 27-43.
- ALMEIDA, M. Narrativas agrárias e a morte do campesinato. *Ruris Revista do Centro de Estudos Rurais*, Campinas, v. 1, n. 2, p. 157-186, set. 2007. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/656>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- ARRUTI, J. M. A emergência dos "remanescentes": notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 7-38, out. 1997. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93131997000200001>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- BARTOLOMÉ, M. As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 39-68, abr. 2006. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132006000100002>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- CUNHA, M. C.; ALMEIDA, M. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CUNHA, M. C. *Cultura com aspas*. São Paulo: Cosac Naif, 2009. p. 277-298.
- DES CHENE, M. Locating the Past. In: GUPTA, A.; FERGUSON, J. (Org.). *Anthropological locations:* boundaries and grouns of a field science. Berkeley: University of California Press, 1997. p. 66-85.
- DIEGUES, A. C. O Mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Hucitec, 1996.
- ENGLUND, H; LEACH, J. Ethnography and the Meta-Narratives of Modernity. *Current* Anthropology, Chicago, v. 41, n. 2, p. 225-248, abr. 2000.
- FELTRAN, G. Fronteiras de tensão. Política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.
- FIGURELLI, M. *Decompondo Registros*: Conflitos de Terra em Pernambuco. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- GOLDMAN, M.; OSSOWICKI, T. M. Ethnicity. In: ROBERTSON, R.; SCHOLTE, J. (Org.). *Encyclopedia of Globalization*. New York: Routledge, 2006. p. 403-407.
- GOMES, F. Roceiros, mocambeiros e as fronteiras da emancipação no Maranhão. In: GOMES, O.; GOMES, F. (Org.). *Quase Cidadãos:* Histórias e Antropologias da Pós-Emancipação no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 146-168.
- GUEDES, A. D. *O Trecho, as Mães e os Papéis.* Etnografia de Movimentos e Durações no Norte de Goiás. Rio de Janeiro: Garamond; ANPOCS, 2013a.
- _____. Lutas por terra e lutas por território nas Ciências Sociais brasileiras: fronteiras, conflitos e movimentos In: ACSELRAD, H. (Org.) *Cartografia social, terra e território*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013b. p. 41-79.
- _____. Fever, movement, passion and dead cities in Northern Goiás. *Virtual Brazilian Anthropology (Vibrant)*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 56-95, jun. 2014. Disponível em: http://www.vibrant.org.br/downloads/v11n1_guedes.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2016.

- _____; PEREIRA, J. C. M.; MELLO, M. M. Conflitos, visibilidades e territórios. A participação social da perspectiva dos povos e comunidades tradicionais. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. (Org.). Movimentos Sociais e Esfera Pública o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados. Rio de Janeiro: Colégio Brasileiro de Altos Estudos, 2014. v. 1. p. 89-118.
- HAESBAERT, R. *O Mito da desterritorialização:* do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HALE, C. Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 34, n. 3, p. 485-524, ago. 2002.
- _____. Neoliberal Multiculturalism: the remaking of cultural rights and racial dominance in Central America. *Political and Legal Anthropological Review*, v. 28, n. 1, p. 10-28, maio 2005.
- HARVEY, D. O novo imperialismo. São Paulo: Boitempo, 2005.
- HOFFMAN, M. B. Mapeamentos participativos e atores transnacionais: a formação de identidades políticas para além do Estado e dos grupos étnicos. In: ACSELRAD, H. (Org.). Cartografia social e dinâmicas territoriais. Marcos para o debate. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010. p. 47-78.
- KENT, M. Práticas territoriais indígenas entre a flexibilidade e a fixação. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 17 n. 3, p. 549-582, dez. 2011. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93132011000300003. Acesso em: 30 jun. 2016.
- LIMA, A. C. A "identificação" como categoria histórica. In: OLIVEIRA FILHO, J. P. (Org.). Indigenismo e Territorialização. Poderes, Rotinas e Saberes Coloniais no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998. p. 221-268.
- LITTLE, P. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil*: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: UnB, 2002. (Antropologia, 322).
- MARX, K; ENGELS, F. O manifesto comunista. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.
- OFFEN, K. The territorial turn: making black communities in Pacific Colômbia. *Journal of Latin American Geography*, v. 2, n.1, p. 43-73, dez. 2002.
- OLIVEIRA, A. U. Os posseiros voltam a assumir o protagonismo da luta camponesa pela terra no Brasil. In: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (Org.). *Conflitos no Campo no Brasil 2010*. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2011. p. 55-62.
- OLIVEIRA FILHO, J. P. Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 47-77, abr. 1998. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0104-93131998000100003>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- PALACIOS, G. *Campesinato e escravidão no Brasil*. Agricultores livres e pobres na Capitania Geral de Pernambuco (1700-1817). Brasília: Ed. UnB, 2004.
- PINA CABRAL, J. A pessoa e o dilema brasileiro: uma perspectiva anticesurista. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 78, p. 95-111, jul. 2007. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000200010>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- SAUER, S; ALMEIDA, W. Conclusão. In: SAUER, S.; ALMEIDA, W. *Terras e territórios na Amazônia:* demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Ed. UnB, 2011. p. 398-425.
- SCHWEICKARDT, K. As diferentes faces do Estado na Amazônia: etnografia dos processos de criação e implantação da RESEX Médio Juruá e da RDS Uacari no Médio Rio Juruá. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- SIDER, G. Lumbee Indian Cultural Nationalism and Ethnogenesis. *Dialectical Anthropology*, v. 1, n. 2, p. 161-172, 1976.

- SIGAUD, L. *Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos*: as barragens de Sobradinho e Machadinho. Rio de Janeiro: PPGAS/UFRJ, 1986 (Comunicação, 9).
- _____. A forma acampamento: notas a partir da versão pernambucana. *Novos Estudos CEBRAP, São Paulo*, n. 58, p. 73-92, 2000.
- _____. Ocupações de terra, Estado e movimentos sociais no Brasil. *Cuadernos de Antropologia Social*, Buenos Aires, n. 20, p. 11-23, dez. 2004.
- STAVENHAGEN, R. Indigenous peoples: lands, territory, autonomy and self-determination. In: ROSSET, P.; PATEL, R.; COURVILLE, M. *Promised Land:* Competing Visions of Agrarian Reform. Oakland, CA: Food First Books, 2006. p. 208-211.
- VAINER, C. *O conceito de atingido*. Uma revisão do debate e diretrizes. Rio de Janeiro: Mimeo, 2003.
- VELHO, O. O Cativeiro da Besta Fera. In: _____. *Mais Realistas que o Rei.* Ocidentalismo, Religião e Modernidades Alternativas. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007. p. 103-132.

ENTRE MANEZINHOS E *HAULES*:

VELHOS E NOVOS CONFLITOS NA IDENTIDADE SOCIOESPACIAL FLORIANOPOLITANA

BETWEEN MANEZINHOS AND HAULES:

NEW AND OLD CONFLICTS IN THE SOCIO-SPATIAL IDENTITY OF FLORIANÓPOLIS

Marina Toneli Siqueira¹

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

R E S U M O: Pensar a cidade contemporânea significa reconhecer que a questão cultural é um fator decisivo na produção do espaço, ainda mais em um contexto de globalização econômica e de competição interurbana que se apropria de traços culturais locais. Este artigo relaciona a produção do espaço urbano de Florianópolis com a formação de identidades socioespaciais que estabelecem relações complexas entre si e com a própria cidade. Resultantes da importação de modelos urbanos externos e da imigração de contingentes populacionais diversos, esses grupos formam relações que se alternam entre conflito e cooperação, tendo como resultado uma visão multifacetada e mutante acerca do desenvolvimento urbano da cidade. Dessa forma, o artigo colabora para a formação de uma visão pluralista da cidade, concluindo que a sua refundação e planejamento a partir das múltiplas narrativas de seus habitantes pode se transformar em um ato de cidadania e de modificação da sua própria cultura política.

PALAVRAS - CHAVE: direito à cidade; identidade cultural; produção do espaço urbano; dissenso urbano; Florianópolis.

A B S T R A C T: In order to understand the contemporary city it is necessary to recognize that culture is a decisive aspect in the production of space, even more so in a context of economic globalization and urban competition that appropriates elements of local cultural. This article establishes a relationship between the production of urban space in the city of Florianópolis and the formation of socio-spatial identities, which create complex relationships both among themselves and with the city. Resulting from the importation of external urban models and the immigration of various populations, these groups that are neither fixed nor cohesive, form relationships that alternate between conflict and cooperation, resulting in a multifaceted, mutating perspective in relation to the urban development of the city. Thus, the present article collaborates with a pluralistic perspective on the city, and concludes that this form of refounding the city through the multiple narratives of its inhabitants may be transformed into an act of citizenship, since it allows for the transformations of its own political culture.

KEYWORDS: right to the city; cultural identity; production of urban space; urban dissent; Florianópolis.

DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n1p40

¹ A autora gostaria de agradecer à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio oferecido a esta pesquisa.

Pensar o direito à cidade nas sociedades contemporâneas significa reconhecer as múltiplas e variáveis relações que produzem o espaço urbano. Na presente análise, são enfatizadas as discussões que giram em torno da globalização e dos conflitos culturais de populações invadidas pela lógica de mercado ou, ainda, da migração de parcelas populacionais com traços culturais distintos, resultando na emergência de conflitos socioespaciais. Esse debate se insere no contexto mais geral da confrontação da massificação do período fordista e modernista pelos movimentos sociais e culturais das décadas de 1960 e 1970, que reivindicavam mais autonomia aos sujeitos e mais liberdade de papéis dentro da sociedade, enfatizando a relevância do reconhecimento e da inclusão de identidades pessoais e locais (JAMESON; 2004; HARVEY, 2005). De fato, às históricas disputas socioeconômicas (LEFEBVRE, 1991), soma-se a questão cultural como fator decisivo da produção do espaço urbano contemporâneo, ainda mais em um contexto de competição interurbana que se apropria de traços distintivos para a promoção e atração de usuários solventes (ARANTES, 2000; VAINER, 2000; ZUKIN, 2009). Por um lado, a questão de como conceituar identidades culturais em um mundo cada vez mais permeável pela informação e pelas trocas materiais e simbólicas torna-se fundamental para a compreensão das paisagens urbanas contemporâneas. Por outro, pode-se perguntar se é possível preservar aspectos significativos da história que forma o tecido social atual, sem submetê-los a uma lógica utilitarista (que transforma tudo em um produto passível de ser consumido) e excludente (que acaba por expulsar aquilo que gera o significado simbólico). Mais pertinente ainda é esta indagação: qual é a importância da manutenção desses atributos na atual conjuntura, em que tudo pode ser fabricado, comercializado e/ou dissimulado? A inclusão dessas questões na agenda da justiça urbana e do direito à cidade é imprescindível para a compreensão da produção do espaço contemporâneo e das diversas formas a partir das quais movimentos e organizações sociais informais desafiam forças políticas, econômicas e mesmo enfoques tradicionais utilizados pela academia no (re)conhecimento das disputas urbanas.

Utilizando a literatura sobre urbanismo e produção cultural pós-modernos, o objetivo deste trabalho é, a partir de uma análise histórica, estudar o processo de formação de identidades socioespaciais conflitivas na Florianópolis contemporânea. A cidade, uma capital sempre em busca do "progresso", tem sua história marcada pelas imigrações de diversos segmentos populacionais e pela promoção da atividade turística, com pouco planejamento e/ou provisão de infraestrutura e serviços condizentes com a sua expansão urbana, vindo a atingir o seu rico ambiente natural. Esses processos promoveram a formação de grupos sociais que se colocaram em disputa na e pela cidade, fato que tem um impacto direto na produção do espaço urbano local. Para analisar esses processos, este artigo faz uso de uma metodologia qualitativa e da análise de casos representativos dos conflitos atuais na produção do espaço urbano local. Longe de querer esgotar a temática, esses casos expõem grupos, lugares e momentos relevantes para a construção socioespacial da Florianópolis contemporânea. Foi realizada a revisão de bibliografia e de fontes de dados secundários, incluindo documentos gerais e legislação municipal, estadual e federal. Ademais, informantes locais e visitas a campo contribuíram para a identificação de grupos, conflitos e alianças.

O texto organiza-se em quatro partes, além desta introdução. Na primeira parte, apresenta-se a discussão teórico-conceitual sobre a questão cultural contemporânea e a formação de identidades urbanas em um contexto de expansão do urbanismo com-

petitivo e de utilização de traços identitários tradicionais como estratégia de promoção de cidades. A partir dessa conceituação, na segunda parte, relaciona-se a produção do espaço urbano de Florianópolis com a formação no imaginário local de identidades culturais associadas a padrões de desenvolvimento urbano local. Na terceira parte, são brevemente apresentados três casos (Ribeirão da Ilha, Jurerê Internacional e Ponta do Coral) nos quais esses grupos estabelecem relações sociais complexas, alternando-se entre conflito e cooperação. Os casos expõem uma visão multifacetada e mutante acerca do desenvolvimento urbano da cidade a partir de sociabilidades emergentes. Conclui-se, portanto, que as noções de cultura e, por conseguinte, de identidade cultural não estão alicerçadas numa recuperação constante do passado. Ao contrário, estão sempre em diálogo com novas temporalidades e espacialidades e em relação com outros grupos e dimensões sociais. Assim, o artigo colabora com uma visão da produção do espaço urbano a partir de um enfoque pluralista, considerando as múltiplas formas de disputa, dominação e insurgência presentes na cidade contemporânea como aspectos constitutivos da cidadania e do direito à cidade.

AFINAL, QUAL É A QUESTÃO CULTURAL?

Não é mais possível negar a importância dos aspectos culturais para a compreensão da produção do espaço urbano. O modernismo heroico e seus objetivos ambiciosos de transformação socioespacial foram transformados ao longo do século XX em um padrão universalista e homogeneizador que pouco respeitava liberdades e identidades individuais e locais (ANDERSON, 1999; HARVEY, 2005). Não à toa, a crítica ao modernismo ganhou força com a inclusão de minorias étnicas, nacionais e religiosas no debate urbano, em especial a partir dos movimentos sociais da década de 1960 nos países de economias centrais. Paralelamente, o acentuado e generalizado processo de urbanização e a migração maciça de contingentes populacionais, não somente do campo para a cidade, mas também entre cidades e países, resultaram no contato direto entre diferentes grupos e tradições sociais. Essa transformação da tradicional luta de classes nas cidades em um sistema multifacetado gerou a necessidade de novas teorias, conceitos e modelos explicativos para tentar abarcar o significado desses novos padrões simbólicos. Por um lado, o multiculturalismo dos Estados Unidos da América foi ao encontro das micronarrativas das particularidades culturais, considerando as identidades culturais como estáveis e finitas e constituindo as cidades como mosaicos socioculturais fixos (MACAGNO, 2003). Por outro lado, esse modelo interpretativo não considera as novas expressões geradas pelos contatos entre os diferentes grupos socioculturais, os quais, por sua vez, geram uma nova forma de sentido e representação cultural nos espaços de negociação que reverte os limites estreitos da racionalidade, isto é, a hibridação (CANCLINI, 2006; HALL, 2006). Assim, uma identidade cultural também está em permanente mutação, não podendo ser considerada como algo uno, coeso e estável (uma essência), mas como um processo, algo que sofre transformações constantes, montando estratégias e táticas cotidianas para a sua sobrevivência (CERTEAU, 1985).

As cidades tornaram-se lugares estratégicos para pensar esses conceitos, não somente porque as taxas de urbanização demonstram que o mundo é hoje majoritaria-

mente urbano, mas também porque são nelas que, na maioria dos casos, esses contatos entre diferentes modos de vida e diferentes identidades culturais se dão. A cidade torna-se um patchwork de territorialidades realocadas e móveis. Dessa forma, se já são tradicionalmente debatidas as distintas formas de apropriação do espaço relativas a diferentes classes sociais (LEFEBVRE, 1991), nas discussões contemporâneas sobre o urbano, é possível perceber a mesma preocupação acerca das identidades culturais, em especial com relação aos estudos sobre a dialética entre as escalas globais e locais. Portanto, ainda que sejam levados em consideração os inúmeros trabalhos sobre cidades globais (SASSEN, 1998), cidades em rede (CASTELLS, 2000), novas exigências urbanas em um contexto de globalização e competição por localizações (REZENDE, 1982; LOPEZ, 1998; VAINER, 2000; SÁNCHEZ, 2003; COMPANS, 2005), entre outros, os temas das particularidades locais e da preservação de aspectos singulares de cada meio urbano vêm ganhando destaque, até mesmo pela própria preocupação de que eles desapareçam. Por um lado, ao observar a constituição urbana, é possível distinguir espaços que simbolizam modos de vida e valores particulares a cada grupo social (BOURDIEU, 1996). São esses espaços, entendidos como paisagens codificadas, que podem emergir como novos espaços públicos de caráter identitário e democrático. Por outro lado, a difusão do "gosto pelo antigo", pelo exótico, ou seja, pelos mesmos aspectos distintivos, pode também ser apropriada como estratégia econômica (ZUKIN, 2009). Ao mesmo tempo que a pós-modernidade acentua o processo de globalização econômica e social, a cultura aparece como grande vedete do sistema de acumulação (ARANTES, 2000).

A internacionalização deu-se, em parte, pela incorporação de bens materiais e simbólicos de outras sociedades a partir da abertura das fronteiras geográficas de uma nação. Neste contexto, importa mais a velocidade com que se percorre o mundo do que as posições geográficas fixas, já que a globalização supõe a interação funcional entre atividades econômicas dispersas, bens e serviços gerados por um sistema de muitos centros produtivos e consumidores. Assim, a cultura, incorporada pelo sistema de acumulação, torna-se uma articulação flexível, uma montagem multinacional (CAN-CLINI, 2006). Os objetos perdem a fidelidade com os territórios originários e tornam-se obsoletos instantaneamente, devido ao modo de produção e de consumo em contínua renovação, repleto de surpresa e divertimento. O popular acaba por tornar-se incompreensível pela multiplicidade de encenações com que o folclore, as indústrias culturais e o populismo político o representam.

Na "lógica cultural do pós-modernismo" (JAMESON, 2004), a efemeridade dos produtos e as "modas" transformam-se em um fenômeno de massa; o consumo passa a ser não só de bens e serviços (pessoais e de negócios), mas também de lazer e entretenimento. Apoiada nos espaços revitalizados, nos eventos propagandeados e ideais para a reestruturação econômica, na fixação de novos hábitos sociais, numa arquitetura "espetacularizada", a cidade pós-moderna aparece reinserida no cenário mundial. Portanto, nos estudos atuais sobre a paisagem urbana, a tendência é enfatizar ou as novas edificações e espaços pós-modernos, iguais em qualquer ponto do globo, servindo-se da mais alta tecnologia e sendo capazes de inebriar habitantes e turistas (JAMESON, 2004), ou uma paisagem pós-moderna marcada pelas "renovações" de áreas consideradas degradadas que são transformadas em espaço de/para o consumo (ARANTES, 2000). Deste modo, é possível perceber duas maneiras distintas de transformação do espaço urbano: primeiramente, pelo enobrecimento de setores escolhidos, resultando

2 Canclini (2006), por outro lado, considera que o consumo constrói parte da racionalidade integrativa e comunicativa da sociedade e sugere que é preciso pensar o que a globalização, o mercado e o consumo têm de cultural, já que, por diversas vezes, são encarados somente de forma econômica.

na gentrificação (SMITH, 1996), ou, em segundo lugar, pela sua transformação em um verdadeiro parque de diversões (ZUKIN, 2003). Nos dois casos, a diversidade é apropriada por um sistema baseado na reprodutibilidade. No momento em que tudo vira cultura (ARANTES, 1996), a identidade socioespacial deriva, paradoxalmente, do consumo². O que se consome é um estilo de vida, e, portanto, isso financia a elevação do prestígio de um determinando local ou cidade que adentra o circuito de acumulação. O pastiche, a imitação e a colagem são formas de expressão de uma cidade fabricada e simulada, sem vínculos identitários efetivos com sua formação e desenvolvimento. A própria distintividade, que era o fator atraente para o mercado, acaba-se. Desse modo, mapear uma cidade pós-moderna significa localizar cultura e poder ancorados na questão local ou no mercado global. A complexidade dessas relações será apresentada a seguir, tendo como exemplo o caso de Florianópolis.

A IDENTIDADE FLORIANOPOLITANA

Florianópolis passou por um desenvolvimento bastante lento, preservando alguns de seus aspectos culturais e naturais. Foi somente a partir da década de 1950, com a busca do "progresso", muito ligada à onda desenvolvimentista e industrializante em voga no país, que elites econômicas e políticas locais procuraram mais efetivamente o seu crescimento, adequando-se a modelos externos. A consolidação de uma capital, com a instalação de diversos órgãos públicos, e a valorização da cidade por sua qualidade de vida e seu meio ambiente exuberante trouxeram grandes levas de imigrantes para a cidade. Atualmente, os títulos que Florianópolis recebeu de agências nacionais, internacionais e da mídia³, bem como a promoção de suas belezas naturais trazem mais uma expansão da cidade baseada em novos moradores. Ademais, o próprio planejamento da cidade, que considera o turismo como sua vocação, provoca o grande aumento da população durante o verão. Entre o manezinho – o sujeito tradicional da ilha, descendente de açorianos – e o haule⁴ - o vindo de fora - surgiu a tensão da responsabilidade por um crescimento acelerado, na maioria dos casos, não acompanhado de infraestruturas condizentes, solapando as comunidades tradicionais locais. É nesse sentido que é possível identificar na Florianópolis contemporânea a tensão entre esses grupos, que atuam em uma alternância entre conflito e cooperação na produção do espaço urbano. Para compreender essas relações sociais complexas e instáveis, é necessário primeiro recorrer ao próprio histórico da cidade e a seus ideais de desenvolvimento urbano.

OS MANEZINHOS, OU A CIDADE TRADICIONAL

Os manezinhos corporificam o que é delineado como identidade tradicional de Florianópolis. Essa expressão, derivada de Manoel, típico nome português, designa aqueles que são descendentes dos principais colonizadores da ilha: os açorianos. É importante lembrar que, depois de sua fundação por uma bandeira vicentista e da ocupação militar para a defesa do território meridional brasileiro, a coroa portuguesa estimulou a migração de casais provenientes dos Açores para a ilha a partir de 1726 (CABRAL, 1979). Embora o núcleo principal da Vila de Desterro, nome oficial de Florianópolis no período, já estivesse consolidado em função de atividades portuárias,

- 3 Entre os diferentes títulos, cabe destacar o de capital brasileira com melhor qualidade de vida e terceira cidade do Brasil com maior índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de acordo com o último relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), publicado em 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking. Acesso em: 12 jan. 2015.
- 4 Haule é uma expressão não original de Florianópolis, mas de surfistas, sendo usada para designar quem não sabe surfar, aquele que é de fora ou ainda quem rouba a onda de outro. Neste trabalho, a expressão será adotada para nomear os novos moradores da cidade.

o resto do seu território continuava desabitado. Portanto, foram fundadas freguesias em balneários e comunidades rurais onde esses novos moradores iriam se estabelecer. Ademais, e em contraste com o que ocorria na época com a colonização portuguesa em outras regiões do país, onde era promovida uma produção voltada para o comércio de exportação em grandes latifúndios, os açorianos desenvolveram um modo de produção agrícola em regime de pequena propriedade, com áreas comunais e mão de obra familiar. Baseando suas atividades na agricultura e na pesca, as freguesias funcionavam como pequenas cidades isoladas, com um pequeno núcleo principal formado pela igreja e pela praça em frente a ela, enquanto o casario foi distribuído em busca de fontes de água e terras (VEIGA, 1993). Essas localidades, praticamente autossuficientes, possuíam estradas precárias para conectar-se com o núcleo principal, dependendo, quase exclusivamente, do mar para transporte, comunicação e comércio de produtos.

Esse modelo de ocupação significou, por um lado, o isolamento socioespacial que garantiu a manutenção das tradições açorianas em Florianópolis. Por outro, o isolamento e a emergência de novos modos de vida locais geraram tradições originais da Ilha de Santa Catarina. Um desses novos traços identitários é a lenda sobre as mulheres consideradas bruxas. Embora em nenhum momento tenha havido fogueiras santas em Florianópolis, tal como as que ocorreram na Europa, essas mulheres — curandeiras, parteiras ou mesmo mulheres consideradas más ou feias — eram temidas e odiadas pela população tradicional da cidade e adentraram o imaginário popular para explicar o que era considerado inexplicável. Franklin Cascaes, um dos autores locais mais conhecidos, publicou os relatos dessas histórias, contadas pelos próprios manezinhos e escritas, inclusive, por um deles (CASCAES, 2000). Até os dias atuais, as histórias continuam sendo contadas e acreditadas, fazendo parte do imaginário simbólico de Florianópolis, que é chamada, inclusive, de Ilha da Magia.

Um outro aspecto singular da população descendente de açorianos presente ainda contemporaneamente é a linguagem. O manezinho utiliza expressões portuguesas antigas, muitas vezes sendo considerado como um português arcaico e não comum ao resto do país. A fala é cantada e "chiada". Esse chiado, bastante forte, assemelha-se à troca do "s" pelo "ch", dizendo "tresch", em vez de três. Com a fala com o outro sempre na segunda pessoa do singular (tu), o manezinho ainda conjuga o tempo passado de forma peculiar: em vez de "tu fizeste", ou "tu viste", ele diz "tu fizesse" e "tu visse". Ademais, o manezinho fala extremamente rápido. Todos esses fatores contribuem muito para dificultar a compreensão de seu linguajar, que se transformou em uma espécie de código de identificação. Aliás, a fala do florianopolitano constitui-se em parte fundamental da identidade da população da Ilha de Santa Catarina, como será exemplificado ao longo deste texto. Esse é um motivo de orgulho ou um traço a ser disfarçado com vergonha, dependendo da aceitação do seu portador ou do meio no qual ele se encontra.

A pesca, a horta e a plantação, os animais, a cachaça, a farinha de mandioca, a renda de bilro e a cerâmica são as atividades econômicas normalmente associadas ao que é tradicional de Florianópolis. A Farra do Boi durante a quaresma católica, a festa de Santo Antônio e a procissão de Nossa Senhora dos Navegantes (protetora dos pescadores), o Boi de Mamão em julho, o pau-de-fita, o Terno de Reis, a Festa do Divino, a reunião para tomar o caldo de peixe depois do fim da pesca (uma espécie de "festa da cumeeira" entre todos que participaram da partilha da vez) são as festas religiosas e pagãs dos Açores e agora típicas de Florianópolis (VEIGA, 1993). Levar o passarinho

para passear em gaiolas, disputar um campeonato de canto de curiós no "curiódromo", jogar dominó na Praça XV, discutir política no Senadinho (café em uma esquina popular no centro da cidade) e comer caldo de berbigão no Mercado Municipal são estratégias de adaptação dessa população à vida urbana e de manutenção de seus hábitos para a sua sobrevivência em novos tempos. Os açorianos desenvolveram um modo de vida característico que continua vivo e circulando pelas ruas da cidade contemporânea. Entretanto, o crescimento urbano acelerado da cidade nas últimas décadas tem ameaçado a manutenção dessas características, sobretudo se se leva em conta que, historicamente, foram buscados modelos de desenvolvimento externos à cidade e considerados mais "avançados" que o modo de vida tradicional do manezinho.

OS HAULES COMO RESULTADO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE FLORIANÓPOLIS

Não é raro encontrar muros pichados em Florianópolis com os dizeres "fora hau-les" ou comentários, em reportagens e mídias sociais, sobre o fato de os problemas da ilha serem resultado da vinda de levas de turistas e imigrantes de outras cidades catarinenses, de outros estados brasileiros ou mesmo de outros países, o que gerou inclusive a imagem popular e estereotipada de que os moradores locais são xenófobos. Como existem dinâmicas mais complexas do que o simples aumento populacional para gerar os problemas de crescimento desordenado, degradação ambiental e mobilidade urbana, entre outros, pode-se afirmar que os conflitos socioespaciais emergiram também da busca incessante pelo "progresso", após os diversos "diagnósticos" que caracterizaram Florianópolis como uma cidade atrasada frente ao padrão de desenvolvimento moderno e industrial brasileiro. A pressão pelo desenvolvimento, portanto, advinha das próprias elites políticas e econômicas da cidade, que, historicamente, estabeleceram uma hierarquia social que fez com que

[...] os componentes rurais da estrutura social de Desterro fossem neutralizados pelos componentes urbanos e que o sistema de atribuição de status, o estilo de vida e as formas dominantes de pensar se orientassem muito mais pelos valores dos **grupos urbanos** (militares, administradores e comerciantes) que dos grupos rurais (CARDOSO; IANNI, 1960, p. 20, grifos nossos).

Dessa forma, os investimentos públicos e privados ao longo do século XX buscaram a adequação da cidade a padrões externos e ameaçaram diretamente o núcleo de sociabilidade tradicional estabelecido por manezinhos e nas Freguesias. A forma mais direta para identificar esse padrão é observando o planejamento urbano formal da cidade.

Em 1954, foi aprovado o primeiro Plano Diretor da cidade e instituído um novo código municipal. O plano era constituído de uma revisão histórica, do "diagnóstico" dos problemas da capital e de um projeto de planificação. Elaborado a partir de uma encomenda a um grupo de trabalho não original da cidade, o documento preconizava, como objetivo básico, retirar a cidade do atraso e alcançar o desenvolvimento e o progresso que a levariam à modernidade (RIZZO, 1993). Seguindo os modelos da época, em especial o urbanismo progressista idealizado e difundido nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs), o plano adotou parâmetros racionalistas

e chegou inclusive a prever um centro de governo de estilo modernista (PAIVA; RI-BEIRO; GRAEFF, 1952). Para retirar a cidade do "atraso", o plano definiu, também, três propostas principais: um porto moderno (que nunca foi instalado), um centro universitário e a expansão da atividade turística, considerada ainda como função secundária. O principal eixo de desenvolvimento idealizado conectava o continente e a ilha pela parte sul da península central, com a construção de uma via expressa nesse sentido (Avenida Tronco), embora já se propusesse também a atual Avenida Beira-Mar Norte, conectando o centro da cidade às regiões ao norte, leste e nordeste da ilha, que no período ainda eram ocupadas por freguesias bastante isoladas. É importante notar que o plano teve um impacto bastante limitado na cidade, com o primeiro zoneamento urbano proposto para Florianópolis sendo modificado ao longo do tempo. Das proposições implantadas, restam majoritariamente aquelas de caráter rodoviário que continuaram presentes nos planos seguintes (PEREIRA, 2000).

Também inserido dentro da dinâmica nacional na qual o planejamento urbano cedeu lugar ao planejamento territorial, perdendo a sua especificidade como esfera de reflexão e intervenção (RIZZO, 1993), na segunda metade da década de 1960, começa a ser desenvolvido o Plano de Desenvolvimento Integrado da Área Metropolitana de Florianópolis (Lei 1440/76). Esse é o mesmo período no qual o planejamento metropolitano ganhou força no país, em especial após a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Depois de um levantamento realizado em todo o país, essa instituição identificou as diversas regiões metropolitanas brasileiras, incluindo as outras duas capitais estaduais da região Sul, mas não Florianópolis. Ou seja, era necessário, mais uma vez, retirar a cidade do atraso. Nesse caso, o plano apoiava-se na ideia de que a região de Florianópolis e o próprio estado de Santa Catarina só poderiam se desenvolver se houvesse a sua integração e homogeneização, partindo da própria capital como polarizadora para o resto do estado. Portanto, seria necessário priorizar os investimentos em Florianópolis para transformá-la num grande centro urbano. Por um lado, continuava-se reforçando o caráter administrativo da capital, com a proposição de um centro administrativo, institucional e financeiro da área metropolitana a se consolidar, incluindo: a nova ponte ilha-continente, um grande aterro para dar suporte às diversas conexões viárias, os terminais rodoviários estadual e municipal, o Centro Cívico, o Túnel do Morro do Penhasco e os prédios do executivo, legislativo e judiciário. Por outro lado, estimulava-se a atividade turística com a criação de um Setor Oceânico Turístico na orla leste, abarcando o território de freguesias tradicionais, como a Lagoa da Conceição. Várias modificações foram feitas nessa proposta original até a aprovação do plano em 1976, que manteve, majoritariamente, as intervenções viárias como foco principal (SUGAI, 1994), conectando não somente os espaços intraurbanos (núcleo central e freguesias), mas também o espaço metropolitano e o resto do país, após a construção de rodovias estaduais e federais, em especial a ligação com a BR-101.

Nessa mesma direção, o programa do governador Colombo Salles (1971-1975), chamado de Ação Catarinense de Desenvolvimento e apoiado no programa de metas do presidente Médici, priorizou o setor de transportes e a expansão industrial no estado. Foram construídas a rodovia SC-401 (ligando o núcleo central aos balneários norte), a rodovia SC-404 (conectando a parte leste da cidade) e a Ponte Colombo Salles, juntamente dos acessos e do aterro continental, já prevendo o acesso à terceira ponte, Pedro Ivo Campos (concluída em 1991) e uma futura Avenida Beira-Mar, co-

nectando os bairros de Coqueiros e Estreito, concluída somente em 2012. Entretanto, a obra viária mais significativa do período, e talvez até hoje, foi a Via de Contorno Norte, Avenida Beira-Mar Norte, iniciada na década de 1960. Essa foi a primeira via expressa intraurbana da cidade e teve grande importância na sua divisão territorial. A abertura dessa avenida, além de garantir a acessibilidade e a consequente valorização da área (SUGAI, 1994), procurou dar uma marca de modernidade a esse setor. Durante o mesmo período (década de 1970), foram também se multiplicando os empreendimentos imobiliários, em especial loteamentos e condomínios para grupos de alta renda nas regiões norte e nordeste da ilha para a formação dos balneários turísticos, ao mesmo tempo que o próprio Estado investia nessas áreas, favorecendo diretamente esse segmento populacional. Os empreendimentos, principalmente nas praias no norte da ilha, receberam grande impulso pela vinda de turistas brasileiros e estrangeiros, sobretudo argentinos, uruguaios e paraguaios, durante a década de 1980. Vale ressaltar a dimensão desses empreendimentos, muitos dos quais apresentavam grandes extensões e tornaram-se bairros da cidade contemporânea, como é o caso de Jurerê Internacional, que será mencionado novamente neste texto.

Além do turismo, a implantação de órgãos públicos que reforçavam o caráter administrativo da capital catarinense gerou um grande impacto econômico, urbanístico e populacional. Merece destaque, entre eles, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que possuía recursos superiores aos do próprio município no período e estimulou a vinda de profissionais de outras regiões do país, bem como o desenvolvimento do setor terciário local. A localização do campus, conjuntamente com outros órgãos públicos, em uma área ainda bastante desabitada e de ocupação rural impulsionou o crescimento da cidade. Essa localização no bairro da Trindade serviu também como um meio de polarização do crescimento no nordeste da ilha, apresentando alto incremento na construção civil e intensificação do parcelamento do solo (SUGAI, 1994).

Esse modelo de crescimento – focado nas áreas turísticas e nos arredores dos órgãos públicos – explica o fato de que durante a década de 1980 tenham sido aprovados planos urbanísticos somente para essas áreas, a Lei da Trindade (Lei 1.851/82) e o Plano Diretor dos Balneários, em 1985 (Lei 2.193/85). Incluídas neste último caso, as Áreas de Incentivo à Hotelaria ilustram os benefícios concedidos ao turismo de alta renda, quando se observa que a lei determinava que caso os hotéis fossem classificados de três a cinco estrelas estaria liberado o número máximo de 12 pavimentos, devendo os demais ficarem restritos a dois pavimentos. Esse quesito causou bastante polêmica, sendo alterado o número máximo de gabaritos para quatro, através da Lei 3.014/88 (REIS, 2002).

Finalmente, em 1997 foi aprovado um novo Plano Diretor (Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis Lei 01/97), 21 anos depois de sua versão anterior. Uma quantidade expressiva de leis foi aprovada durante esse período, e, como essa legislação passou a vigorar somente em 1998, a Câmara Municipal já tinha realizado diversas alterações, principalmente no zoneamento, o que veio a permitir, por exemplo, a implantação de um *shopping center* em área de uso residencial e a alteração do número máximo de gabaritos, entre outros. Esse plano propôs um planejamento de forma fragmentada desde a separação do distrito sede do município com os demais, reforçando, portanto, o contraste entre núcleo central, freguesias e balneários; não propôs, por sua vez, medidas sobre a região metropolitana, há muito concebida, pouco investida

e sofrendo com o movimento pendular das populações que trabalham na capital, mas moram nos municípios vizinhos. Foi, enfim, um plano de ocupação do solo urbano e não um Plano Diretor que se aprofundou em diretrizes de desenvolvimento como um todo, chegando ao ponto de não tratar e prever os equipamentos e infraestrutura de serviços básicos, como os sistemas de abastecimento de energia, água e sistemas de saneamento pluvial e de esgotos. Dele, a proposta que mais chama atenção é a verticalização da cidade, que está conduzindo ao adensamento, e um sistema de parcelamento do solo colonial, atendendo aos interesses da indústria da construção civil, mas não ao bem-estar e à mobilidade urbana. Claramente, a ampliação do espaço construído, com a respectiva queda na qualidade estética da paisagem urbana e da qualidade de vida, está sendo a consequência da execução de tal política. Finalmente, o plano, por mais necessário que fosse para um ambiente natural de imensa fragilidade, não continha um Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, nem referências à sustentabilidade ambiental.

Com um plano novo sendo aprovado somente em 2014, ou seja, quase 20 anos após o plano anterior e ainda não implantado efetivamente⁵, não é de se estranhar os inúmeros impactos negativos do crescimento urbano acelerado da cidade. Ademais, esses impactos negativos também são encarados pela população como resultantes de um processo excludente que não levou em consideração as comunidades locais, já que existem inúmeras polêmicas nos mecanismos de participação popular na gestão e no controle desse novo plano diretor. Um último fator ainda marca a produção do espaço na Ilha de Santa Catarina nas últimas décadas: o fim do seu diagnóstico de atraso para se tornar o "sonho de consumo" de brasileiros e estrangeiros e, mais uma vez, estimular a imigração de novos contingentes populacionais.

O que muda em Florianópolis advém de fatores externos e internos. Os fatores externos ligam-se à divulgação de novos ideários de cidade através dos rankings nacionais e internacionais, inclusive nas "cartilhas de boas maneiras" de agências multilaterais como a ONU e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); à valorização de um modelo de qualidade de vida com uma relação mais estreita com a natureza; ao incremento da atividade turística no mundo e no país; e à difusão de novos modos de habitação com o processo de suburbanização das elites em condomínios residenciais, muitas vezes fora da cidade onde realiza a maior parte das suas atividades. Com relação aos fatores internos, o que muda na cidade é o impacto do histórico, constante e maciço investimento para a atração de "usuários solventes" (VAINER, 2000), tanto moradores quanto turistas⁶. Com a exuberância do ambiente natural de Florianópolis, a atividade turística, considerada sua vocação, também é explorada sem limites precisos (LIMA, 2002; REIS, 2002), enquanto o setor terciário cresce baseado nos órgãos públicos da capital catarinense. A cidade passa, enfim, por uma grande valorização material e simbólica, o que acarreta grandes transformações socioespaciais. Não é de se estranhar, portanto, que os novos grupos sociais resultantes dessas transformações entrem em relação direta com a cultura tradicional da ilha, causando momentos de conflito, mas também de cooperação.

5 O Plano Diretor de 2014 foi aprovado após inúmeras polêmicas, incluindo a aprovação de mais de 300 emendas na Câmara de Vereadores e a dissolução de seu Núcleo Gestor. Em julho de 2015, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região julgou a ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal e decidiu pela realização de novas audiências públicas e novo encaminhamento do documento para aprovação na Câmara de Vereadores. Em agosto de 2016, o processo ainda não havia sido concluído e o plano ainda não havia sido efetivamente implantado.

⁶ É importante mencionar que a atração também foi da população de baixa renda, migrante à procura de emprego. Uma vez que o valor da terra na cidade é muito alto, essa população instala-se ou nas cidades vizinhas ou em ocupações na ilha, na major parte das vezes nas Áreas de Preservação Permanente (APP). causando danos ambientais e, muitas vezes, riscos para os próprios moradores (PIMENTA, 2005).

ENTRE MANEZINHOS E *HAULES*: AS SOCIABILIDADES EMERGENTES E INSURGENTES

Com uma cultura de planejamento urbano que valorizou modelos externos, a "modernização", o "progresso" e o "desenvolvimento" de Florianópolis podem ser vistos a olho nu: a derrubada do casario histórico, a verticalização do núcleo central e a ocupação acelerada das antigas freguesias para a formação dos balneários, e um novo sistema viário, tornando o interior da ilha e outras cidades do país mais próximas. Como a mudança foi grande no aspecto físico da cidade, ela reflete e refletirá tanto no modo de vida dos moradores mais antigos quanto na configuração populacional da cidade atual. O antigo e o novo estão em contato direto e cotidiano, e, nesse contato, novas sociabilidades emergem e modificam a realidade socioespacial local. Um caso claro dessa transformação é a Freguesia do Ribeirão da Ilha. Formada no século XVIII com a vinda dos imigrantes açorianos, sua ocupação pelo homem europeu é considerada a primeira da ilha (PEREIRA; PEREIRA; SILVA NETO, 1991). Próxima do continente e da vila sede, a Freguesia do Ribeirão possuía grande relevância econômica e social na rede de núcleos formada desde o Brasil colônia. Foi no período de modernização acelerada identificado em Florianópolis que ocorreram transformações no Ribeirão da Ilha que o alteraram definitivamente. Enquanto se impulsionava o desenvolvimento da cidade no sentido nordeste, a importância do Ribeirão da Ilha declinou. Os novos modos de produção contrastaram e competiram com o modelo de produção local, baseada na pequena lavoura, pesca artesanal e moinhos para produção de farinha e cachaça. Conjuntamente, a desativação do porto de Desterro e a construção e o melhoramento de estradas de conexão na ilha acarretaram a decadência da economia tradicional. A emergência de novos modos de vida, tanto de sociabilidade quanto de hábitos privados, promoveu a desvalorização da cultura local. As edificações sofreram bruscas alterações, a população abandonou as atividades tradicionais, e a mídia decretou "a morte" do Ribeirão da Ilha, situação que foi alterada, ao menos parcialmente, somente a partir da década de 1980.

As mudanças pelas quais Florianópolis passa a partir da valorização socioespacial e do aumento da atividade turística também impactaram o Ribeirão da Ilha (SIQUEI-RA, 2008). Por um lado, a valorização do Ribeirão da Ilha promoveu políticas de preservação do patrimônio histórico local, havendo o tombamento de edificações, restaurações e incentivos. Embora mais efetivos, esses programas não são menos contraditórios. Enquanto não existe uma forma mais efetiva de diálogo, a população local demonstra não compreender o significado da prática patrimonial e acaba por descaracterizar as edificações para adaptá-las às demandas cotidianas, como a instalação de janelas de materiais e estilos modernos em contraste com as tradicionais venezianas de madeira e sem vidro. Por outro lado, enquanto as instituições públicas agem rigidamente contra qualquer forma de infração, multando os moradores locais, elas próprias atuam descaracterizando o patrimônio histórico, como pode ser visto na instalação de lamparinas fixadas às edificações (SIQUEIRA, 2008). Nesse caso, com o intuito de especificar uma área histórica, o governo municipal introduziu elementos estranhos ao contexto local, já que a energia elétrica somente foi instalada no Ribeirão durante a década de 1950 e nunca com o modelo acoplado às residências. Além da descaracterização das fachadas, através da perfuração das paredes de edificações de grande relevância histórica no conjunto arquitetônico ilhéu, a ação pública acabou por forjar uma situação inexistente.

A expansão do turismo, não obstante, afeta o Ribeirão da Ilha pela formação de uma nova área de interesse, ao conjugar o patrimônio histórico e os traços culturais tradicionais ao polo gastronômico constituído por meio da maricultura. Historicamente, as formas tradicionais de pesca perderam a sua importância na economia florianopolitana devido à competitividade com a pesca industrial e à baixa taxa de lucros em a relação a esta última. Como forma alternativa de geração de renda para a população, a UFSC desenvolveu, com os moradores, um programa de cultivo de ostras, importando as suas sementes do Oceano Pacífico (MACHADO, 2002). Embora com grande reconhecimento e produção, a maricultura não chega a afetar substancialmente a renda da população local, que na maioria dos casos não é a proprietária das fazendas, e ainda promove a privatização do mar, espaço de sociabilidade habitual do Ribeirão. A divulgação da área como polo turístico e gastronômico ainda acarretou a venda das edificações e de lotes para novos moradores, enquanto o ribeironense transferiu-se para as encostas dos morros ou para outros bairros, provocando a gentrificação, mesmo que parcial, da área (SIQUEIRA, 2008; SMITH, 2002).

Nesse contexto, o turismo e a imigração de novos moradores são encarados por muitos manezinhos como uma invasão da cidade, e a "nova cara" de Florianópolis, como um abuso, a exploração de uma terra que lhes pertence. Um marco da disputa entre manezinhos e haules foi a eleição para a prefeitura municipal de 1996, logo em um período de aprovação de um novo Plano Diretor para a cidade. Naquele momento, partidos ligados às famílias tradicionais locais fomentaram uma campanha contra a gestão baseada na força dessa invasão e contra "os estrangeiros que querem mandar na ilha", já que o prefeito naquele momento era natural de Porto Alegre⁷. Ademais, esse embate já saiu dos canais formais de participação para tomar forma de manifestações populares e conflitos cotidianos. Além das pichações e manifestações individuais na mídia, coletivos começaram a se organizar. Por meio de um movimento de valorização da figura do manezinho, essa alcunha, antes pejorativa, por ser associada a piadas sobre portugueses (FANTIN, 2000), tornou-se um elogio, um orgulho para os moradores mais antigos da ilha8. Um exemplo é a Medalha Manezinho da Ilha Aldírio Simões para premiar os "manezinhos do ano", sendo inspirada em um jornalista conhecido localmente. Assim, promovendo um dos traços da identidade local, a já mencionada linguagem peculiar, um dos ganhadores, ao ser premiado, subiu ao palco e, voltandose ao público, falou algo indecifrável nesse linguajar característico. Ao terminar, disse que quem soubesse o que ele havia falado era um verdadeiro manezinho. Ou seja, um morador novo, um haule, não entenderia o que ele disse9.

Manezinhos e *haules*, entretanto, não são grupos estáticos e agem tanto em conflito como em cooperação no desenvolvimento urbano da ilha. Com os problemas criados pela expansão urbana desordenada, pela mobilidade deficiente e pela degradação ambiental, entre outros, novos grupos formaram-se, entrecortando manezinhos e *haules*. Um exemplo claro são os novos empreendimentos turísticos na ilha. Por um lado, enquanto manezinhos culpam os *haules* pelos problemas urbanísticos contemporâneos, os novos moradores também procuram defender a qualidade de vida que primeiro os atraiu na cidade. Essa complexificação é clara quando se trata dos movimentos de defesa do meio ambiente contra, por exemplo, um complexo turístico

- 7 O prefeito, na ocasião, era Sérgio Grando, ligado à Frente Popular, uma coligação de partidos considerados de esquerda. Entretanto, a presença de "estrangeiros" nas administrações públicas de Florianópolis e do estado de Santa Catarina é fato comum e atual.
- 8 Muito dessa inversão, conforme descrita por Márcia Fantin (2000), foi encarnada na figura do manezinho mais conhecido no resto do Brasil, Gustavo Kuerten, que se tornou campeão mundial de tênis em Roland Garros em 1997, 2000 e 2001, entre outros torneios, e ajudou a divulgar a cidade e a cultura local.
- 9 O próprio material de divulgação da medalha pela Câmara Municipal de Florianópolis enfatiza o linguajar peculiar da população tradicional. (Disponível em http://www.cmf.sc.gov.br/noticias/3306b4b-1-594b-4c6d-9ffc-d9500e78679d>. Acesso em: 22 jan. 2016).

a ser construído no último ponto de geografia natural em meio ao aterro da Avenida Beira-mar Norte, afetando a fauna e a flora local. Fora um processo de venda bastante duvidoso na década de 1980 e diversos projetos conflitantes para a área (SILVEIRA, 2005), a localização da Ponta do Coral ainda conta com um dos últimos vestígios das comunidades tradicionais naquela área da cidade, com ranchos de pescadores e um parecer favorável à preservação da área pelo Serviço de Patrimônio Histórico, Artístico e Natural do Município (SEPHAN). Finalmente, em um cenário de falta de espaços públicos que não sejam as praias e as áreas de preservação permanente, um movimento protagonizado, em especial, por professores das universidades locais pediu a inserção da área em um complexo de parques municipais.

Em 2014 e 2015, com o polêmico licenciamento ambiental da obra, as disputas ficaram mais claras, com as elites econômicas e políticas locais unindo-se a manezinhos favoráveis ao desenvolvimento de um complexo turístico na Ponta do Coral com grande área aterrada, marina e hotel. Apesar das contradições com relação ao zoneamento local, modificado e mais restritivo com o novo Plano Diretor aprovado no início de 2014, foi somente com a intervenção dos Ministérios Públicos Estadual e Federal que as obras foram barradas, com o argumento da falta de medidas para prevenir e resolver os problemas do polo gerador de tráfego em uma área da cidade que já sofria com problemas de mobilidade urbana.

Como a área continua sendo uma propriedade privada, o conflito se mantém, com o movimento social pedindo a criação do parque e com acusações de que os políticos locais estão agindo em conjunto com os empreendedores. Por outro lado, manezinhos, em falas cotidianas e na mídia local, chamam o movimento de baderneiros, contra o "progresso" da cidade ou, ainda, que o local servirá somente para o consumo de drogas e para abrigar "vagabundos". Sem uma decisão do governo municipal, em 2015, as tensões continuaram, ocorrendo ocupações pelo movimento social, seguidas de operações da polícia e manifestações formais e informais contra o empreendimento¹⁰.

Essa complexificação social, que transborda estereótipos e movimentos organizados, também inverte papéis de acordo com a ocasião. Dessa forma, a grande exposição da cidade na mídia e o aumento dos interesses econômicos na cidade, ligados principalmente à atividade turística, traz uma nova tensão: novos grupos de *haules* investem em empreendimentos na cidade unindo-se, em parte, aos interesses das elites locais, mas contra os "*haules* baderneiros" mais antigos. Por outro lado, esses novos moradores e investidores também podem ser adversários da população tradicional de Florianópolis, tanto da elite quanto daqueles de renda mais baixa, por "roubarem" o que deveria ser deles. Essa é uma relação bastante ambígua: de união, quando é do interesse de ambos, e, ao mesmo tempo, de disputa, quando o tema é o maior usufruto da cidade. Numa relação mais utilitarista, esses "usuários" da cidade investem ou moram em bairros e edifícios luxuosos, inaugurando, assim, um novo movimento pendular. Enquanto a família mora permanentemente na cidade, os adultos (um ou o casal) trabalham em outras cidades, incluindo capitais de outros estados, como São Paulo, voltando diariamente ou nos finais de semana para Florianópolis.

Esse foi o achado em Jurerê Internacional, um investimento de um grupo gaúcho (Habitasul) iniciado na década de 1970, ao lado de um núcleo pesqueiro (SIQUEI-RA, 2008). É interessante notar que o empreendimento somente obteve o sucesso imobiliário e turístico que o transformou em uma das áreas mais visitadas na cidade na última década, após a mudança no projeto urbanístico com a contratação de uma

10 As disputas pela Ponta do Coral foram registradas pelo blog do movimento em defesa da Ponta do Coral (Disponível em: https://parqueculturaldas3pontas. wordpress.com/>. Acesso em: 22 ago. 2015) e pela mídia local (Disponível em: http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/pagina/ponta-do-coral.html. Acesso em: 22 ago. 2015).

empresa originária dos Estados Unidos – mais uma vez, isso comprova a importação de modelos externos à cidade. Assim, por um lado, iniciando um novo padrão de ocupação e estilo de moradia, Jurerê Internacional é conhecido como um dos balneários mais exclusivos do país, com mansões destinadas somente para segunda residência e veraneio; por outro, cada vez mais são construídas residências permanentes de *haules* que se mudam definitivamente para Florianópolis.

É claro que as formas de conflito e cooperação entre manezinhos e *haules* são visíveis de diversas maneiras: em espaços/bairros distintos; partidos políticos opositores; nas mídias mais populares da cidade; na Internet, em páginas, *blogs* e comunidades virtuais intituladas "Fora *haules*" ou "Eu odeio manezinhos"; e nas atividades mais diárias como em conversas e discussões acaloradas, brigas nos supermercados, rachas no trânsito e pichações nos muros. Entretanto, como é possível perceber em casos como os do Ribeirão da Ilha, da Ponta do Coral e de Jurerê Internacional, essas identidades de manezinhos e *haules* não são fixas ou coesas. Pelo contrário, as mudanças sofridas pelos dois grupos no processo de encontro podem trazer mais riqueza e complexidade ao debate sobre o futuro de uma cidade mais democrática e inclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: NECESSIDADES E CONFLITOS DA CIDADE CONTEMPORÂNEA

As noções de cidade e cidadania são interdependentes. Em lugar de tratar diretamente da genealogia dessa conexão, este artigo discutiu como a questão das identidades culturais, formadora de direitos dos cidadãos, emergiu na discussão atual sobre a produção do espaço urbano e o direito à cidade. As cidades passam por um momento de redefinição de papéis em que as fronteiras materiais e simbólicas tornam-se cada vez mais porosas, já que estão em constante comunicação. Em um mundo finalmente globalizado, mas por meio do poder de poucos, da exclusão e fragmentação social, da crescente despolitização que destrói os espaços públicos e gera espaços homogêneos e dissociados de seu contexto histórico e social, da indústria cultural que se apropria dos menores, porém mais rentáveis, traços distintivos, é possível indagar em que medida expressões locais ou populares conseguem (ou conseguirão) formar um espaço efetivamente público e democrático, indo além da dominação externa e interna da sociedade na qual elas emergem.

Este trabalho partiu da noção de que as identidades culturais e, consequentemente, a cidadania não são completas, acabadas, coesas e fixas. Pelo contrário, elas são construções sociais, sempre em processo, resultantes de práticas localizadas espacial e temporalmente. Assim, a polarização entre cultura popular e cultura dominante, que defende a pureza da primeira, como se ambas fossem independentes, não é cabível. Nunca estando somente em condição de receptora passiva, a cultura popular ou tradicional negocia com modelos alternativos, transformando, resistindo ou mesmo negando atributos exteriores. O seu importante papel na produção do tecido social aparece justamente no espaço cotidiano, heterogêneo em práticas e temporalidades.

Em uma cidade como Florianópolis, esses traços tornam-se ainda mais complexos. Através de um processo de desenvolvimento urbano pautado na "busca pelo progresso", essa cidade vem sendo marcada, há décadas, por ciclos migratórios de populações que convivem com as comunidades mais antigas da ilha. Estas últimas, ou

o que denominamos ao longo deste artigo de manezinhos, afirmam-se como sendo os verdadeiros moradores da cidade, com direitos efetivos no usufruto dela. Ao tentar preservar suas tradições culturais e seu estilo de vida, eles também procuram manter os benefícios de sua nascença em um local considerado privilegiado. Descritos como conservadores, mas ao mesmo tempo participando da exploração das riquezas naturais de Florianópolis, os manezinhos muitas vezes excluem os haules e hostilizam os que, segundo eles, "abusam de sua casa". Enquanto uma parcela dos novos moradores defende a qualidade de vida local que primeiro os atraiu, muitos dos imigrantes recentes fecham-se em bairros novos, sem relacionar-se de forma mais direta com o resto da cidade e modificando a paisagem urbana e natural agudamente. Ademais, muitos dos novos empreendimentos na cidade, de grande porte e de grande importância econômica para a municipalidade, são realizados a partir de capitais externos à mesma, o que gera um excedente concentrado que, na maioria dos casos, não se fixa no local. O contato tenso entre esses segmentos populacionais pode ser lido nos jornais, ouvido nas conversas cotidianas, além de ser materializado nas pichações dos muros da cidade. Não é possível distinguir claramente qual a cultura dominante ou quem é excluído. Em Florianópolis, o propulsor de identificação é o apego que esses velhos e novos moradores têm pela cidade.

O desafio é claro nesse caso: tentar promover as possibilidades democráticas através da cultura urbana. Em primeiro lugar, o reconhecimento da memória social, enfim, da pluralidade de identidades culturais, é um dos pressupostos para se pensar o cidadão florianopolitano. O acesso aos bens urbanos locais e à participação na seleção e no modo de se apropriar deles também é um direito. Em conexão direta com a democracia, essas ações refletem-se nas possibilidades de integração social. É a vigência efetiva do princípio de igualdade, mas com direito à diferença, abusando da criatividade de quem monta, cotidianamente, estratégias de sobrevivência e de busca de pertencimento a uma realidade. E é desse modo, a partir desses múltiplos pontos de identificação - posicionalidades -, que será possível nos ver e nos reconhecer inseridos na cultura como nossa história e, assim, descobrir o lugar a partir do qual falamos. Afinal, projetar uma cidade é projetar uma sociedade e uma prática a ser incorporada ao cotidiano. Florianópolis encontra-se em um momento crucial desse debate, no qual precisa tomar a decisão sobre qual sociedade/cidade ela abrigará. Entre as discussões sobre o seu novo Plano Diretor, este é o principal desafio a ser enfrentado

versidade Federal de Santa Catarina (UFSC); mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/ USP); doutora em Urban Planning and Policy pela University of Illinois at Chicago, Estados Unidos; professora adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo

Marina Toneli Siqueira é ar-

quiteta e urbanista pela Uni-

E-mail: marinatsig@ gmail.com.

da UFSC.

Artigo recebido em 24 de agosto de 2015 e aprovado para publicação em 9 de abril de 2016.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. As origens da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. ARANTES, O. Cultura da cidade: animação sem frase. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Brasília, n. 24, p. 229-241, 1996. .. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: _____; VAINER, C.;

MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

ARGAN, G. C. História da arte como história da cidade. São Paulo: Martins Fontes, 2005. BOSI, E. Memória e sociedade: lembranças de velhos. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. BOURDIEU, P. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996. CABRAL, O. Nossa Senhora do Destêrro. Florianópolis: Lunardelli, 1979.

- CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos*: conflitos multiculturais na globalização. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
- CARDOSO, F. H.; IANNI, O. *Cor e mobilidade social em Florianópolis:* aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil Meridional. São Paulo: Nacional, 1960
- CASCAES, F. O fantástico na Ilha de Santa Catarina. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2000.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CERTEAU, M. Teoria e método no estudo das práticas cotidianas. In: SZMRECSANYI, M. I. Q. F. (Org.). Cotidiano, cultura popular e planejamento urbano. São Paulo: FAU/USP, 1985. p. 3-17.
- COMPANS, R. *Empreendedorismo urbano*: entre o discurso e a prática. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.
- FANTIN, M. Cidade dividida. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.
- HALL, S. A identidade cultural na pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 2005.
- JAMESON, F. *Espaço e imagem:* teorias do pós-moderno e outros ensaios. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.
- LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Moraes, 1991.
- LIMA, D. R. A abordagem ambiental no processo de desenvolvimento urbano de Florianópolis. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- LOPEZ, R. *A cidade intencional:* o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MACAGNO, L. Cidadania e cidade (aventuras e desventuras do multiculturalismo). *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 23, n. 43-44, p. 51-59, 2003.
- MACHADO, M. Maricultura como base produtiva geradora de emprego e renda: estudo de caso para o Distrito de Ribeirão da Ilha no município de Florianópolis SC Brasil. 2002.
 Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- PAIVA, E.; RIBEIRO, D.; GRAEFF, E. *Florianópolis:* Plano Diretor. Porto Alegre: Imprensa Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 1952.
- PAOLI, M. C.; ALMEIDA, M. A. Memória, cidadania e cultura popular. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 24, 1996.
- PEREIRA, E. A importação de conceitos modernistas no planejamento urbano de Florianópolis. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 6., 2000, Natal. *Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Natal: PPGAU/UFRN, 2000. p. 1-15.
- PEREIRA, N. V.; PEREIRA, F. V.; SILVA NETO, W. J. *Ribeirão da Ilha vida e retratos:* um distrito em destaque. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 1991.
- PIMENTA, M. C. A. (Org.). Florianópolis do outro lado do espelho. Florianópolis: Ed. UFSC, 2005.
- REIS, A. F. *Permanências e transformações no espaço costeiro:* formas e processos de crescimento urbano-turístico na Ilha de Santa Catarina. 2002. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- REZENDE, V. Planejamento urbano e ideologia. São Paulo: Civilização Brasileira, 1982.
- RIZZO, P. M. B. Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990. 1993. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993.

- SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó: Argos, 2003.
- SILVEIRA, L. R. M. A defesa de um espaço público por natureza: a Ponta do Coral como bem coletivo. In PIMENTA, M. C. A. (Org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2005. p. 85-102.
- SASSEN, S. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SIQUEIRA, M. T. *Entre a prática e o discurso*: a formação de espaços simbólicos na Florianópolis contemporânea. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- SMITH, N. *The new urban frontier:* gentrification and the revanchist city. New York: Routledge, 1996.
- _____. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, Hoboken, v. 34, n. 3, p. 427-450, jul. 2002.
- SUGAI, M. I. As intervenções viárias e as transformações do espaço urbano a via de contorno norte-ilha. 1994. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.
- VEIGA, E. V. *Florianópolis:* memória urbana. Florianópolis: Ed. UFSC; Fundação Catarinense de Cultura, 1993.
- ZUKIN, S. Aprendendo com Disney World. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 23, n. 43-44, p. 11-27, 2003.
- _____. *The naked city*: the death and life of authentic urban places. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MULHERES NA PERIFERIA DO URBANISMO:

informalidade subordinada, autonomia desarticulada e resistência em Mumbai, São Paulo e Durban

WOMEN ON THE PERIPHERY OF URBANISM:

Subordinate informality, disarticulated autonomy and resistance in São Paulo, Mumbai and Durban

Luciana Fukimoto Itikawa

Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, São Paulo, Brasil

R E S U M O: A informalidade subordinada e a autonomia desarticulada são duas faces da mesma moeda: não há neutralidade na posição que a informalidade ocupa na periferia do capitalismo. Parece impossível, portanto, a transição automática do informal para o formal, uma vez que a informalidade funciona como reserva de braços e de terras por subacumulação e superacumulação. Subacumulação, porque só resta o trabalho compulsório por sobrevivência. Superacumulação, porque são extraídos, além dos direitos trabalhistas, todo o aparato para a reprodução social da força de trabalho, incluindo o território que os trabalhadores informais ocupam. Há uma clara assimetria decisória e de riqueza como reflexo de relações desiguais de poder e subordinação, como as discriminações de gênero, raça, casta e classe em São Paulo, Durban e Mumbai. As experiências de resistência de mulheres trabalhadoras informais domiciliares e ambulantes nessas metrópoles revelam contradições e inovações nos arranjos de organização e de articulação com movimentos sociais urbanos, assim como são exemplos de conquistas parciais e pontuais.

PALAVRAS - CHAVE: gênero; espaço urbano; resistência; subordinação; autonomia.

A B S T R A C T: Subordinate informality and disarticulated autonomy are two sides of the same coin: there is no neutrality in the position that informality occupies on the periphery of capitalism. Therefore, an automatic transition from informal to formal seems impossible, since the role of informality is to act as a supply of physical force and of lands by sub-accumulation and super-accumulation. Sub-accumulation - because there is only compulsory work to survive. Super-accumulation - because not only are the labor rights removed, but also all the apparatus for the social reproduction of the labor force, including the territory that the workers occupy. There is a clear asymmetry between decisions and wealth, as a result of the unequal relations of power and subordination, such as gender, race, caste and class discrimination in the three metropolises: São Paulo, Mumbai and Durban. These experiences of resistance by these informal, home-based or street-vending working women reveal contradictions and innovations in the organization and connection with social urban movements, as well as in their partial and isolated achievements.

 ${
m K}$ ${
m E}$ ${
m Y}$ ${
m W}$ ${
m O}$ ${
m R}$ ${
m D}$ ${
m S}$: gender; urban space; resistance; subordination; autonomy.

A carne mais barata do mercado é a carne negra que vai de graça pro presídio e para debaixo de plástico que vai de graça pro subemprego e pros hospitais psiquiátricos (...) mas mesmo assim ainda guardo o direito de algum antepassado da cor brigar sutilmente por respeito brigar por justiça e por respeito

de algum antepassado da cor brigar, brigar, brigar

A Carne Mais Barata do Mercado é a Carne Negra Compositores: Seu Jorge, Marcelo Yuca e Wilson Capellette

TRABALHO, MULHER E TERRA NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: SÃO PAULO, MUMBAI E DURBAN

Elza Soares canta: "A carne mais barata do mercado é a carne negra". Poderíamos acrescentar: a carne mais barata do mercado também é a carne periférica, feminina e sem-terra.

O ano de 2015 terminou com agendas políticas muito contundentes, porém, nem todas inéditas: direitos da mulher, à educação, ao trabalho, à terra, à cidade etc. Ocupar os espaços – públicos e privados – como resistência à máquina de remover direitos é a estratégia dos movimentos urbanos e rurais de ontem e de hoje. Entretanto, algumas dessas agendas se destacaram, sobretudo, pela presença frequente de lideranças mulheres, pela autoria cada vez mais jovem das reivindicações, bem como pela astúcia em desvelar novos interesses que estavam por detrás dos velhos processos. 2016, então, continua com o desafio da articulação da transversalidade da exclusão.

Maricato (1995) apontou as estruturas domésticas que sustentam a manutenção da exclusão territorial e as características da periferização. Rolnik (2015), 20 anos depois, mostra as engrenagens excludentes, locais e mundiais, cada vez mais sofisticadas na periferia global.

Apesar da influência de fluxos, fusões e da volatilidade de capitais nacionais e internacionais sobre processos domésticos de segregação espacial, curiosamente, ao nos debruçarmos sobre os contextos das metrópoles de São Paulo/Brasil, Mumbai/Índia e Durban/África do Sul, o binômio terra-trabalho continua sendo uma das senhas para remoção forçada. No Brasil, entre as várias reflexões sobre a periferia do capitalismo, antes mesmo da questão espacial desvelada por Maricato, já havia uma larga tradição nos estudos brasileiros sobre o papel do barateamento do trabalho e de sua articulação com o regime fundiário. Os formatos se modificaram, mas a estratégia conjugada e excludente, não: trabalho escravo e senzala (FREYRE, 1997);

abolição da escravatura e Lei de Terras (MARICATO, 1997); trabalho de imigrantes e regime de colonato (BARBOSA, 2008); trabalho registrado operário e favela autoconstruída (OLIVEIRA, 2003); trabalho precário terceirizado/informal e ocupações (ITIKAWA, 2015b).

Se no período colonial brasileiro a escravidão significava a retirada do fator trabalho da reprodução do capital, através da não remuneração, da restrição da liberdade e da mercantilização da figura do trabalhador, hoje há artifícios bem mais sutis e complexos: terceirização, trabalho forçado, empreendedorismo no domicílio etc. Não é à toa que os movimentos de moradia, ao perceberem como os efeitos desse golpe no direito ao trabalho reverberam no direito à cidade, protestaram contra a Lei n.º 4330/2004, chamada de Lei da Terceirização em 2015 (ITIKAWA, 2015a).

Os mecanismos verificados nas três metrópoles estudadas, infelizmente, não são diferentes: o barateamento da reprodução da força de trabalho não garante acesso universal a salário, habitação, transporte, licença-maternidade etc. São semelhantes nas engrenagens; entretanto, se diferenciam nas estatísticas e nas camadas a mais de exclusão por casta, raça e gênero. Apesar da difícil tentativa de entender o que aproxima a metrópole de São Paulo das diferentes complexidades das outras duas, um dos objetivos desta pesquisa é entender processos de remoção forçada, paralelos aos movimentos de resistência de mulheres em São Paulo, Mumbai e Durban. Neste artigo, são enunciados exemplos emblemáticos de remoção forçada de espaços públicos e privados urbanos de trabalhadores informais em cada uma das três metrópoles, bem como de movimentos de resistência protagonizados por mulheres que uniram as questões de gênero, urbano e trabalho precário informal.

Este artigo é um breve resumo da primeira etapa de uma pesquisa de pós-doutorado no Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo, publicada em 2015 no formato de livro. A pesquisa obteve suporte do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), através do edital de cooperação tricontinental sul-sul 2014-2015.

Essa primeira etapa da pesquisa foi um estudo comparativo baseado nas seguintes frentes: i) cruzamento da literatura sobre trabalho, urbano e movimentos de resistência de mulheres nos três países; ii) aplicação de 10 entrevistas em profundidade a trabalhadoras informais brasileiras que moram em habitações precárias nas cidades de São Paulo e um grupo focal com seis indianas em Mumbai no ano de 2015. No município de São Paulo, foram escolhidas trabalhadoras informais não só das periferias norte, sul, leste e oeste, como também trabalhadoras de cortiços e ocupações do centro da cidade. Em Mumbai, o grupo focal aconteceu em Dharavi, a maior favela da Índia. De forma resumida, as entrevistas focaram questões do tripé gênero-trabalho informal-urbano a partir dos seguintes recortes: i) divisão sexual do trabalho produtivo/reprodutivo e voz dos sujeitos; ii) local, jornada e relações de trabalho; iii) titularidade, deslocamentos diários casa-trabalho, acesso a infraestruturas, locais de moradia e trabalho em 20 anos.

A segunda etapa da pesquisa, em 2016, terá mais entrevistas e a espacialização, na Região Metropolitana de São Paulo, dos dados do Censo de 2010, da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2015 e da Pesquisa de Mobilidade 2012 do Metrô SP, com a finalidade de investigar as especificidades e precariedades territoriais do trabalho informal feminino. Entre as hipóteses que serão trabalhadas na segunda

etapa estão: trabalhadoras informais têm menos titularidade da casa e do terreno; têm menor ou pior acesso às infraestruturas urbanas; moram e se mudam de periferia para periferia; perdem mais tempo nos deslocamentos diários; ocupam posições subordinadas ou não no trabalho produtivo e nos movimentos sociais organizados etc.

Este artigo analisa duas condições laborais emblemáticas da exclusão conjugadas no binômio terra-trabalho: subcontratação e autonomia, em dois ambientes de trabalho, domiciliar e na rua (ambulante). O objetivo é verificar se há manutenção da subordinação ou desarticulação econômica nas questões de gênero, relações de trabalho e espaço urbano na informalidade ou se, ao contrário, há exemplos de políticas e ações que contradigam esse padrão.

Em primeiro lugar, são brevemente apresentados e contextualizados os padrões de segregação e segmentação dos mercados de trabalho nos três países e seus efeitos sobre as respectivas metrópoles. Os exemplos dados mostram as condições ambivalentes de subordinação na informalidade e a autonomia econômica desarticulada da produção de riqueza. Apesar das três metrópoles conterem contradições e polarizações típicas dos países do capitalismo periférico, cada uma delas manifesta a segregação socioespacial diferentemente, segundo recortes de gênero, raça e etnia.

Em seguida, é explicitado como o processo de urbanização nos três países, em vez de desafiar a herança de exclusão social, reproduziu-a e deu-lhe conformações de ilegalidade estrutural na terra e baixíssima qualidade urbanística. A industrialização, com baixos salários e empregos insuficientes, revelou-se uma modernização conservadora1 ao excluir grande parcela dos assalariados formais e informais do direito à cidade.

Por fim, diante dos processos excludentes no trabalho e no espaço urbano, são apresentadas, com seus respectivos avanços, estagnações e retrocessos, algumas ações de resistência de movimentos sociais nas três metrópoles. Em cada uma delas, o binômio desarticulação/subordinação é desafiado por iniciativas coletivas de resistência, seja na forma de movimentos encabeçados pelas próprias trabalhadoras, seja por meio da articulação de organizações e instituições que lhes dão apoio.

MERCADO DE TRABALHO: SEGREGAÇÃO E SEGMENTAÇÃO WAY OF LIFE

O processo de industrialização no Brasil, Índia e África do Sul – e também em outros países na periferia do capitalismo - produziu contingentes de trabalhadores que não tiveram lugar nas relações formais regulamentadas. As raízes do trabalho subcontratado e por conta própria são tão profundas na formação dos mercados de trabalho nos três países que é possível perguntar se estas não são exatamente as modalidades de trabalho que os diferencia dos países de pleno emprego.

As engrenagens da estrutura produtiva e do mercado de trabalho na periferia do capitalismo são formatadas de modo que o acesso à mundialização capitalista seja seletivo e subordinado. Essa segregação permite que os países centrais do capitalismo detenham os conhecimentos técnicos e científicos, sequestrados em patentes e submetidos a um regime de obsolescência acelerada. À periferia resta, do ponto de vista da produção da riqueza, com diferentes nuances setoriais e diferenças entre os países, a dependência tecnológica e a inserção subordinada na divisão internacional do trabalho. Essa divisão pressiona os sistemas produtivos nacionais, intensificando a competitividade, enfraquecendo o trabalho organizado e limitando a ação pública.

1 O termo modernização conservadora foi melhor desenvolvido por Tavares e Fiori (1993).

Isso restringe os efeitos multiplicadores de investimento e enfraquece o impacto potencial das políticas sociais e trabalhistas.

Países do capitalismo periférico como o Brasil, a Índia e a África do Sul guardam semelhanças na manutenção histórica das anomalias no emprego, na perspectiva ortodoxa da sociologia do trabalho. Centro e periferia, desse modo, fazem parte de uma mesma totalidade, que se manifesta com dinâmicas estruturais orgânicas. A liberalização e a diversificação das economias industriais periféricas não só expandiram as atividades informais, mas também as tornaram mais diversas. Entretanto, mesmo com o aumento da participação do setor industrial, não há transformação da estrutura ocupacional segmentada e segregada (BARBOSA, 2008). Nesse sentido, a informalidade não é uma falha a ser consertada. Também não é somente um subproduto da globalização das cadeias de valor, da divisão internacional do trabalho e das sucessivas crises internacionais do capitalismo.

Estar na periferia, por sua vez, não significa apenas estar espacialmente distante da concentração das infraestruturas urbanas e do direito à cidade. As várias periferias tratadas aqui estão relacionadas à localização ambivalente entre a conquista textual de direitos e a manutenção da prática da exclusão, da precariedade e da dependência do acesso a esses mesmos direitos.

Para Pochmann (2008), países periféricos como o Brasil atualizam antigas e permanentes características do trabalho para a sobrevivência, por meio do crescimento horizontalizado de serviços como autogestão da própria sobrevivência. Para o autor, 31% dos trabalhadores que iniciaram um empreendimento o fizeram pela impossibilidade de encontrar um novo emprego: são proprietários de pequenos negócios de baixa produtividade, não geram lucro, apenas garantem o próprio sustento e de sua família.

O Brasil passou, nos últimos dez anos, por mudanças profundas na estrutura da sociedade brasileira e no mercado de trabalho, resultado dos esforços de articulação de diferentes setores progressistas no sentido da redemocratização e da inclusão social. Apesar de as políticas macroeconômicas terem contribuído para a elevação do salário real, a competição internacional e as intensas pressões do setor privado e de parte da burocracia do setor público ainda mantêm uma tendência no sentido oposto: flexibilização e terceirização da força de trabalho. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2012, o Brasil apresentava uma grande diversidade de inserções ocupacionais. A informalidade, de acordo com a PNAD, somou 42%, em 2013 (IBGE, 2014).

Na Índia, o crescimento, concentrado em uma pequena elite de poucas famílias e negócios, estendeu-se, no máximo, a uma pequena parcela da classe média urbana (BARBOSA et al., 2015). Um dos resultados foi 1 milhão de novos milionários e mais 56 milhões de pobres durante o boom (DAVIS, 2006). A segregação no mercado de trabalho indiano é aguda, porque, além das questões de gênero, sobrepõem-se hierarquias de casta, etnia e religião (UNNI, 2008). Ao contrário do Brasil, a Índia, nos últimos anos, investiu, sobretudo, em programas de combate às injustiças do sistema de castas, os quais não foram suficientemente abrangentes (CACCIAMALI, 2014). A economia informal é quase a totalidade das ocupações no país: 93% (CHEN; RAVEENDRAN, 2014). Nesse sentido, o mercado de trabalho formal na Índia é ínfimo, uma verdadeira exceção.

2 Coloured, na África do Sul, é a denominação para o que equivale a mestiços ou pardos no Brasil (RACE, 2012).

Na África do Sul, historicamente, o acesso às oportunidades de emprego era baseado em um sistema hierárquico dividido entre quatro categorias raciais: brancos, coloured², indianos e negros. Com exceção dos brancos, coloured, indianos e negros sofriam restrições ao acesso à capacitação a certas profissões, ao direito de abrir e estabelecer negócios, bem como ao tipo de mercadoria que poderia ser vendida. Apesar de a economia sul-africana ter crescido 5% entre 2001 e 2007, ela foi abalada imensamente pela crise econômica, com aumento da taxa de desemprego de 30% em 2009 e 33,2% em 2011 (BHORAT et al., 2013). Em 2009, 67% dos trabalhadores na África do Sul estavam na informalidade (YU, 2010).

A superação da dependência econômica por meio do trabalho feminino produtivo não extinguiu a posição subordinada nas relações de gênero no trabalho, a qual atravessa, incólume, os contextos do trabalho formal e informal dos três países. As análises sobre divisão sexual e segmentação ocupacional, segundo critérios de gênero, por sua vez, sugerem subordinação com diferentes graus e especificidades no Brasil, Índia e África do Sul (ABRAMO, 2007; UNNI, 2008; SKINNER, 2009).

INFORMALIDADE SUBORDINADA E AUTONOMIA DESARTICULADA

Apesar da heterogeneidade das relações econômicas e de trabalho na informalidade, a hipótese apresentada neste artigo avança sobre o lugar desta última na periferia do capitalismo. Uma visão dualista da economia entende que o informal pode ser compreendido a partir da mesma matriz evolucionista da economia dos países do centro do capitalismo. Nessa visão, a economia informal existiria e persistiria porque o crescimento econômico ou o desenvolvimento industrial falharam. Essa visão subsidia a crença de que o crescimento da economia e da indústria, a capacitação para o mercado de trabalho, o microempreendedorismo, a adequação do marco regulatório, entre outros, são elementos estruturais da transição para a economia formal (IN-TERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2015).

Entretanto, tais políticas não têm sido suficientes para enfrentar a dimensão e as violações da informalidade, seja porque não há interesse na incorporação do custo da reprodução da força de trabalho, seja porque não é equalizada a assimetria decisória (ITIKAWA, 2015b). A penetração, truncada e parcial, das relações capitalistas de produção, a não generalização das relações salariais e a consolidação da dependência tecnológica externa são componentes da incapacidade histórica dos países da periferia do capitalismo para alterar essa racionalidade.

Nesse sentido, com a manutenção da assimetria de poder econômico entre trabalho formal e informal, mesmo com a institucionalidade da autonomia no trabalho e da conquista da propriedade dos meios de produção pelas/os trabalhadoras/es informais, ainda são perpetuadas as ambivalências entre, por exemplo, regimes de inclusão no sistema tributário e exclusão dos direitos sociais. Veremos, para os casos das três metrópoles, que a matriz evolucionista é funcional na sustentação de programas governamentais e não governamentais, porém ela é de alcance curto, residual e pontual.

A subordinação clássica, da forma como é entendida nas relações salariais, continua acontecendo na informalidade, mesmo com a desvinculação da relação contratual, do ambiente de trabalho e da pessoalidade. A informalidade subordinada é, portanto, a estratégia do capital para reduzir os custos do trabalho e dar primazia a uma nova ordem entre capital-trabalho: manutenção do controle, sem a responsabilização com a reprodução da força de trabalho.

Além disso, ao não eliminar a subordinação, essa estratégia de informalização do trabalho pende ainda mais a favor do capital: baixíssima remuneração por peça produzida; formas diferentes de controle do tempo e da produção, a partir de novos dispositivos de monitoramento e estabelecimento de metas; transferência dos riscos do negócio aos informais; extensão da jornada através da indistinção entre tempo de trabalho e de não trabalho etc. (ABÍLIO, 2011).

A informalidade é considerada, para instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), **adequada** ao discurso de amortecimento em tempos de crise econômica. É vista como **adaptável** ao regime flexível, **natural às mulheres**, ao conjugar trabalho produtivo e reprodutivo. Contudo, na prática, a flexibilidade, especificamente nas ocupações femininas, é mais uma outra camada de subordinação e superacumulação. Segundo Davis (2006), a flexibilidade exigida em redes de produção e de distribuição faz uso, em larga escala, do trabalho feminino desqualificado, desprotegido e de baixa remuneração.

O trabalho por conta própria e autônomo precário, por sua vez, não está articulado ao setor moderno da economia: a existência dele está relacionada diretamente à provisão de geração de renda na parcela excedente do mercado de trabalho, devido à não generalização da relação salarial (BARBOSA, 2008). Abílio (2011) fala na ficção real da acumulação financeira do trabalhador informal. A ideologia do microempreendedorismo tem um entendimento isolado da geração de renda autônoma, vista como uma virtude e uma modernização das relações de trabalho, mas sem incluir a reprodução social do/a trabalhador/a. Essa compreensão do significado do trabalho por conta própria e autônomo é decisiva para contrariar políticas públicas que defendem o empreendedorismo, divulgado com a aparência virtuosa de independência dos trabalhadores.

Nesse sentido, os efeitos negativos do trabalhador por conta própria como excedente da força de trabalho acabam desdobrando-se para todo o mercado de trabalho, uma vez que atuam exercendo forte pressão sobre a faixa de salários, rebaixando-a, bem como sobre a rotatividade no emprego formal³, aumentando-a (KREIN, 2006).

Apesar da existência concreta de políticas de formalização direcionadas às/aos trabalhadoras/es por conta própria, elas não estão atreladas à articulação produtiva ao longo das cadeias locais de valor nem têm o objetivo de fortalecer trabalhadores e organizá-los visando à negociação coletiva e ao acesso aos mercados. Considerando isso, pode-se afirmar que a condição da informalidade no trabalho rebaixa as esperanças de mobilidade social vertical, há, no máximo, "mobilidades laterais" (TE-LLES, 2006).

As políticas governamentais direcionadas às/aos trabalhadoras/es por conta própria estão encerradas na lógica individual e competitiva, baseada na sobrevivência, na acumulação e reprodução isolada, sem enraizamento social e articulação de classe. No caso brasileiro, o programa Microempreendedor Individual (MEI) tem foco tributário e de proteção social individual. Não há qualquer formação de um espírito crítico nem a construção de arranjos produtivos que promovam alternativas à mercantilização das trocas através da articulação e do protagonismo das/os trabalhadoras/es (ALCÂNTARA et al., 2013)

3 Segundo o autor, o Brasil possui um dos maiores índices de rotatividade do mundo: o volume de dispensas representa aproximadamente 60% do estoque de emprego formal. Dessas dispensas, 2/3 ocorrem com trabalhadores com menos de 1 ano de emprego e 1/3, com menos de 3 meses.

O RAPTO DO TERRITÓRIO DO TRABALHO

Historicamente, a relação entre exclusão da terra e dificuldade de inserção no mercado de trabalho mantém-se indissociável. As barreiras para ultrapassá-la estão na entrada ou no interior das estruturas fundiárias e do mercado de trabalho.

A acumulação na periferia do capitalismo, ao menos da forma como se desenvolveu nas três metrópoles, não se deu apenas por sua reprodução ampliada no território, desafiando fronteiras e ocupando novos espaços, mas também por despossessão. Aqui, entendemos acumulação por despossessão de acordo com o conceito atribuído por Harvey (2005) ao regime de acumulação capitalista movido à expulsão e apropriação: extinção de direitos trabalhistas e políticas de bem-estar social; remoções de populações urbanas; desapossamento de bens, incluindo desvalorização por fusões e aquisições e também os novos mecanismos como despossessão de direitos de propriedade intelectual, roubo de recursos genéticos, apropriação da cultura popular etc.

Considerando que a terra tem sido posta na dianteira como um importante ativo financeiro, as/os trabalhadoras/es informais que ocupam o espaço urbano, público ou privado, ficam vulneráveis à disputa dos interesses do setor imobiliário e do próprio Poder Público.

A literatura sobre os processos de remoções forçadas de trabalhadoras/es de espaços públicos e privados nas três metrópoles demonstra que eles/as, ao serem expulsos/ as e retirados/as da base territorial de trabalho, perdem suas conexões de trabalho. Essas conexões envolvem relações com fornecedores, clientes, auxiliares, intermediários, bem como todas as articulações e dinâmicas entre trabalho e moradia, trabalho e família, trabalho e redes de sociabilidade.

As investigações acadêmicas sobre movimentos de resistência, juntamente das entrevistas realizadas durante esta pesquisa, permitem afirmar que a falta de um lugar legalizado na cidade e no emprego formal não fazem das/os trabalhadoras/es produtoras/es passivas/os do espaço urbano. Tanto as/os trabalhadoras/es ambulantes quanto as/os domiciliares tiram proveito do vigor e do dinamismo dos espaços que escolhem, ainda que os ocupem informalmente⁴.

Para as/os ambulantes, dois aspectos demonstram a precariedade no acesso à terra: i) a licença provisória ou permanente de ocupação do espaço público, em geral, é revogável pelo Poder Público, de forma unilateral; ii) o exercício da atividade em áreas valorizadas, sujeitas a projetos urbanísticos, megaeventos e operações imobiliárias excludentes, significa que há uma maior probabilidade de expulsão para a periferia. Já em relação às/aos trabalhadoras/es domiciliares, são três ônus territoriais: i) alto custo da terra, que resulta na precariedade da habitabilidade (cortiços, favelas, ocupações) e da posse do imóvel; ii) obrigação, como estratégia de reduzir os custos, de sobrepor moradia ao trabalho (com reflexos na indistinção espacial entre trabalho e família); iii) responsabilidade pelos deslocamentos para compra de insumos e canalização das mercadorias, sendo os pesos do tempo e do dinheiro descontados da produtividade.

4 Sem a titularidade da terra, conforme desenvolvemos adiante.

GESTÃO DA EXCEÇÃO

As três metrópoles estudadas demonstram estar em franca transformação territorial, social e econômica. Nelas, contudo, continua sendo seletiva a forma pela qual grupos sociais sistematicamente à margem dos direitos acessam determinados recursos escassos. Como a perspectiva de integrá-los é cada vez mais frágil, essas geometrias, além de compulsórias, são complexas, dada a heterogeneidade dos atores e seus arranjos.

Parte da literatura denomina esse tipo de acesso aos direitos, isto é, mediado e seletivo, de "gestão da exceção". Segundo Misse (2002), trata-se de um mercado da cidadania que funciona por meio de mercadorias políticas que são ofertadas por vários agentes em troca de direitos. Entre os direitos fornecidos seletivamente, estão: licença no espaço público, em troca de voto ou dinheiro; assessoria jurídica, em troca de conversão religiosa; unidades habitacionais, em troca de prioridade no acesso etc.

Essa "gestão da exceção" é construída por redes de sociabilidade nas periferias para garantir questões mínimas de sobrevivência. As redes de mediação comunitária funcionam a partir tanto de arranjos específicos de organização da própria população, com algumas hierarquias internas, quanto da atuação do Estado, de organizações não governamentais (ONGs) ou de agências multilaterais. Segundo Marfaing e Thiel (2015), elas têm o papel de integrar determinadas redes de sobrevivência em redes de acumulação, por meio do acesso privilegiado aos mercados. Os agentes se posicionam como interlocutores com fornecedores ou financiadores importantes, ou seja, mobilizam esferas de influência. A ambivalência entre dependência e autonomia no acesso a direitos apareceu na literatura sobre remoções forçadas nas três metrópoles e também nas entrevistadas feitas em São Paulo e no grupo focal conduzido em Mumbai.

AS MULHERES NAS VÁRIAS PERIFERIAS: SUBORDINAÇÃO, AUTONOMIA E RESISTÊNCIA EM SÃO PAULO, MUMBAI E DURBAN

Em São Paulo, são apresentados casos da região central e sul (Jabaquara), em Mumbai, do norte (Dharavi), e, em Durban, do centro (Warwick). Nessas cidades, para a viabilização de novas possíveis fronteiras imobiliárias, os governos locais adiantaram-se, promovendo um verdadeiro processo de limpeza social, isto é, de retirada da cena urbana de todos os grupos que impliquem um cenário de popularização ou pobreza.

As três metrópoles estudadas apresentam movimentos surgidos no interior de grupos que desenvolveram processos de resistência ante as frentes de remoção urbana, retirada de direitos, inibição da voz e deslegitimação da representatividade. As ações dsses movimentos não necessariamente redundaram em conquistas; entretanto, eles são resultados de diferentes iniciativas contra-hegemônicas que desafiam as engrenagens e as sobreposições de exclusão e subordinação. Alguns deles são formados exclusivamente por mulheres e têm diferentes abrangências territoriais, tempos de existência e alcances nas conquistas.

Algumas das experiências desafiam formas de transgressão da norma patriarcal

e subordinadora das relações de gênero nesses espaços. Elas são projetos coletivos que parecem escapar dos limites da dominação, tutela e exploração, indo na direção da afirmação de uma identidade livre. Não obstante, do ponto de vista das conquistas das condições de trabalho, não está claro se existe uma autorregulação libertadora sobre o tempo e o lugar do exercício da informalidade ou, em lugar disso, um aprofundamento da precarização da jornada e do ambiente de trabalho.

Os processos de resistência colhidos das metrópoles, os quais reverberam nos seus respectivos países e regiões, demonstram que não há linearidade e tampouco homogeneidade entre as experiências examinadas. De qualquer forma, o critério de escolha deles fundamentou-se na ideia de que são iniciativas que têm em comum o fato de terem surgido a partir da base dos grupos de trabalhadoras/es, ou seja, foram reações espontâneas, cujos fortalecimento e organização originaram-se no interior dos grupos, ainda que estes tenham recebido suporte e apoio externos.

Resistência é aqui compreendida com base em dois princípios. Por um lado, ela é vista como reposição do conflito, em meio à fabricação de consensos que teimam em negar a existência da exclusão e da subordinação; e, por outro, como potência, isto é, como consciência e negação da humildade ou servidão que tanto agrada às elites (SCHWARZ, 2012).

SÃO PAULO: PLANALTO DE OPORTUNIDADES SELETIVAS E A INSUBORDINAÇÃO DAS PERIFERIAS

Até a década de 2000, algumas matrizes de estudos urbanos apresentavam a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) a partir da dualidade entre centro e periferia, baseada na concentração/desconcentração gradual de urbanização, emprego, equipamentos públicos, etc. que ia do centro, com melhor oferta, para a periferia homogênea e sem infraestrutura urbana (BÓGUS; TASCHNER, 1999). Posteriormente, a RMSP passou a ser vislumbrada como um território diversificado e crescentemente heterogêneo em seus indicadores urbanos e sociais, com nuances no recorte de renda e segregador por raça e classe nos bairros de predominância de brancos e renda alta (MARQUES, 2015). A relação centro-periferia deixou de ser dual para ser complexa e mútipla.

Da mesma forma, assim como há heterogeneidade nas estruturas urbanas, igualmente diversificadas são as relações de trabalho e como elas se manifestam no território da RMSP. A mutiplicidade das relações de emprego, do trabalho independente (autônomo, conta-própria, etc.) e a participação significativa do trabalho informal na estrutura do mercado de trabalho também acontecem com distribuição desigual na metrópole paulistana (PAMPLONA, 2013).

Duas manifestações da informalidade são apresentadas neste artigo: a primeira, o emprego ilegal subcontratado, quando o trabalhador é autônomo, porém subordinado a uma empresa; e a segunda, o trabalho independente por conta-própria para o público, o ambulante. A subordinação na subcontratação do trabalho informal se dá, por exemplo, na imposição unilateral do regime das encomendas e reflete a assimetria decisória sobre a produção. Nesse contexto, o/a trabalhador/a informal é avisado/a do prazo de entrega com poucas semanas ou dias de antecedência. A seguir, são oferecidos três representativos exemplos das diferenças nas dinâmicas de subcontratação: o primeiro é o caso de uma pequena empresa de vestuário; o segundo, de uma grande

multinacional da confecção; e o terceiro, de um órgão público.

O primeiro exemplo, como assinalado, é de uma loja do vestuário de pequeno porte localizada no centro da cidade de São Paulo. Essa loja, segundo os dados, estipulava o preço da peça, entregava os tecidos cortados e a peça piloto para ser copiada nas peças que seriam entregues. O valor da peça era de R\$1,00, por trabalhador, e, para o dono da oficina, de R\$3,80, por peça (PYL, 2012). A loja ainda cobrava multas, caso não fossem costuradas as etiquetas (10% de desconto) ou se as peças apresentassem defeitos (20% de desconto). Os trabalhadores eram imigrantes latinos que viviam em São Paulo e recebiam, por mês, R\$350,00, ou seja, menos da metade do salário mínimo brasileiro. Até 2011, apenas o dono da oficina possuía cidadania regularizada.

O segundo exemplo envolve a multinacional de confecções Zara, cujo trabalho foi tipificado como "análogo à escravidão". Nesse regime de subordinação, além da reprodução de graves precariedades e de ter características de trabalho forçado (servidão por dívida, jornadas extenuantes etc.), o grau de controle do contratante em relação à oficina de costura é algo que o distingue. Um representante da empresa intermediária passava até o final de semana e as últimas madrugadas acompanhando o trabalho dentro da oficina, a fim de assegurar que as roupas fossem entregues (CGGDH, 2012).

O terceiro exemplo, envolvendo um órgão público na subcontratação, mostra que essa estratégia de redução dos custos do trabalho é utilizada, indiscriminadamente, até mesmo por instituições que deveriam zelar pela conformidade dos direitos. As peças do vestuário tinham como destinação o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois tratava-se de coletes para recenseadores (PYL; HASHIZUME, 2010). O episódio é revelador de um processo de superacumulação: uma empresa de confecção venceu o processo licitatório, cujo pregão eletrônico partiu do valor R\$52,34 e diminuiu para R\$18,70. Para produzir o lote de 51 mil coletes, a empresa de confecção subcontratou uma firma não legalizada, a qual receberia R\$5,00 por colete produzido. Tal firma, por sua vez, subcontratou uma oficina de trabalhadores bolivianos, que receberiam R\$1,80 por peça, ou seja, quase 30 vezes menos do valor inicial do pregão.

O contexto de outra categoria de trabalhador informal, os ambulantes, não foge à regra da assimetria decisória e precariedade das condições de trabalho. Ao ocupar o espaço público sem a devida licença para o exercício do comércio ou para a prestação de serviços, eles são obrigados a enfrentar ao menos duas situações: fuga da repressão diária, não rara e com o uso da violência; negociação, econômica ou política, da permanência no espaço público. A licença, como "mercadoria rara", passa a ser, assim, uma moeda de troca valiosa, negociada por meio de disputas, nas quais o que vale é a influência política que tal sindicato, associação ou o próprio trabalhador tem em relação ao Poder Público (ITIKAWA, 2006). Além de o/a trabalhador/a estar subordinado/a aos agentes do Estado na legalidade ou ilegalidade, ele/a também é refém de lideranças que se tornam chefes de territórios ao concentrarem as negociações com o Poder Público e estipularem regras arbitrárias sobre os/as demais moradores/as ou trabalhadores/as.

Nesse sentido, a modificação dos atributos espaciais pelos trabalhadores informais não acontece somente na mercantilização da terra urbana (aluguel da licença, por exemplo), mas também na divisão do espaço, loteando-o segundo regras específicas de poder. Existe uma delimitação de áreas de influência de lideranças de trabalhadores destinadas à venda organizada, que funciona dentro de uma hierarquia

específica de distribuição, comercialização e comunicação (ITIKAWA, 2006).

Outro aspecto é a corrupção como instrumento da gestão da exceção. Devido ao abismo do número irrisório de licenças, 1,4% em relação ao número total de trabalhadoras/es, há um mercado ilegal para que seja feita vista grossa a certa ocupação clandestina do espaço público. Historicamente, o esquema de corrupção permaneceu, sucessivamente, nas diferentes gestões municipais, chegando a movimentar, em 2002, cerca de R\$1 milhão, por mês, de arrecadação de propina de trabalhadores ambulantes pelos agentes fiscais no centro de São Paulo. A soma não só impressiona pela dimensão dos recursos desviados, mas também pela consciência de que esses recursos poderiam ter sido investidos em benefícios para os próprios trabalhadores (ITIKAWA, 2006).

Para contrariar tais processos, alguns movimentos sociais têm lutado por mais participação na política. Na última década, as lutas urbanas em São Paulo têm demonstrado uma diversidade de formas de relação e negociação com o Poder Público: ao mesmo tempo que alguns grupos sociais já consolidados negociam em canais institucionalizados, outros recebem uma forma de tratamento antagônica, com repressão violenta e criminalização.

Em relação às/aos trabalhadoras/es ambulantes, os processos de organização delas/es entre 2011-2013 são exemplos emblemáticos de resistência. Em 2012, em um contexto de endurecimento da Prefeitura de São Paulo, de cassação e perseguição das/ os trabalhadoras/es, chegando à proibição total da atividade, houve a constituição de uma rede municipal de trabalhadoras/es, chamada Fórum dos Ambulantes de São Paulo. Esse fórum passou a promover manifestações públicas semanais, protestando contra arbitrariedades nos processos administrativos, falta de diálogo e abusos na fiscalização da atividade (ALCÂNTARA et al., 2013)

Em abril de 2012, na derradeira proibição total de uma atividade de mais de dois séculos, os trabalhadores, articulados com a Defensoria Pública do Estado e com uma ONG de direitos humanos, resolveram interpor uma Ação Civil Pública, fundamentados em uma argumentação inovadora: o direito à cidade. No mesmo mês, o Judiciário paulista concedeu uma liminar autorizando a permanência dos ambulantes em toda a cidade (ITIKAWA, 2015b).

Duas frentes de resistência do Fórum dos Ambulantes aconteceram nos anos 2013 e 2014, com o protagonismo de lideranças mulheres. A primeira foi a participação ativa no processo de elaboração do Plano Diretor de São Paulo. A outra foi o processo de reivindicação para a participação das/os ambulantes nos eventos de São Paulo da Copa do Mundo de 2014. Embora a principal reivindicação das/os trabalhadoras/es fosse a participação na Copa, todo o processo revelou-se excludente: em vez de proibir radicalmente a participação desses trabalhadores na Copa, deixou as condições de trabalho destes, além de informais, precárias e sem autonomia na decisão dos termos da participação. A ação rendeu lucratividade política à prefeitura e lucratividade econômica às empresas patrocinadoras (ITIKAWA, 2015a). O papel da prefeitura na mediação, diluição e conciliação dos conflitos só foi possível com a estratégia, muito eficaz, de dividir o diálogo e negociar, separadamente, com os atores até o ponto em que tudo já estava definido, para, então, no final, terceirizar os detalhes da participação. Não bastasse a precarização dos ambulantes trabalhando na informalidade na Copa, eles tiveram pouca ou nenhuma autonomia decisória em relação aos demais atores.

MUMBAI: TSUNAMI DE SEGREGAÇÃO E AS ILHAS DE RESISTÊNCIA

Mumbai é uma metrópole-arquipélago: seu território era composto, anteriormente, de sete ilhas, que se fundiram em uma só península para formar um território geograficamente integrado. Isso se deu graças a uma sucessão de cortes de montanhas para aterros de lagos e canais.

A imagem da fragmentação territorial unida pelo engenho humano para se tornar uma só metrópole não superou as segregações sociais e urbanas. Mumbai tem números superlativos, quando se trata de produção de riqueza, vida urbana diversificada e cosmopolita: maior cidade da Índia em termos populacionais, 21 milhões de habitantes, e a maior da Ásia em densidade, 20.038 habitantes/km², no centro expandido, e 20.925 habitantes/km², na periferia; maior Produto Interno Bruto (PIB) do país, concentrando 70% das transações comerciais e financeiras; possui o porto mais movimentado da Índia; é a capital do entretenimento, possuindo o maior valor do metro quadrado da terra da Índia, etc. Entretanto, de acordo com o censo de 2011, 78% da população de Mumbai vive em moradias precárias (favelas, cortiços etc.) (GARTENBERG; BHOWMIK, 2014). Em Mumbai, "enquanto os ricos têm 90% da terra e vivem no conforto em muitas áreas livres, os pobres moram espremidos em 10% da terra" (DAVIS, 2006). É como se a imensa população pobre se confinasse e se espremesse em ínfimas parcelas do território, em ilhas com altíssima densidade, precariedade na habitação e no acesso às infraestruturas urbanas.

Atualmente, Dharavi – a maior favela da Índia, e a segunda maior do mundo – é uma mina de ouro: está estrategicamente ilhada ao redor de um entorno bastante cobiçado. Nos últimos anos, a prefeitura da cidade definiu uma série de intervenções na favela, uma vez que há uma intensa pressão dos incorporadores de empreendimentos vizinhos e tangentes a Dharavi para a instalação de um distrito de negócios, bem como de condomínios residenciais de classe média e de *shoppings* na costa leste da cidade (YARDLEY, 2001). Não há a previsão da incorporação plena das atividades econômicas que acontecem no interior de cada um dos domicílios na favela – as reais fontes de geração de renda de seus habitantes, como oficinas domiciliares, armazéns de reciclados, lojas, prestadores de serviço etc. (CARR, 2015).

Dharavi, uma das centenas de favelas de Mumbai, abriga em torno de 1 milhão de pessoas e possui a maior concentração de pequenas unidades econômicas informais do mundo. Nela funcionam desde oficinas de trabalho domiciliar e de prestação de serviços a ateliês de cerâmica e centrais de triagem de material reciclável (RISBUD, 2003). Além da incorporação do trabalho infantil na cadeia de produção, sobretudo de meninas, outra violação explícita dos princípios do trabalho decente são as péssimas condições de saúde e de segurança no trabalho (GARTENBERG; BHOWMIK, 2014).

Há uma série de iniciativas de organização advindas das próprias trabalhadoras informais, que contam, ou não, com o apoio de organizações não governamentais, vinculadas a universidades, centros de pesquisa, ordens religiosas e agências multilaterais. Existem mais de 100 ONGs em Mumbai que dão suporte aos moradores de favela na reivindicação de melhores condições de vida (RISBUD, 2003). Em Dharavi, atuam pelo menos três ONGs: *Labor Education and Research Network* (LEARN), *Society for the Promotion of Area Resource Center* (SPARC) e *Youth for Unity and Voluntary Action* (YUVA). Segundo Risbud (2003), alguns políticos também fazem o

papel de intermediação seletiva de direitos. Para a autora, o clientelismo, além de não prover acesso universal aos direitos sociais, não possibilita ações contínuas e sustentáveis a longo prazo.

Um processo de organização que se iniciou a partir das próprias trabalhadoras domiciliares é o LEARN *Mahila Kamgar Sangathana* (LMKS). O LMKS foi fundado por Atmadevi Jaiswar, uma trabalhadora domiciliar que articulou mulheres em uma greve a fim de negociar melhores valores pagos por peça de roupa produzida. Atmadevi decidiu reunir um coletivo de trabalhadoras porque os intermediários negociavam valores diferentes por mulher em rúpias indianas: pagavam Rs1,00/peça, Rs1,50/peça ou até Rs2,00/peça. Assim, as mulheres decidiram parar de receber encomendas até que os intermediários pagassem a todas, igualmente, o maior valor negociado na área, isto é, Rs2/peça. O contratante reagiu, recusando o valor, e elas pararam de receber encomendas. O coletivo não desistiu. Passados três dias, o contratante, diante do acúmulo de peças não finalizadas, decidiu aumentar o valor por peça para Rs5,00.

Para Agarwala (2013), há menos consciência de classe operária e mais consciência da exclusão e da exploração. No caso da LMKS, o coletivo se iniciou a partir de laços locais de vizinhança e confiança. Nesse sentido, em geral, a organização das trabalhadoras/es informais se dá por coesão comunitária, não estando claro se o protagonismo delas de fato consegue ter uma amplitude de organização em uma escala territorial (metropolitana ou nacional), com vistas a conquistas de direitos ou de melhoria das políticas públicas. Não foi encontrado um estudo que sistematizasse os movimentos de resistência em Mumbai e o alcance e a sustentabilidade de suas conquistas.

DURBAN: PORTO SEGURO DA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E INICIATIVAS À DERIVA

Durban não foge à regra das cidades sul-africanas: a segmentação e a segregação no mercado de trabalho e na terra são ainda muito marcantes, devido à combinação entre concentração da riqueza e da propriedade: os brancos ainda ocupam os empregos que possuem as melhores remunerações e são beneficiados pela relação favorável entre trabalho formal-moradia-infraestrutura urbana. A segregação territorial originou-se na política do *apartheid*, cuja legislação definia a exclusão de certas profissões do mercado de trabalho e da propriedade da terra (CELIK, 2011). Aos negros, em particular, sobravam ocupações como comércio ambulante, trabalho doméstico e domiciliar.

Durban e Johannesburgo são os dois principais centros industriais do país, sendo que o primeiro deles abriga o principal porto nacional (BENNET, 2003; PALMI, 2006). Com a política de abertura de mercado pós-apartheid, a indústria têxtil sulafricana passou a ser uma importante fornecedora de produtos acabados de vestuário para a China e Índia e, ao mesmo tempo, uma importadora de outros itens desses mesmos países.

Em 1999, o governo metropolitano foi pioneiro no país na elaboração da Política Metropolitana da Economia Informal de Durban, que incluía trabalhadoras/es domiciliares, ambulantes e catadoras/es. Foram chamados acadêmicos para a apresentação de estudos que investigassem as dinâmicas econômica e urbana das diferentes cadeias da economia informal. A política teve enfoque urbano, ao determinar que as

periferias eram os locais prioritários para investimentos do Poder Público, sobretudo os *townships* (bairros negros), onde a informalidade era maior. (LUND; SKINNER, 1999) A política, finalizada em 2000 e aplicada a partir de 2001, foi considerada, na época do seu lançamento, como um caso exitoso internacional. Ela revelou uma mudança histórica na gestão governamental, que, deixando de ser assistencialista, passou a dar suporte aos negócios informais.

Em relação às trabalhadoras domiciliares do setor têxtil/vestuário, houve um processo de organização que culminou na formação de um sindicato específico da categoria em 1989, o Sindicato de Trabalhadores Têxteis e do Vestuário Sul-africano (Southern African Clothing and Textile Workers' Union — SACTWU). A SACTWU não faz distinção entre seus filiados, isto é, não importa se eles são formais ou informais, e integra a tradicional central sindical COSATU. Esse sindicato foi decisivo na pressão para a instalação de canais de negociação entre as empresas do setor têxtil/vestuário e as/os trabalhadoras/es informais no início da década de 2000. Outra instituição que atua nos processos de resistência é o Sindicato das Mulheres Trabalhadoras Por Conta Própria (Self Employed Women Union — SEWU), exclusivo de mulheres trabalhadoras informais. Ele participou ativamente na elaboração do diagnóstico sobre os aspectos socioeconômicos que subsidiou a Política da Economia Informal de Durban (VALODIA, 2007).

Em relação às trabalhadoras ambulantes, o processo de resistência na metrópole de Durban contra a remoção forçada de trabalhadoras/es da região central para a construção de um shopping foi emblemático do ponto de vista da articulação em rede para negociação coletiva e do protagonismo das mulheres. Esse processo aconteceu durante os preparativos para a Copa do Mundo de 2010 em um local estratégico para a venda ambulante: a Warwick Junction. As trabalhadoras ambulantes da SEWU se aliaram à ONG Asiye Tafuleni, a movimentos sociais e acadêmicos, compondo um movimento de resistência, marcado por protestos e ação judicial. Essa frente teve uma primeira conquista com a vitória, em primeira instância, da ação judicial contra a expulsão de um mercado na área central. Tal articulação conseguiu a permanência das/os trabalhadoras/es no local; porém, foi iniciada a construção do shopping, que se concluiu exatamente no ano da Copa do Mundo, em 2010, sem a inclusão, na íntegra, das/os trabalhadoras/es (DOBSON, 2011). Durante a Copa do Mundo na África do Sul, nenhum trabalhador ambulante foi incluído nos projetos de urbanização e construção de infraestrutura para os jogos, apesar da intensa campanha dos movimentos sociais e da própria SEWU (CELIK, 2011).

CONCLUSÃO: DESMATERIALIZAR OS BRAÇOS PARA TOMAR A TERRA

A PERIFERIA COMPULSÓRIA

Apesar das recentes transformações na economia e mobilidade urbanas, não houve um rompimento com a lógica da segregação socioespacial e da expansão urbana predatória em direção às periferias, marcada por assentamentos informais e sem infraestrutura adequada, por moradia sem titularidade e pela oferta insuficiente ou precária de oportunidades ocupacionais.

Por essas razões, pode-se afirmar que as/os trabalhadoras/es informais têm con-

dições desiguais de acesso aos e permanência nos mercados de trabalho. A autonomia delas/es é desarticulada, porque, embora tenham independência laboral, não possuem a contrapartida da soberania para definir os termos de troca. Além da falta de autonomia decisória, ainda enfrentam a expulsão compulsória do espaço urbano e a desarticulação das dinâmicas produtivas, da organização e luta de classes e da participação no regime de acumulação capitalista.

As políticas de formalização e empreendedorismo não consideram o protagonismo coletivo das/os trabalhadoras/es. Os exemplos citados evidenciam que, apesar da posição preponderante do Estado a favor do avanço dos direitos, há uma série de problemas e desafios no diálogo social. Nesse sentido, resta às/aos trabalhadoras/es informais a periferia compulsória, um território à margem do acesso à terra e ao trabalho formal e do diálogo social, normalmente restrito, pontual e discricionário.

RESERVA DE BRAÇOS E DE TERRAS: SUBACUMULAÇÃO E SUPERACUMULAÇÃO

A informalidade subordinada e a autonomia desarticulada são duas faces da mesma moeda: não há neutralidade na posição que os trabalhadores informais ocupam na periferia do capitalismo. Nesse sentido, é impossível dizer que haverá a transição automática do informal para o formal, uma vez que a informalidade funciona como reserva de braços e terras por subacumulação e superacumulação.

Subacumulação, porque tanto no trabalho subcontratado quanto no trabalho por conta própria são extraídos os direitos trabalhistas e todo o aparato social de reprodução social da força de trabalho. Além de a informalidade servir apenas para sobrevivência dos trabalhadores (ou alimentar outras sobrevivências, como vimos), estes não estão incluídos no sistema de proteção social e de acesso formal aos demais direitos sociais, como habitação, saneamento, transporte etc.

Superacumulação, porque as demonstrações de despossessão (HARVEY, 2005) para superacúmulo do capital por extração da mais-valia acontece a partir da superexploração do trabalho: baixíssima remuneração por peça, longas jornadas de trabalho, formas diferentes de controle sobre o tempo e a produção etc. A superexploração do trabalho acontece porque há uma clara assimetria decisória como reflexo de relações desiguais de poder e de subordinação. Para as mulheres, há ainda outra camada de superacumulação, pois recaem sobre elas os trabalhos produtivo e reprodutivo não remunerados e desprotegidos.

Para maquiar a informalidade por meio da formalização de microempreendedores, o capital criou o revés do microempreendedorismo: a fraude das relações de subordinação, na medida em que são utilizadas a retirada de direitos trabalhistas como expedientes de empresas para evitar a necessidade de cumprir certos deveres. A substituição de contratos de trabalho por contratos de prestação de serviço é largamente praticada como uma forma de sanear cadeias inteiras de produção, livrando as empresas dos direitos trabalhistas e, logo, precarizando o trabalho.

A reserva de braços e de terras para futura apropriação é, portanto, funcional à reprodução do capitalismo na periferia. As terras ocupadas por favelas, quando são alçadas ao interesse do mercado imobiliário, tornam-se automaticamente territórios a serem tomados a um preço barato para futura produção imobiliária. Os braços de trabalhadoras/es informais, da mesma forma, como excedente da força de trabalho,

atuam exercendo forte pressão no rebaixamento dos salários, na rotatividade do emprego formal, na extração dos direitos trabalhistas e na redução do custo de trabalho.

BANQUETE PARA POUCOS

Os regimes excludentes, sobretudo no acesso à terra e ao emprego urbanos, têm sido decisivos para a manutenção de uma cidadania racionada. Marfaing e Thiel (2015) falam em redes de acumulação e em redes de sobrevivência; eles mostram os operadores que orbitam em torno dessas redes para a mediação e ponte aos direitos. Trata-se de uma participação seletiva na riqueza, combinada a estratégias de rebaixamento dos custos da terra e da moradia. Se, por um lado, é possível dizer que há redes de suporte que fazem o trabalho de politização e fortalecimento das/os trabalhadoras/es no sentido de alavancar a representatividade delas/es; por outro, esse esforço não tem resultado na universalização dos direitos. A mediação de direitos, seja pelo clientelismo, seja por ação de ONGs, acaba sendo pontual e discricionária. As fronteiras entre apoio, suporte, intermediação ou tutela são muito imprecisas. A pesquisa bibliográfica a respeito das três metrópoles apontou que algumas dessas ações recaem na dependência mútua.

MULHERES INSUBORDINADAS

A revisão da literatura sobre os três países, as entrevistas realizadas em São Paulo e o grupo focal conduzido em Mumbai mostraram várias nuances de subordinação. Contudo, os exemplos de insubordinação coletivos, ainda que pareçam desarticulados, são tão pungentes quanto os esforços para aniquilá-los. É certo que as políticas macroeconômicas, a herança colonial, a segregação e a discriminação nativas e a divisão internacional do trabalho resultaram em informalidade, subordinação e desarticulação das/os trabalhadoras/es informais. Por sua parte, a articulação em rede, os protestos e as ações judiciais são exemplos de processos de resistência que têm desafiado a exclusão, a periferia e a subordinação compulsória.

Não há um mesmo cálculo entre os países que possa resultar no avanço dos processos de resistência contra a gestão da exceção. Cada um dos casos examinados avançou em frentes específicas. Todavia, em conjunto, as falas das trabalhadoras informais entrevistadas carregam o mesmo tom dos dizeres de uma trabalhadora ambulante de Jabaquara, periferia sul de São Paulo: "nós mulheres somos maioria na exclusão. Já perdi muita coisa nessa vida, e agora tô ganhando. Agora que eu comecei, não vou mais parar".

é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP); pós-doutoranda no Instituto de Estudos Brasileiros (IEB) da USP.

Luciana Fukimoto Itikawa

E-mail: luciana.itikawa@ gmail.com.

Artigo recebido em 13 de setembro de 2015 e aprovado para publicação em 9 de abril de 2016.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍLIO, L.C. O Make up do trabalho: uma empresa e um milhão de revendedoras de cosméticos. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

ABRAMO, L. A Inserção da mulher no mercado de trabalho no Brasil: uma força secundária? 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

- AGARWALA, R. Informal Labor, formal politics, and dignified discontent in India. New York: Cambridge University Press, 2013.
- ALCÂNTARA, A. et al., Ambulantes e Direito à Cidade. Trajetórias de vida, organização e políticas públicas. São Paulo: CGGDH, 2013.
- BARBOSA, A. F. A formação do mercado de trabalho no Brasil. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2008.
- _ et al. Project paper Comparative C. In: CEBRAP; UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; IHD NEW DELHI. Growth Regimes, Labor Markets and Inequality in Brazil and India: Parallel Experiences in Historical Perspective. March 7th, 2015.
- BENNET, M. Organizing in the informal economy: a case study of the Clothing Industry in South Africa. Geneva: International Labor Office, 2003.
- BHORAT, H. et al. Labor market and social welfare outcomes in the context of crisis. In: BARBOSA, A. F.; CACCIAMALI, M. (Org.). The "Dynamic South", economic development and inclusive growth: the challenges ahead. São Paulo: CEBRAP, 2013. p. 137-185.
- BÓGUS, L. M. M.; TASCHNER, S. P. São Paulo, velhas desigualdades, novas configurações espaciais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais, São Paulo, n. 1, p. 153-174, maio 1999.
- CACCIAMALI, M. C. Causes and Interpretations of Social Inequalities. In: INSTITUTE FOR HUMAN DEVELOPMENT; CENTRO BRASILEIRO ANÁLISE PLANE-JAMENTO. Labor Market Inequality in Brazil and India: Concepts and Methods of Analysis. São Paulo: CEBRAP; Nova Delhi: IHD, 2014.
- CARR, C. The best idea to redevelop Dharavi slum? Scrap the plans and start again. The Guardian, 18 fev. 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/cities/2015/ feb/18/best-ideas-redevelop-dharavi-slum-developers-india>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- CELIK, E. The exclusion of street traders form the benefits of the FIFA 2010 World Cup in South Africa. African Journal of Business and Economic Research, Durban, v. 6, n. 1, p. 62-86, mar. 2011.
- CGGDH, Trabalho Informal e Direito à Cidade: Dossiê de Violações de Direitos de trabalhadores ambulantes e domiciliares imigrantes. São Paulo: CGGDH, 2012.
- CHEN, M.; RAVEENDRAN, M. Urban Employment in India: Recent Trends and Patterns. Cambridge: WIEGO, 2014 (WIEGO Working Paper, 7).
- DAVIS, M. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- DOBSON, R. Saving the Mother Market: Mobilizing Street vendors in Durban. Inclusive Cities report, ago 2011. Disponível em: http://www.inclusivecities.org/wp-content/ uploads/2012/07/Dobson_Success_Story_Saving_Mother_Market.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- FREYRE, G. Casa Grande e Senzala. São Paulo: Atual, 1997.
- GARTENBERG, I.; BHOWMIK, S. Organizing the unorganized: Mumbai's homeworkers lead the way. Mumbai: Labor Education and Research Network, 2014. Disponível em: http://learn-india.org/. Acesso em: 20 abr. 2016.
- HARVEY, D. O "novo imperialismo": ajustes espaço-temporais e acumulação por desapossamento. Lutas Sociais, São Paulo, n. 13/14, p. 9-21, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFAI E ESTATÍSTICA (IBGE). SIS 2014: Em nove anos aumenta a escolaridade e o ensino superior. Sala de Imprensa IBGE, Rio de Janeiro, 17 dez. 2014. Disponível em: http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?- view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2796>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). The transition from the informal to the formal economy. International Labour Conference 104th Session, 2015. Genebra: ILO, 2015.
- ITIKAWA, L. Vulnerabilidades do Trabalho Informal de Rua: Violência, corrupção e clientelismo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 136-147, jan./mar. 2006.

- _____. Terceirização e o rapto do Território do Trabalho. Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital, São Paulo, 13 abr. 2015a. Disponível em: https://grupodepesquisatraba-lhoecapital.wordpress.com/2015/04/13/terceirizacao-e-o-rapto-do-territorio-do-trabalho/. Acesso em: 20 jan. 2016.
- _____. Ambulantes na Copa: a formula mágica da participação excludente: por trás do monopólio da exploração, a conciliação e a subordinação. In: COMITÊ POPULAR DA COPA DE SÃO PAULO. *Copa pra Quem?* A Copa do Mundo FIFA 2014 numa perspectiva abaixo e à esquerda. São Paulo: CPCopa SP, 2015b.
- KREIN, J. D. Tendências recentes nas relações de Emprego no Brasil: 1990-2005. 2006 Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- LUND, F.; SKINNER, C. Promoting the interests of women in the informal economy: an analysis of street trader organizations in South Africa. Durban: CSDS, ago 1999 (CSDS Research Report, 19).
- MARFAING, L.; THIEL, A. Networks, spheres of Influence and the mediation of Opportunity: the Case of West African Trade Agents in China. *The journal of Pan African Studies*, Sun Village, v. 7, n. 10, p. 65-84, maio 2015.
- MARICATO, E. A *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo: FAU/USP, 1995. Disponível em: http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- ____. Habitação e Cidade. São Paulo: Atual, 1997.
- MARQUES, E. (Org.). A Metrópole de São Paulo no início do século XXI. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.
- MISSE, M. Rio como um bazar: a conversão da ilegalidade como mercadoria política. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 3, n, 5, p. 12-16, 2002. Disponível em: http://necvu.tempsite.ws/images/20riocomoumbazar.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- OLIVEIRA. F. Crítica à razão dualista/O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- PALMI, R. Stitching for Survival: home-based clothing operations in the informal economy. The experience of two women in Kwazulu Natal South Africa. Durban: School of Development Studies, University of Kwazulu Natal, 2006.
- PAMPLONA, J.B. Mercado de trabalho, informalidade e comércio ambulante em São Paulo. *Rev.Bras. Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 30, n.º1, p. 225-249, jan/jun. 2013.
- POCHMANN, M. O Emprego no desenvolvimento da Nação. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- PYL, B. Trabalho escravo abastece produção da marca Talita Kume. *Repórter Brasil*, São Paulo, 11 jul. 2012. Disponível em: http://reporterbrasil.org.br/2012/07/trabalho-escravo-abastece-producao-da-marca-talita-kume/. Acesso em: 20 jan. 2016.
- _____; HASHIZUME, M. Escravizados produziram coletes de recenseadores do IBGE. Repórter Brasil, São Paulo, 20 out. 2010. Disponível em: http://reporterbrasil.org. br/2010/10/escravizados-produziram-coletes-de-recenseadores-do-ibge/>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- RACE in South Africa: still an issue. *The Economist*, Cape Town, 4 fev. 2012. Disponível em: http://www.economist.com/node/21546062>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- RISBUD, N. *Urban slums reports*. The Case of Mumbai, India. Londres: University College London, 2003. Disponível em: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/pdfs/Mumbai.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- ROLNIK, R. A Guerra dos Lugares. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- SCHWARZ, R. Martinha versus Lucrécia. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SKINNER, C. Challenging City Imaginaries: Street traders' struggles in Warwick Junction. *Agenda*, Durban, v. 81, jan. 2009.

- TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Des)ajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- TELLES, V. S. Mutações do Trabalho e experiência urbana. *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, jun. 2006.
- UNNI, J. Are Gender differentials in educational capabilities mediated through institutions of caste and religion in India? Ahmedabad: Gujarat Institute of Development Research, set. 2008 (Working Paper, 86).
- VALODIA, I. *The Informal Economy in South Africa*: issues, debates and policies. Reflections after an exposure dialogue programme with informal workers in Durban, South Africa. Durban: School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal, mar. 2007 (Research Report, 75).
- YARDLEY, J. In one slum, misery, work, politics and hope. *The New York Times*, Nova Iorque, 28 dez. 2011. Disponível em: http://www.nytimes.com/2011/12/29/world/asia/in-indian-slum-misery-work-politics-and-hope.html?_r=0. Acesso em: 20 jan. 2016.
- YU, D. Defining and Measuring Informal Employment in South Africa: a Review of Recent Approaches. Johannesburg: DPRU, 2010. Disponível em: http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Yu_Informal%20Employment%20-%20Yu.pdf. Acesso em: 20 jan. 2016.

ABANDONADOS POR UNS,OCUPADOS POR OUTROS:

EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS NO CENTRO PAULISTANO

ABANDONED BY SOME, OCCUPIED BY OTHERS:

APARTMENT BUILDINGS IN DOWNTOWN SÃO PAULO

FELIPE ANITELLI A, B, C, D, E, F

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, São Paulo, Brasil

$Marcelo\ Tramontano\ {}^{\rm A,\ B,\ C,\ D,\ E,\ F}$

Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, São Paulo, Brasil

R E S U M O: O principal objetivo deste artigo é compreender as demandas e as ações de movimentos populares por moradia no centro de São Paulo e situá-las nas recomendações da legislação vigente, que estabelece a noção de função social da propriedade urbana e indica os mecanismos para coibir a especulação imobiliária. É nesse contexto que esses movimentos ganham vulto e presença no embate político. A ação mais transgressora e, ao mesmo tempo, controversa são as ocupações de edifícios ociosos. São essas questões que conduzirão as argumentações deste texto, embasado em uma revisão bibliográfica, em reportagens exibidas em jornais e em documentários publicados em *websites*. Uma das conclusões mais evidentes é que as reivindicações desses movimentos populares e a maneira como os moradores das ocupações autogerem o espaço coletivo do edifício e compartilham seu cotidiano doméstico conflitam com as políticas públicas habitacionais tradicionalmente adotadas, conflitam, inclusive, com interesses econômicos de promotores imobiliários normalmente beneficiados por essas políticas.

P A L A V R A S - C H A V E : habitação social no centro; movimentos sociais por moradia; política pública habitacional; ocupação de edifícios ociosos; centro de São Paulo.

A B S T R A C T: The main objective of this article is to understand the demands and actions of social housing movements in the center of São Paulo, and situate them according to the recommendations of current legislation, which has established the concept of the social function of urban property, and indicates the mechanisms with which to restrict real estate speculation. It is within this context that these social movements have increased their importance and presence within political debate. The most transgressive and at the same time, controversial action relates to the occupation of unused buildings. These are the issues which have led to the arguments contained within this paper, based on a literature review, as well as newspaper reports and documentaries published on websites. One of the evident conclusions is that there is a direct conflict between the demands of the social movements and the manner in which those taking part in the occupations self-manage the common spaces of the buildings and share their daily housework and the traditionally adopted public housing policies and the economic interests of the real estate agents, who are generally benefited by these policies.

KEYWORDS: social housing in downtown; social movements for housing; public policy for housing; unused building occupation; São Paulo downtown.

Contribuição de cada autor: **A.** fundamentação teórico-conceitual e problematização; **B.** pesquisa de dados e análise estatística; **C.** elaboração de figuras e tabelas; **D.** fotos; **E.** elaboração e redação do texto; **F.** seleção das referências bibliográficas.

DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n1p77

INTRODUÇÃO

O golpe de Estado de 1964, que pôs as Forças Armadas no poder, e as subsequentes gestões públicas autoritárias inibiram ou proibiram, com sistemática violência, mobilizações populares que reivindicassem reformas sociais e políticas. O relatório final da Comissão Nacional da Verdade investigou, reconheceu e publicou diversos crimes sabidamente ocorridos no período¹. A postura autoritária dos governos certamente prejudicou debates e ações que visassem a instituir reformas urbanas significativas e a favorecer grupos sociais cujos interesses fossem dissonantes daqueles do governo. Nesse contexto, apesar de ter contribuído financeiramente para a construção de milhões de unidades, a política habitacional centralizada no Banco Nacional de Habitação (BNH) ampliou certas desigualdades, pois o acesso à moradia adequada proporcionado por esse banco muitas vezes deixou de incluir grupos sociais de renda mais baixa, principalmente a parcela da população com rendimentos mensais inferiores a três salários mínimos. A relação entre determinados interesses empresariais, específicos da incorporação que produz edifícios de apartamentos, e os direcionamentos da política pública, edilícia e urbana desse período foi estudada por Anitelli (2010)2.

Os movimentos sociais apresentados no presente artigo somente se estruturaram e reivindicaram mais influência no debate político entre as décadas de 1980 e 1990, após a desestabilização do regime militar. É curioso como o enfrentamento e a repressão das forças policiais do Estado sobre tais movimentos, muito frequentemente com a anuência do sistema judiciário, ainda faz parte, em grande medida, da política brasileira contemporânea vigente. Neste trabalho, partilha-se a ideia de Maricato (2002, p. 180) de que, sem participação social, a implementação de qualquer ação originária do Poder Público se torna inviável, pois, dessa forma, os cidadãos são entendidos como objeto e não como sujeitos: "Partimos do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a desigualdade". Há uma ampliação da esfera de debate ao incluir e legitimar participantes diversos, com seus diferentes e conflitantes pontos de vista.

Escolheu-se, aqui, partir dessa premissa para compreender interesses, compromissos e ações de movimentos sociais que reivindicam moradia no centro da cidade de São Paulo. Uma forma de situar a existência desses agentes organizados é assumir que eles reivindicam direitos sociais instituídos pela Constituição de 1988 e regulamentados por legislações posteriores3. O acesso à moradia adequada seria o mais elementar dos direitos reivindicados por eles⁴. A natureza e a localização dos investimentos, governamentais ou privados, determinam quem será incluído nos benefícios da aglomeração urbana. O discurso dos líderes desses movimentos por moradia insiste em que a parcela social que eles representam seja incluída nessas benesses, não apenas como consumidora, mas também ouvida sobre a formulação de políticas. Isso fica evidente em diversos documentários já realizados sobre o tema⁵, e tal ponto é o principal espectro abordado neste artigo. Ou seja, novos atores emergiram no processo de redemocratização do país e, atualmente, põem-se incontestavelmente no debate político, incluindo-se, às vezes sem convite formal ou autorização expressa, na formulação da política habitacional que lhes parece cabível. Isso ocorre, por exemplo, através do ativismo das ocupações⁶ de edifícios deixados ociosos por seus proprietários legais. Mais precisamente, o principal objetivo deste trabalho é compreender de-

1 O relatório encontra-se disponível para consulta desde o dia 10 de dezembro de 2014 (Disponível em: http://www.cnv.gov.br/>. Acesso em: 23 jul. 2015).

- 2 O ambiente cultural do período também é reconhecido por Ferreira (2005, p. 15): "A ditatura militar desmontou a mobilização da sociedade civil em torno das grandes reformas sociais, inclusive a urbana, substituindo-a por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático".
- **3** O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 2001, talvez seja o principal exemplo aglutinador dessas regulamentações.
- 4 Por exemplo, Movimento de Moradia no Centro, Movimento de Defesa do Favelado e Associação por Habitação com Dignidade.]
- 5 Por exemplo, Leva (Disponível em: https://www.youtube.com/watch?-v=xn2um8xhc4o>. Acesso em: 14 jul. 2015) e Torre de Babel (Disponível em: "https://www.youtube.com/watch?v=16nJw
- 6 Neste trabalho, adotouse o mesmo nome que os movimentos por moradia costumam usar, ou seja, "ocupações". Decidiu-se não usar, em nenhuma circunstância, o termo "invasão", como normalmente aparece em reportagens jornalísticas que tratam da questão.

mandas e ações de movimentos populares por moradia no centro de São Paulo, como a ocupação de edifícios ociosos, e situá-las nas recomendações da legislação vigente, que estabelece a noção de função social da propriedade urbana e indica mecanismos para coibir a especulação imobiliária.

Aspectos da própria legislação urbana brasileira, que consta especialmente do arcabouço jurídico federal, são usados como fonte para situar certos argumentos, por exemplo, a demanda popular por moradia adequada na região central. Esses aspectos podem ser considerados desdobramentos do que os legisladores constituintes denominaram de função social da propriedade urbana — assinale-se que eles serão, neste artigo, entrevistos por meio dos autores consultados. Dessa perspectiva, os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho concentram-se em uma revisão bibliográfica, cujo recorte temático concatena-se com o objetivo principal. Também são feitas referências a documentários com interesses e abordagens diversas, os quais contribuíram, pontualmente, para situar os argumentos observados na bibliografia. Por fim, um caso concreto é apresentado: o edifício São Manuel, ocupado por militantes de movimentos sociais e pessoas em situação de rua e autogerido pelos próprios moradores.

A revisão bibliográfica também se fez no âmbito de uma pesquisa de doutorado (ANITELLI, 2015), concatenada com uma série de viagens acadêmicas a diversas metrópoles brasileiras, o que favoreceu a realização de entrevistas com dezenas de agentes privados do mercado imobiliário e dezenas de visitas técnicas. Os resultados de tal pesquisa apontaram certas contradições entre os interesses dos principais promotores imobiliários, os direcionamentos da política pública e as demandas de populações com renda mais baixa. Nesse contexto, uma das conclusões é que permanecem relativamente excluídas as famílias que não têm rendimentos mensais suficientes para arcar com os custos do acesso à moradia gerados por esse modelo de produção. Mesmo quando são atendidas pela iniciativa privada ou pelo Poder Público, quase nunca lhes são oferecidas moradias em centralidades consolidadas. Por isso, morar no centro da cidade torna-se praticamente inacessível. Esse quadro contribui para mostrar os equívocos e as contradições que o presente artigo abordará.

ESCONDE-ESCONDE DOS PROBLEMAS HABITACIONAIS: COM NOVAS REGRAS, OS POBRES TAMBÉM PODEM JOGAR

A própria Constituição vigente, principal marco da redemocratização e da alteração das relações político-sociais no país, no que tange à reforma urbana, foi delimitada a partir de iniciativas populares. Consta que 130 mil cidadãos foram signatários da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, que resultou nos artigos 182 e 183, intitulados "Da Política Urbana". Eles abordam, entre outras questões, a função social da propriedade urbana, prevendo eventuais sanções no caso de descumprimento da lei. Maricato (2002, p. 174-175) é enfática ao qualificar o objetivo deles: "o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social". A partir desse novo arcabouço jurídico, a democratização da gestão urbana é fundante, tornando-se central no discurso dos movimentos sociais que lutam por acesso à moradia e a uma forma mais justa de distribuição dos benefícios da

7 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/cci-vil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jul. 2015.

cidade. Nessa perspectiva, pode-se concluir que a população em geral não foi beneficiada de maneira passiva por tal iniciativa da emenda, já que milhares de pessoas ajudaram efetivamente a construir o conceito de função social aplicado ao fenômeno urbano e a criar parâmetros para a ação pública e institucional no território das cidades. Em outras palavras, os participantes não foram apenas objeto, mas sujeitos da ação. A importância dessa emenda é lembrada por diversos autores, entre eles Ferreira (2005) e Rolnik (2009). Portanto, quando ocupam edifícios abandonados, líderes de tais movimentos legitimam juridicamente esse ato recorrendo a princípios da própria legislação brasileira, pois esses imóveis não cumpriam sua função social, já que estavam ociosos, desocupados, sem uso.

Essas ponderações buscam dar legitimidade e amparo a ações populares que querem discutir reformas urbanas profundas que contrariam, em sua maioria, interesses econômicos e arranjos políticos entre empresários influentes e gestores públicos que alinham suas decisões em função das demandas daqueles. Aqui, no contexto desse difícil embate, assume-se a importância de se combater a tendência de criminalização da pobreza e de ações de movimentos populares que reivindicam, a seu modo, suas pautas. A Constituição Federal, primeiramente, se presta a isso. Não resta dúvida de que a legislação adotou posturas progressistas, já que o Estatuto da Cidade, mais de uma década depois, regulamentou instrumentos que coíbem a especulação fundiária e imobiliária, reiterando, com isso, a função social da propriedade urbana. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios são exemplos disso⁸, pois inibem a ociosidade de imóveis, discurso evidentemente endossado pelos movimentos sociais afins.

Pragmaticamente, o que viabiliza a ocupação de um edifício é justamente o fato de ele estar abandonado. Em outras palavras, o que legitima tal ação é o fato de o proprietário do imóvel não cumprir determinações legais⁹. O que reivindicam os líderes desses movimentos é que a legislação seja plenamente cumprida e que todos os atores envolvidos, inclusive os atuais proprietários dos imóveis, submetam-se a ela. Concomitantemente, as ocupações incitam os poderes públicos instituídos – Executivo, Legislativo e Judiciário – a posicionarem-se sobre a questão. Isso costuma evidenciar que esses representantes públicos estão, quase sempre, contrários aos interesses da população mais pobre, haja vista as inexoráveis reintegrações de posse. Kowarick (2007, p. 203) aponta os personagens dessas ocupações, seus motivos e justificativas:

[...] os movimentos sociais reivindicam a ocupação destes espaços, apoiados na existência de imóveis vazios, por centenas de milhares de pessoas que moram em cortiços, hotéis, pensões e apartamentos precários, para não falar naqueles que habitam nas ruas ou em abrigos públicos. Assim, [...] desenvolvem discursos e atuações com base em uma concepção de reforma urbana em função de direitos de cidadania.

Levantamentos confirmam a quantidade significativa de imóveis abandonados na região central. Neste artigo, essas propriedades privadas, passíveis de serem incluídas em políticas públicas voltadas à produção de moradias, são entendidas a partir dos argumentos de Silva (2007, p. 54): "o abandono e a ociosidade dos imóveis na área central constituem um abuso em relação à função social da propriedade. Por outro lado, representam uma oportunidade para uma política de repovoamento com diversidade social [...]". A autora sugere que mais de 300 edifícios da região não esta-

- 8 A própria prefeitura explica: "Tal ociosidade normalmente decorre de atitudes especulativas, quando os proprietários aguardam condições vantajosas financeiramente para comercializálos" (Disponível em: http://gestaourba-na.prefeitura.sp.gov. br/2179-2/>. Acesso em: 23 jul. 2015).
- 9 Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012), referindo-se ao Estatuto da Cidade, confirmam que esses movimentos embasam-se em princípios legais para legitimar suas reivindicações, inclusive a ocupação de imóveis abandonados que, na visão dessas pessoas, estão em desacordo com a lei.

riam ocupados adequadamente, entre imóveis privados e públicos¹0, segundo levantamentos de movimentos sociais e da prefeitura de São Paulo¹¹. Ela ainda traz outro componente que valoriza a ocupação compulsória desses edifícios abandonados e sua transformação em habitação de interesse social: a grande quantidade de imóveis ociosos com elevadas dívidas de IPTU, algumas acumuladas por anos ou décadas, cujos valores seriam equivalentes ao do próprio imóvel, a exemplo do edifício São Manuel, que será examinado no próximo tópico (Ocupação Marconi). A sonegação desses impostos prejudica, claramente, a implementação de políticas públicas municipais e o atendimento de demandas dos movimentos sociais por moradia, expondo, uma vez mais, a diferença entre recomendações e aplicações da legislação.

A ocupação de um edifício abandonado não deveria ser justificada apenas por razões pragmáticas, apesar de fundamentais, como o acesso à moradia adequada. Em grande medida, ao menos nas pretensões dos militantes mais lúcidos, a ocupação torna-se um mecanismo de ativismo político. É possível associar, por exemplo, ocupações ocorridas a partir dos anos 1990 e o surgimento de discussões sobre modalidades de financiamento e viabilização de compra e reforma de imóveis ociosos com o objetivo de produzir habitações de interesse social, realizadas pelo Poder Público local (INSTITUTO PÓLIS, 2009). Alguns autores são taxativos ao afirmar que a possibilidade de requalificação de edifícios vazios "foi inicialmente apontada pelos movimentos sociais atuantes na área central, quando passam a executar um plano de 'ocupações' organizadas, a partir da segunda metade dos anos [19]90" (SILVA, 2007, p. 7)12. Nesse caso, esses movimentos populares não apenas reivindicaram a aplicação da legislação disponível, mas também apontaram caminhos alternativos, que foram adotados, ainda que parcialmente, por gestores públicos locais. Por exemplo, um estudo do Instituto Pólis (2009) aponta resultados específicos conquistados a partir da pressão exercida pelos movimentos sociais: reforma de edifícios, construção de novas moradias, locação social e bolsa aluguel.

Esse quadro representa um enorme desafio não somente aos gestores públicos competentes, mas também aos pesquisadores acadêmicos, pois, especificamente nesse caso, o principal estímulo e fonte originária da ideia de reconversões de edificações abandonadas são parcelas da população desvinculadas dos interesses econômicos dos tradicionais agentes imobiliários privados, com enormes dificuldades em situar-se no debate político já instituído, pessoas normalmente desprovidas de influência sobre a gestão urbana e sem os conhecimentos técnicos necessários. O desafio que se coloca é que os procedimentos metodológicos e as abordagens acadêmicas dos estudos científicos precisam, em alguma medida, abarcar as demandas formuladas por essa população, e não simplesmente, como muitas vezes acontece, imaginar, a partir do âmbito da academia, soluções aparentemente adequadas a esses populares.

Outro aspecto do fenômeno é que não são apenas as ações desses movimentos que costumam, inclusive judicialmente, ser interpeladas, desqualificadas ou desvalorizadas. A área central, território prioritariamente pretendido pela população mais pobre, tem, atualmente, grande descrédito. Reportagens da imprensa de grande circulação e com significativas repercussões costumam associar a área central à criminalidade, e, com isso, intencionalmente ou não, a associam também à pobreza, já que são pobres que moram majoritariamente em boa parte da região central. Nesse contexto, reitera-se a estratégia de criminalizar a pobreza, ao mesmo tempo que problemas restritos territorialmente são tendenciosamente generalizados, como a venda

- 10 Ela menciona um edificio, abandonado e ocupado por movimentos de moradia, localizado na Rua do Ouvidor, que pertenceria ao governo do estado de São Paulo.
- 11 Outros estudos também relatam a existência de um significativo número de domicílios vazios no centro, como o Instituto Pólis (2009, p. 10). Em algumas localidades, em específico, a taxa de imóveis vazios superaria os 20%, por exemplo, Sé (26,8%), República (22,7%) e Pari (21,0%).

12 É possível entrever esse ativismo político também nas palavras de Castro (2010, p. 3): "As ocupações visam encontrar soluções de moradia para as famílias, mas também denunciar a carência de moradia, enquanto edificios públicos ou privados se encontram vagos no centro da cidade."

13 A deterioração é confirmada por Sampaio e Pereira (2003, p. 177): "São Paulo [...] [não escapou] do problema de deterioração de parte de sua área central. [...] Grandes empresas, bancos, comércio de luxo, hotéis, equipamentos de lazer deslocaram-se para outras áreas".

14 Um lugar ao centro. Direção: Fernanda Stica. São Paulo: ECA-USP, 2011 (Disponível em: https://www.youtube.com/user/LugarCentroDoc. Acesso em: 23 jul. 2015).

e o consumo de drogas ou a prostituição. Sem menosprezar a degradação ambiental que, de fato, existe¹³, diversas ações públicas, com evidentes interferências de empresas do setor imobiliário, têm sido pretendidas na área, a exemplo do projeto Nova Luz (SÃO PAULO, 2011).

Aqui, adverte-se que as políticas de renovação do centro, quando dissociadas dos interesses da população mais pobre e realizadas por uma parceria pública-privada que inclui, como ente privado, apenas empresas capazes de catalisar grandes somas de capital, geram, inadvertidamente, processos de gentrificação. Nesse contexto, os mais pobres não participariam da concepção da renovação urbana e, como não teriam rendimentos suficientes para consumir o que seria futuramente oferecido, também não seriam beneficiários dos resultados e, provavelmente, nem mesmo habitariam o centro, uma vez concluído o processo de renovação. Essas questões estão implícitas, de diversas formas, em Kowarick (2007) e Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012). Isso significa que o direito à moradia adequada também implica direito à cidadania, pois o acesso aos benefícios da região central, principalmente após grandes reformas urbanas, pressupõe acesso e proximidade a serviços de saúde, de cultura, oportunidades de trabalho, de mobilidade etc. Mostra-se, portanto, bem amplo o espectro de leis em que esses movimentos populares podem se apoiar para reivindicar seus direitos. Como os representantes dos movimentos sociais não costumam participar de círculos acadêmicos, documentários realizados sobre esses movimentos (muitas vezes pelos próprios participantes) tornam-se uma importante fonte de informação. Um filme, com o sugestivo nome de *Um lugar ao centro*¹⁴, aborda possíveis repercussões do projeto Nova Luz a partir da opinião de moradores da região, participantes de organizações não governamentais (ONGs) e de associações diversas. Todos eles, sem exceção, se posicionam contrários ao projeto, nos termos colocados. Todos reivindicam maior influência sobre a concepção do projeto e temem ser desalojados se os rumos das intervenções não se alterarem. É possível resgatar o comentário de Maricato (2002) de que uma ação pública qualquer, para dotar-se de legitimidade, precisa considerar fundamentalmente a população atingida como sujeito ativo do processo, e não unicamente como objeto da ação. Esse seria um caso concreto de parcelas significativas da população da região central que pretendem alterar os objetivos do Poder Público porque não participaram da formulação das ações.

Isso tem ocorrido em diversas outras metrópoles brasileiras. Alguns sintomas são detectáveis em todos os casos (ANITELLI, 2015): renovações urbanas significativas, em amplos territórios, em centralidades consolidadas, muitas vezes próximas da região central da cidade; conivência do Poder Público com interesses econômicos de agentes imobiliários privados que têm protagonismo nessas renovações, pois incorporam, constroem e vendem seus produtos na área da renovação; exclusão de parcelas mais pobres da população da concepção da intervenção urbana e de seus eventuais benefícios futuros; exclusão, até mesmo, dos produtos acima mencionados; produtos imobiliários oferecidos posteriormente pelo mercado privado, como apartamentos em edifícios destinados a parcelas da população com renda mais alta, que passam a frequentar a região após (e apenas se) a renovação se efetuar nos termos aqui expostos; desqualificação de preexistências edilícias, urbanas, ambientais, paisagísticas e dos próprios usos (comércio, serviços, moradia, etc.) característicos da região antes da intervenção; expulsão de populações mais pobres, não consumidoras dos produtos – comerciais, educacionais, culturais, entre outros – que serão oferecidos pela iniciativa

privada em geral, e não apenas pelo mercado imobiliário, após a renovação. Além disso, não é demais lembrar o generalizado apoio financeiro de empresas do setor imobiliário, como incorporadoras, construtoras e empreiteiras, para a campanha eleitoral de políticos eletivos municipais, como vereadores e prefeitos. O risco é que esses vultosos capitais venham a comprometer e enviesar o trabalho dos eleitos, que, nessas condições, tenderiam a beneficiar, prioritariamente, as empresas que contribuíram com recursos financeiros para elegê-los.

É importante concluir que a população, organizada ou não, que se posiciona de forma contrária a essas renovações urbanas, se opõe também, intuitiva ou deliberadamente, ao modelo de negócio descrito acima. Alguns casos exemplificam essa oposição, como o empreendimento imobiliário privado Novo Recife, no bairro São José, área central da cidade de Recife, Pernambuco, que gerou o movimento popular contrário Ocupe Estelita, referindo-se ao nome do antigo cais localizado em uma região atualmente mantida ociosa pelos proprietários dos imóveis, onde ele pretensamente seria implantado. Novamente, documentos audiovisuais, como o documentário Recife, cidade roubada¹⁵, veiculados através da Internet, são rápidos e eficientes em registrar e analisar os interesses desses movimentos sociais, a partir de outras abordagens e opiniões. Outro caso notável é a Operação Urbana (OU) Consorciada Nova BH, prevista para contemplar boa parte do território de Belo Horizonte, Minas Gerais. Uma audiência pública, realizada na cidade, em 20 de novembro de 2013, nas dependências do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) local, teve grande adesão de diversos movimentos populares. Todas as pessoas que se manifestaram na tribuna, sem exceção, se posicionaram contra a OU nos termos colocados pelo Poder Executivo. As justificativas desses cidadãos, tanto na audiência pública sobre a Nova BH quanto nas reações que deram origem ao Ocupe Estelita, escancaram os sintomas listados no parágrafo anterior¹⁶. O que fica inevitavelmente implícito nessas declarações é o descumprimento, na opinião de quem se manifesta, de recomendações da legislação que indicam políticas públicas urbanas mais democráticas em seu processo e mais abrangentes em seus resultados. Políticas que sejam mais inclusivas e que considerem populações com um espectro socioeconômico mais amplo e, prioritariamente, as que têm menor rendimento.

Tais reações populares são aqui entendidas como uma tentativa de parcelas da sociedade civil de participar mais plenamente do debate político sobre a elaboração e a gestão de importantes materialidades urbanas. É necessário frisar que esse debate sempre existiu e que certos atores, como setores empresariais da construção civil, sabidamente atuaram de modo a ter seus interesses contemplados, a alinhar as ações do Poder Público em função desses interesses e a restringir a atuação de outros atores, pertencentes a outros círculos sociais, cujos interesses seriam, eventualmente, distintos ou mesmo contrários aos desses empresários. A verticalização urbana atual, principalmente a que decorre de vínculos com o capital financeiro, realizada a partir da ação de incorporadores imobiliários em centenas de bairros de população de renda baixa, média e alta, em metrópoles de todas as regiões brasileiras, é um exemplo concreto dos interesses desses empresários materializados na metrópole, com a conivência dos gestores públicos competentes (ANITELLI, 2015)¹⁷. Portanto, a partir desse diagnóstico, o que esses movimentos populares objetivam não é tanto criar um embate, mas, sobretudo, participar do debate político do qual eles foram historicamente excluídos, impondo suas pautas. No caso dos movimentos por moradia no centro

15 Recife, cidade roubada. Direção: Ernesto de Carvalho, Leon Sampaio, Luís Henrique Leal, Marcelo Pedroso e Pedro Severien. Recife, 2014 (Disponível em: https://www.youtube.com/ watch?v=dJY1XE2S9Pk>. Acesso em: 24 jul. 2015).

16 Outras manifestações do gênero, que ocorreram nas mesmas circunstâncias, podem ser mencionadas, como o Ocupe Augusta, em São Paulo, o Ocupe Mauá, em Porto Alegre, e o Ocupa Golfe, no Rio de Janeiro.

17 O autor estudou essa produção imobiliária em cinco metrópoles brasileiras: Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia e Belo Horizonte.

18 Realizada entre 15 e 17 de maio de 2009, em

São Paulo, no 11º Encon-

tro Estadual de Moradia Popular, organizado pela

União dos Movimentos de Moradia (UNM).

de São Paulo, a ação mais vigorosa e exuberante e, ao mesmo tempo, controversa é a ocupação de edifícios abandonados por seus proprietários.

Essa ação radical não é unânime nem mesmo entre os membros dos movimentos. Uma pesquisa de opinião realizada por Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012, p. 402)¹⁸ mostra que, dos respondentes, cerca de um terço (32%) é contrário às "festas", como são nomeadas por eles as ocupações. A principal justificativa deles (34%) é que elas são violentas e perigosas. É evidente que a reação armada e militarizada das forças de segurança do estado de São Paulo, muitas vezes desproporcional e unilateral, já comentada aqui, influenciou o receio exposto nessas respostas. Os próprios autores (2012, p. 413) confirmam essa prática e a criação de estereótipos: "A criminalização dos movimentos sociais, ao lado da criminalização da pobreza, tem sido uma prática recorrente das administrações municipais que se sucederam desde 2005 [...], com reintegrações de posse violentas e repressões truculentas". É óbvio que a ocupação, em si, é apenas um aglutinador que permite, aos seus participantes, para além da edificação ocupada e do medo da violência oficial do Estado, ampliar a noção de cidadania e de ativismo político.

A mesma pesquisa aponta que cerca de dois terços dos respondentes consideram os movimentos de moradia como meio de "consciência política, maior conhecimento dos direitos, maior sensibilidade para questões sociais e da política habitacional" (49,7%) ou de "crescimento pessoal, autoconfiança, autoestima, esperança" (19,1%) (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012, p. 419, grifo nosso). Pode-se concluir que esses acomunados conhecem melhor seus direitos sobre a cidade que habitam e ampliam seu conhecimento sobre as possibilidades de acesso à moradia adequada, as recomendações da legislação e as políticas habitacionais possíveis. Idealmente, adquirem um nível de organização que permite a seus líderes reivindicar, no debate sobre a reforma urbana, influência proporcional aos sindicatos e a outras organizações empresariais da área, como o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais (SECOVI) ou o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON). Da mesma forma, eles estariam melhor preparados e amparados para reivindicar assento e frequentar instâncias desse debate, como conselhos populares de política urbana, reuniões sobre orçamento participativo, audiências públicas, discussões sobre o Plano Diretor etc. Os constrangimentos postos por uma conjuntura desfavorável não diminuem o ímpeto dessas populações de exigir os direitos que lhes pareçam cabíveis, nem alteram a noção de solidariedade que funda a ação desses movimentos sociais.

Como ponto central aos objetivos deste artigo, reitere-se que, quando lhes é permitido intervir abertamente no debate político, esses movimentos sociais introduzem um elemento a mais na discussão: não apenas o acesso à moradia adequada é requerido, mas também o direito de morar e usufruir do centro da cidade. Essa seria uma novidade, principalmente se comparada com as intervenções público-privadas recentes, cujos protagonistas – e beneficiários – são empresas da construção civil que movimentam grandes somas de capital, pois os produtos oferecidos posteriormente costumam priorizar faixas de renda média e alta. Pouquíssimas vezes incluem rendas baixas, raramente se localizam no centro e quase nunca preveem faixas de 0 a 3 salários mínimos. Portanto, moradia no centro para famílias realmente pobres não estaria incluída nem na agenda de políticas públicas nem de negócios privados. Essa situação, ao mesmo tempo que complexifica e isola os movimentos sociais e expõe

o enorme desafio, mostra igualmente o quão importante é a pauta desses cidadãos, que dependem, em grande medida, do próprio esforço para se verem representados.

Os benefícios de morar na região central são incontestáveis. Um dos principais é a diminuição dos desgastes físicos e mentais ocorridos por causa de deslocamentos diários pendulares periferia-centro-periferia, a redução dos custos com mobilidade e o acesso a fartas opções de transporte coletivo¹⁹. O centro também contém maior quantidade e diversidade de serviços públicos, equipamentos urbanos e, evidentemente, maior concentração de postos de trabalho²⁰, formais e informais²¹, oferecidos nas propriedades privadas ou no espaço público, incluindo ambulantes e camelôs, sendo boa parte desses serviços, equipamentos e empregos acessíveis com pequenos deslocamentos, muitas vezes a pé. Essas questões são pontualmente constatadas por diversos autores (KOWARICK, 2007; INSTITUTO PÓLIS, 2009; CASTRO, 2010; TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012).

Um dos movimentos socioterritoriais mais significativos da história brasileira foi a migração rural-urbana que ocorreu entre os anos 1940 e 1980 (ROLNIK, 2009). É sabido que grande parte dessa migração originou-se no Nordeste do país com destino ao Sudeste, principalmente para o Rio de Janeiro e São Paulo, suas maiores metrópoles. Sabe-se, também, que é grande a probabilidade de que um dos primeiros empregos dessa população deslocada ocorra em canteiros de obras da construção civil²², cujos salários da mão de obra pouco qualificada, sem formação específica, sempre estiveram entre os mais baixos do mercado de trabalho. Gerações de migrantes nordestinos teriam, assim, ajudado a construir boa parte dos edifícios de apartamentos da capital paulista a partir de meados do século XX, apesar de quase nunca os habitarem. Como resultado, pode-se gerar uma alienação sobre as regiões consolidadas da cidade, visto que, apesar dos serviços prestados como serventes, pedreiros etc., eles raramente usufruem do ambiente construído como moradores e pouco o frequentam como consumidores. A moradia dos mais pobres, incluindo boa parte dos migrantes, localizava-se em centros menos consolidados ou regiões periféricas, áreas que não interessavam comercialmente ao mercado imobiliário, muitas vezes vinculadas a restrições da legislação urbanística e ambiental que não permitiam a construção de edificações.

Esse processo, cujo principal resultado são periferias precárias e populosas, foi concomitante, contraditoriamente, ao esvaziamento populacional de regiões centrais consolidadas, intensificado nas últimas décadas (INSTITUTO PÓLIS, 2009)²³. O Poder Público contribuiu de várias formas para esse fenômeno do crescimento periférico ou, em outras palavras, para a periferização da pobreza. Uma dessas formas é a prioridade quase total para a construção de conjuntos habitacionais acessíveis a populações de baixa renda na periferia, longe do centro. Até o final dos anos 1990, a produção dos governos municipal e estadual priorizava essa postura (SILVA, 2007). A produção imobiliária privada, apoiada – e, quase sempre, viabilizada, inclusive em termos financeiros - pelo Poder Público, não foi menos significativa. Porém, igualmente, a incorporação imobiliária, quando atendia essa faixa de renda, construía habitações para os mais pobres, quase exclusivamente, em regiões periféricas (ANI-TELLI, 2015). Conclui-se, assim, que as ações públicas – e privadas –, cujos objetivos eram o acesso à moradia para pessoas com menos dinheiro na sociedade brasileira, nos últimos anos, contrariam grandemente os interesses dos atores sociais que efetivamente as representam, os movimentos por moradia no centro.

- 19 Existiriam, no centro de São Paulo, mais de 250 linhas de ônibus e 7 estações de metrô e trens metropolitanos (INSTITUTO PÓLIS, 2009, p. 12).
- 20 Como exemplo, em 2006, apenas o distrito da Sé abrigava 16,61% do total de empregos no município de São Paulo. Além disso, a média de remuneração mensal na região central seria de R\$ 1.344,48 em 2009, indicando que eles seriam relativamente pobres (INSTITUTO PÓLIS, 2009, p. 11, 13).
- 21 Há uma estimativa, relativamente recente e que ainda deve refletir o quadro atual, de que existem cerca de 10 mil ambulantes e 2 mil catadores de lixo no centro de São Paulo (KOWARICK, 2007, p. 173-174).
- 22 Mais informações sobre a situação de trabalhadores em grandes canteiros de obra podem ser encontradas em Maricato (1984).

23 Outros autores confirmam a perda de população das áreas centrais, como Silva (2007).

Na instância federal, por exemplo, o governo congregou boa parte dessas ações nos desdobramentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Alguns dos mais influentes empresários do setor da construção civil no país contribuíram para formatar tal programa, enviesando suas metas em função de seus próprios interesses econômicos. Dessa forma, os maiores beneficiados foram os próprios empresários, que lucraram proporcionalmente ao porte técnico-administrativo das empresas e à capacidade de produzir habitações em menor tempo. A imensa maioria das milhares de unidades habitacionais em edifícios de apartamentos construídos nas principais regiões metropolitanas brasileiras por incorporadores imobiliários, muitas vezes, vinculadas ao mercado financeiro²⁴, foi financiada, aos consumidores, com recursos oriundos de fundos estatais, principalmente do MCMV. Como indica Anitelli (2015), a quase totalidade das moradias construídas nessas condições e destinadas a faixas de renda mais baixa localiza-se em periferias distantes, muitas vezes a dezenas de quilômetros do centro – longe, portanto, dos principais benefícios que a região central tem para quem mora nela.

24 Os vínculos atuais entre os mercados imobiliário e financeiro e as repercussões sobre a produção habitacional brasileira podem ser entrevistos nos argumentos de diversos autores, como Shimbo (2010) e Fix (2011).

Associado a essas questões, está o interesse econômico de quem incorpora esses edifícios em construir grande quantidade de unidades habitacionais, em tempo relativamente curto, fato que geraria, a partir de demandas advindas do mercado financeiro, os lucros necessários, adequados ao modelo de negócio instituído. A produção, nesses termos, somente seria possível em regiões periféricas, muitas das quais pouco urbanizadas ou desabitadas, com grandes glebas de terrenos, adequados para a massiva implantação de megaempreendimentos padronizados. Esses aspectos reforçam o desinteresse de tais empresários em investir seus recursos financeiros na região central da cidade, praticamente já ocupada e quase sem terrenos disponíveis. Desinteressam-se, principalmente, pela reabilitação de edifícios ociosos, já que as moradias resultantes não atenderiam suas solicitações. Como consequência, é provável que eles percam também seus investidores – e os respectivos recursos – oriundos do mercado financeiro, já que não poderiam produzir no ritmo e na quantidade esperada. Os métodos construtivos seriados normalmente utilizados em conjuntos habitacionais construídos na periferia também seriam incompatíveis, uma vez que os diferentes edifícios reabilitados demandariam, em tese, soluções construtivas e projetuais específicas, pois se encontram em estados de conservação muito variados. Em outras palavras, não seria mais possível executar projetos padronizados, que são a regra nos conjuntos periféricos.

Nesse contexto, torna-se difícil alinhar, por um lado, interesses de movimentos populares que reivindicam moradia adequada na região central e, por outro lado, políticas públicas cujos resultados são grandes conjuntos habitacionais localizados em periferias urbanas. Esses interesses e políticas tornam-se ainda mais desalinhados com a inclusão dos agentes imobiliários envolvidos. A conclusão é a de que as intenções dos movimentos por moradia em fixar sua residência no centro contrariam frontalmente um dos fundamentos do programa governamental Minha Casa Minha Vida: a primazia da iniciativa privada envolvida em escolher quais produtos oferecer, onde implantá-los e a quem destiná-los, explorando livremente as rendas fundiárias e imobiliárias. Nas circunstâncias atuais, apoiado pela administração pública, um dos principais pilares da produção imobiliária privada é a especulação.

Portanto, a decisão dos gestores públicos competentes em incluir as demandas desses movimentos sociais pressuporia uma significativa revisão das políticas habitacionais da última década. Isso dimensiona o desafio posto a seus principais líderes, já

que suas reivindicações, quando atendidas, podem significar o prejuízo de centenas de promotores imobiliários, que têm historicamente exigido prioridade na alocação de recursos públicos. Se esse quadro indica dois polos diferentes, é importante entender como políticos elegíveis se posicionariam diante desse cenário, pois boa parte dos membros dos poderes Executivo e Legislativo municipais tem, como já mencionado, suas campanhas eleitorais fortemente financiadas por setores empresariais da construção civil. A dúvida é se eles estariam dispostos a contrariar interesses dos agentes imobiliários cujo aporte financeiro foi decisivo para a vitória deles nas eleições. Em outras palavras, enquanto o poderio econômico de determinados agentes privados for condicionante de ações da administração pública, os movimentos populares por moradia terão pouca interferência nos direcionamentos da gestão edilícia e urbana. Os termos que definem a moradia essencialmente como produto imobiliário deveriam ser revistos, nesse contexto.

DESOCUPAR PRECONCEITOS, OCUPAR EDIFÍCIOS: EDIFÍCIO SÃO MANUEL, MAS PODEM ME CHAMAR DE OCUPAÇÃO MARCONI

Um caso específico será examinado na sequência. Suas qualidades refletem dezenas de outras ocupações de edifícios ociosos no centro de São Paulo²⁵ ou de outras metrópoles brasileiras. Trata-se do edifício São Manuel²⁶, localizado na Rua Marconi, na esquina da Rua Barão de Itapetininga, distrito da República, centro de São Paulo. Uma forma de situar os atos e as demandas dos ocupantes, visíveis nos relatos a seguir, é assumir a inadequação das políticas públicas locais voltadas ao acesso à moradia, de acordo com as expectativas desses moradores (TATAGIBA; PATER-NIANI; TRINDADE, 2012). Esses atos e demandas também refletem as análises já realizadas no tópico anterior, principalmente a incapacidade do Poder Público em produzir moradia adequada suficiente, destinada a faixas de renda baixa e localizada na área central da cidade (ANITELLI, 2015). Apontam, igualmente, para a ineficiência da administração pública em coibir a especulação imobiliária e em exigir, nos termos da legislação vigente, o cumprimento da função social da propriedade urbana (SILVA, 2007). No caso desse edifício, por exemplo, haveria uma significativa dívida em IPTU no valor de 520 mil reais²⁷, além, evidentemente, do fato de o imóvel encontrar-se ocioso até a data dessa ocupação.

A Ocupação Marconi²⁸ apenas reflete, portanto, as dificuldades de boa parte das famílias pobres urbanas em inserir-se como beneficiárias das possibilidades disponíveis no centro, ao mesmo tempo que demostra, uma vez mais, a desigualdade social existente no Brasil. Uma faixa instalada na porta de entrada do edifício expõe alguns sintomas dessa contradição: "Nós do MMPT [Movimento de Moradia para Todos²⁹, que coordena essa ocupação] estamos lutando para o poder público desapropriar os latifúndios improdutivos e acabar com a especulação imobiliária"³⁰. As informações a seguir foram obtidas a partir de notícias publicadas em jornais de grande circulação ou de reportagens de outras mídias, como artigos ou vídeos disponibilizados em websites da Internet. Elas tratam da Ocupação Marconi e expressam a opinião de alguns moradores entrevistados. As principais coincidências dos perfis socioeconômicos, como sugere o italiano Manuel Moruzzi, coordenador do MMPT e coabitante

- 25 Como uma ocupação realizada em edifício localizado na Rua Mauá, 340, bairro da Luz, centro da cidade de São Paulo.
- 26 Projetado nos anos 1930 por Jacques Pilon, que também teria projetado vários outros edifícios localizados na Rua Marconi na mesma época (Disponível em: http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/176/arquiteto-empreende-dor-116503-1.aspx>. Acesso em: 6 ago. 2015).
- 27 Segundo uma reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo. A referência completa desse texto encontra-se no final deste trabalho, em Zanchetta (2013).
- 28 O edifício São Manuel esteve vazio até 2009, ano em que ocorreu a ocupação (PGM-USP, 2013).
- 29 Mais informações sobre o MMPT estão atualmente disponíveis em: http://www.mmpt.com.br. Acesso em: 20 fev. 2016.
- **30** Disponível em: https://www.youtube.com/watch?-v=GYk1f7xrpMo>. Acesso em: 6 ago. 2015.

- 31 A mesma reportagem menciona que a origem dos moradores é bastante diversa: França, Marrocos, Haiti, Colômbia, Peru, Nordeste, Sul, Amazonas, São Paulo, entre outros lugares.
- **32** Para a manutenção do edifício, no entanto, é cobrada uma taxa de 30 reais por semana (PGM-USP, 2013).
- 33 Além dessas, cerca de 100 famílias estariam na fila de espera por eventuais apartamentos vagos. Dados do próprio MMPT mencionam mais de 350 moradores (MMPT, 2013), insinuando, com isso, que seriam grupos domésticos pequenos, com aproximadamente 2 membros por apartamento ocupado.
- **34** A cozinha comunitária serviria diariamente cerca de 100 refeições no almoço e 200 refeições no jantar (PGM-USP, 2013).
- **35** Outra atividade relacionada com a segurança alimentar dos moradores são as hortas, construídas nas sacadas dos apartamentos (ZANCHETTA, 2013).
- **36** São realizadas diariamente duas horas de atividades coletivas, por exemplo, as funções de porteiro, encanador, pintor, professor, entre outras (ZANCHETTA, 2013).

do edifício, são a renda baixíssima, concentrada entre 0 e 3 salários mínimos, e a predominância do trabalho informal (PGM-USP, 2013)³¹.

Preferiu-se utilizar o termo "coabitante do edifício" e não "habitante do apartamento", pois, aparentemente, esses moradores suscitaram outros significados do morar, já que parte do cotidiano dessas pessoas é realizada coletivamente, com a ajuda voluntária, muitas vezes não remunerada³², dos vizinhos. A própria noção de privacidade altera-se na medida em que a convivência diária é ampliada. São várias atividades, realizadas conjuntamente por cerca de 170 famílias (ZANCHETTA, 2013)33: cozinha comunitária34, padaria artesanal35, creches para as crianças, aulas de reforço escolar para os estudantes, cinema com diferentes sessões destinadas aos públicos infantil e adulto etc., que, segundo as pretensões do MMPT (2013), seriam uma usina de ideias e experimentações sociais de coletividade. Essas atividades comunitárias, realizadas nas áreas coletivas do edifício, contribuem para diminuir bastante os gastos mensais desses moradores, cujos rendimentos são sabidamente insuficientes. Como são serviços que não visam ao lucro daqueles que os empreendem, seus custos são muito menores do que aqueles praticados no mercado privado. O principal exemplo talvez sejam as duas refeições diárias oferecidas por e para os moradores, custando apenas 10 reais por semana, por pessoa (PGM-USP, 2013). Nesse contexto, são revistas as formas de consumo normalmente encontráveis numa sociedade capitalista típica. As pessoas são induzidas a cuidar das áreas comuns adjacentes ao espaço privativo ocupado por sua família, sendo, reciprocamente, ajudadas pelos demais habitantes do prédio³⁶.

Assume-se aqui que a autogestão descrita não ocorreria apenas por falta de recursos financeiros para contratar terceiros e constituir um condomínio tradicional, mas também pela intenção dos moradores em decidir coletivamente sobre seu próprio cotidiano doméstico. Apropriando-se dos termos apontados anteriormente por Maricato (2002), os moradores que possuem essa consciência são sujeitos e não apenas objeto da ação alheia, já que assumem protagonismo sobre o funcionamento do edifício. Essa postura pode gerar leituras mais críticas sobre a política habitacional local adotada por gestores públicos, quando ela destoar dos interesses dessas pessoas. Pode gerar também maior interesse em participar da concepção dessas políticas, ao exigirem a democratização da gestão urbana, como apontado na Constituição (FER-REIRA, 2005; ROLNIK, 2009).

Constituem-se atividades realizadas pelos próprios moradores, sem a participação, interferência ou conivência de agentes públicos ou privados. Exatamente por isso, a rotina dessas pessoas é completamente diferente do comum. Atualmente, no Brasil, nenhum programa público ou produto privado oferece um edifício de apartamentos com tais serviços, autogeridos pelos próprios moradores, sem interferências externas. O próprio programa habitacional e as tipologias arquitetônicas poderiam ser repensados nessas circunstâncias. Se a vivência da Ocupação Marconi pode ser tomada como uma alternativa razoável para famílias com parcos rendimentos mensais, o significado do termo "edifício de apartamentos" deve ser redefinido. Mais do que isso, na medida em que os arquitetos são responsáveis pela definição desses termos e de seu respectivo programa, cabe indagar se a formação desses profissionais os torna realmente aptos a abarcar essas formas alternativas de provisão de moradias.

CONCLUSÕES

Uma importante constatação é a de que os discursos, as ações e os interesses dos variados grupos sociais ou econômicos quase nunca estão plenamente alinhados entre si, além de contradizerem, eventualmente, determinações da legislação vigente. Esses conflitos exigem que a administração pública escolha quais políticas habitacionais e urbanas adotar, assumindo que, em função dessa decisão, certos grupos serão privilegiados e outros prejudicados. Sem a intermediação do Estado, cresce a chance de parcelas desfavorecidas economicamente serem oprimidas por grupos empresariais que movimentam grandes somas de capital. Nesse contexto, parece fundamental que os gestores públicos competentes tenham sensibilidade e competência para, em um processo democrático, abarcar, em suas políticas, os diversos interesses da sociedade brasileira e, fundamentalmente, das famílias mais pobres, majoritárias nas metrópoles brasileiras. Some-se a isso, a necessidade de se compatibilizar os legítimos interesses econômicos dos agentes empresariais do setor da construção civil com os anseios mais urgentes dos movimentos populares que reivindicam seu lugar no centro. Mais precisamente, o interesse econômico de tais empresários precisa ser compatível com os interesses de uma política pública, efetivamente democrática, que não exclua de seus atos parcelas da população sem a mesma capacidade financeira e a mesma influência política desses empresários.

Nesse cenário, o que se configura é a ampliação dos atores que participam do embate político sobre a reforma urbana e o direito à moradia adequada e à própria cidade. Atualmente, como visto, uma das formas mais transgressoras e controversas de movimentos populares por moradia reivindicarem participação nesse embate é a radical decisão de ocupar um imóvel ocioso, sem uso adequado, mas que legalmente pertence a outra pessoa. Isso suscita outra constatação, que pode ser justificada a partir das relações entre gestores públicos e agentes imobiliários, relações nem sempre lícitas: a legislação não é aplicada com o mesmo rigor em todas as circunstâncias. Conclui-se que o Judiciário aplica mais fácil e recorrentemente o direito de reintegração de posse do que, por exemplo, a punição de ilegalidades cometidas pelos proprietários dos imóveis, como a inobservância da função social da propriedade urbana ou eventuais dívidas milionárias com as prefeituras. Essa seria mais uma faceta das contradições discutidas neste artigo e resgatadas no parágrafo anterior. Muito além das ocupações dos edifícios abandonados, essa população, que exige ser incluída no planejamento das materialidades urbanas, deveria poder influenciar na concepção, na gestão, nas revisões e nas atualizações da política pública habitacional na mesma proporção e com a mesma importância dos demais agentes envolvidos.

Por fim, algumas das ocupações, "festas" nas palavras dos ocupantes, estabelecem outros significados ao convívio cotidiano entre os moradores, exigindo, de cada um, participação em atividades coletivas cujos beneficiários são eles próprios. Essas atividades envolvem serviços domésticos básicos, como creche para as crianças e cozinha comunitária, criando outras formas de resolver demandas diárias essenciais. O que se provoca aqui é que, como as pessoas moram de outra maneira, por consequência, nesses casos, o espaço arquitetônico proposto poderia ser repensado, bem como o programa habitacional e a tipologia da edificação. Mais do que isso, se as resultantes arquitetônicas podem alterar-se, o modelo de provisão habitacional também deveria

Felipe Anitelli é arquiteto e urbanista pelo Centro Universitário Barão de Mauá (CBM); mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU/USP); pós-doutorando na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP.

E-mail: felipeanitelli@yahoo. com.br.

Marcelo Tramontano é arquiteto e urbanista pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas; mestre em Architecture en Terre pela Ecole D'Architecture de Grenoble; doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP); professor associado no Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU) da USP.

E-mail: tramont@sc.usp.br.

Artigo recebido em 31 de agosto de 2015 e aprovado para publicação em 9 de abril de 2016.

ser revisto. As questões recuperadas nesse parágrafo estão fundamentadas no protagonismo dos participantes de certas ocupações, reivindicando o direito de requalificar o espaço existente que, nesses termos, passa a ser autogerido. Conclui-se que essa postura é bastante inovadora, se comparada à passividade com que normalmente são tratados os consumidores de produtos imobiliários oferecidos tanto pelo mercado privado quanto pela provisão pública. Diante desse quadro, pode-se inferir que o ativismo político de muitos integrantes desses movimentos populares altera significativamente os termos em que são entendidos a produção e o consumo de moradias, ao menos em áreas centrais metropolitanas.

5. REFERÊNCIAS

- ANITELLI, F. *Como nasce um modelo:* o projeto de apartamento na cidade de São Paulo. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- _____. [Re]produção?: repercussões de características do desenho do edifício de apartamentos paulistano em projetos empreendidos no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.
- CASTRO, C. O centro velho e a moradia: requalificação urbana em São Paulo. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO, SUSTENTÁVEL, 4., 2009, Faro. Anais do IV Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável. Faro: Universidade do Algarve, 2010. p. 1-12. Disponível em: http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper163.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.
- FERREIRA, J. S. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. Anais do Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização. Bauru: UNESP/SESC, 2005. p. 1-20. Disponível em: <www.fau.usp.br/docentes/depprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- FIX, M. A. B. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- INSTITUTO PÓLIS. *Moradia é central:* inclusão, acesso e direito à cidade. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.
- KOWARICK, L. Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas. Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 171-211, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000100008&script=sci_arttext. Acesso em: 14 jul. 2015.
- MARICATO, E. *Indústria da construção e política habitacional.* 1984. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.
- _____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único:* desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.
- MMPT. Os rumos da Ocupa Marconi. *MMPT*, São Paulo, 15 dez. 2013. Disponível em: http://www.mmpt.com.br/os-rumos-da-ocupa-marconi/>. Acesso em: 6 ago. 2015.

- PGM-USP. Reportagem sobre a Ocupação Marconi, ocorrida no edifício São Manuel, localizado no centro de São Paulo. *TV USP ONLINE*, 13 set. 2013. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=GYk1f7xrpMo>. Acesso em: 6 ago. 2015.
- ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009. Disponível em: http://unuhos-pedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/219>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- SAMPAIO, M. R. A.; PEREIRA, P. C. X. Habitação em São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 167-183, mai./ago. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200014>. Acesso em: 8 jul. 2015.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Projeto Nova Luz, São Paulo, Brasil.* Projeto Urbanístico Específico. Subproduto 5.1: PUE Consolidado. São Paulo: PMSP, jul. 2011. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUE.pdf. Acesso em: 23 julho 2015.
- SHIMBO, L. Z. *Habitação social, habitação de mercado*: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- SILVA, H. M. B. (Coord). Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, nov. 2007. Disponível em: http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_oportlimites_prodhabsocial.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2016.
- TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200007>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- ZANCHETTA, D. Intelectuais e sem-teto criam ocupação sustentável. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 ago. 2013. Disponível em: http://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/diego-zanchetta/intelectuais-e-sem-teto-criam-ocupacao-sustentavel/. Acesso em: 6 ago. 2015.

THE INCLUSION AND ACCESS OF SOCIAL HOUSING MOVEMENTS TO

MINHA CASA MINHA VIDA:

THE EMERGENCE OF THE *ENTIDADES* MODALITY

Inserção e acesso dos movimentos sociais de moradia no Programa Minha Casa Minha Vida:

O SURGIMENTO DA MODALIDADE ENTIDADES

Patrícia Maria de Jesus

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, São Paulo, Brasil

A B S T R A C T: In 2009, when the *Minha Casa Minha Vida* Program was introduced, there was a specific modality contained within its portfolio, which was to be executed by non-profit entities. However, because it was known from the very start that this program had been proposed and structured by those from within the civil construction industry, we decided to undertake an investigation, which could explain the emergence of a modality called *Entidades*, together with its scope. The present article analyzes and discusses the importance of the advent of this modality, seeking to problematize it from the viewpoint of the insertion and access of a specific group: the social housing movements. The analysis has been based on the literature, legislation and documentation regarding the program, as well as interviews with leaders and empirical research into projects under construction in the city of São Paulo and the metropolitan region.

K E Y W O R D S: housing policy; *Minha Casa Minha Vida* Program; *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program; social housing movements.

R E S U M O: Já em 2009, ano do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, havia em seu portfólio uma modalidade específica para ser executada por entidades sem fins de lucro. No entanto, sabendo-se que o Programa foi proposto e estruturado, desde sua origem, por atores do setor da construção civil, empreendemos investigação que nos explicasse o surgimento da modalidade Entidades em seu escopo. O artigo analisa e discute a importância do advento dessa modalidade, buscando problematizá-la do ponto de vista da inserção e do acesso de um grupo específico: os Movimentos Sociais de Moradia. A análise baseia-se em literatura sobre o tema, legislação e documentação sobre o Programa, entrevistas com lideranças e pesquisa empírica em empreendimentos em obra ou em projeto na cidade de São Paulo e sua região metropolitana.

PALAVRAS - CHAVE: política habitacional; Programa Minha Casa Minha Vida; Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; movimentos sociais de moradia.

INTRODUCTION

The *Minha Casa Minha Vida* Program (My Home, My Life – also commonly known in its abbreviated form as PMCMV) is the first major program to provide housing at a federal level since the period of the Military Dictatorship (1964-1985), during which around four million homes were built by the now extinct National Housing Bank (BNH).

Substantial public resources are available for financing at all levels (Income Groups 1, 2 and 3)¹ with significant benefits for the priority group (Group 1), using funds from the Federal Budget. For these unprecedented aspects alone, the program justly deserves to be widely studied, debated and assessed. Moreover, for these reasons and beyond, there are other elements that also deem it worthy of attention: during its two phases², the program aimed to build a total of three million housing units, and its third phase was launched on 30/3/2016 with a building target of 2 million homes, and Bill 4960/2016 is pending in Congress. However, given Brazil's deep ongoing political and economic instability, it is impossible to know if the new phase will ever actually take effect³.

At the time, the government's official justification for introducing the program was the 2008 financial crisis, which began in the US and originated in real estate sector. There was a fear that Brazil would feel the effects of this crisis, hence the need to create a countercyclical program. In other words, this would be a program that would operate in the opposite direction to the crisis.

While the Brazilian macroeconomic environment in 2009 was moderately favorable, a real estate program would be suitable for this purpose, since it would provide a boost to the construction industry, stimulate the economy and create jobs. Furthermore, it would also reduce the housing shortage in the country, which stood at around seven million housing units, according to the João Pinheiro Foundation.

Nonetheless, much criticism⁴ was levelled at the program: the private sector draining substantial public funds and similarly the privatized nature of production with no social control; non adhering to the housing shortage within the priority group; detachment from the architecture as proposed by the program and the ongoing discussions within the National Housing Plan (in preparation for its introduction); the absence of a land policy contained within its guidelines; the questionable quality of the housing and a fear that the produced projects located on the peripheries would tend to aggravate the socio-spatial segregation within cities (repeating the pattern of past housing programs); and the fact of being interpreted more as a funding program rather than a housing program *stricto sensu*.

Given this particular context and the well-grounded criticisms, we went in search of inspiration⁵ and support of the program in order to understand its institutional design and consequently, its operation. We then turned to the literature so as to obtain a better understanding of this program as a form of consoliding Brazil's financialization of its housing policy (in a very particular manner)⁶, a process already observed in other Latin American countries, which, in turn, reflected the financialization of the world's economy (in general) ⁷.

This article⁸ deals with the improbable incursion of a specific modality in the program destined for non-profit entities, in a conjuncture so impermeable to them, considering all the previously raised aspects. The hypothesis initially outlined was

- 1 In Phase I of the Program, the Income Groups were determined in acordance with the minimum salary (up to 3, 6 and 10), while in Phase II they were defined with prefixed nominal values (up to R\$1,600.00; R\$ 3,275.00; and R\$ 5.000,00). For more information see the Program Manual (Cartilhas e Manuais do Programa), in the References.
- 2 Phase I began in 2009, during the 2^{nd} term of Luís Inácio Lula da Silva as President, with the aim of building 1 million housing units (Federal Bill n^2 11.977 on 7/7/2009), and Phase 2 began in 2011, during the 1st term of Dilma Rousseff as President, with the aim of building 2 million housing units (Federal Bill n^2 12.424 on 16/6/2011).
- **3** On 6/5/2016, 13 thousand units were contracted by *Minha Casa Minha Vida Entidades* throughout the entire country. Days after, there was talk of repealing the law enabling the contracts. On 20/5/2016 the press announced the suspension of the *Minha Casa Minha Vida* Program. However, on the same day, the Ministry of Cities denied this information.
- 4 Arantes and Fix (2009); Maricato (2009); Rolnik and Nakano (2009); Rolnik (2010).
- 5 When we conducted a doctorate internship under the supervision of Prof. Dr. Emílio Pradilla Cobos, at the *Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimil-co*/Mexico, in 2013. This internship was financed by the Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).
- **6** Royer (2009); Shimbo (2010); Fix (2011).
- **7** Harvey (1989); Chesnais (2005).
- 8 This text synthesizes the main issues discussed in the doctorate thesis developed by the author. The research received financial support from the Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

that the social housing movements would not be **inserted** into the *Minha Casa Minha Vida* Program, since it was created unmindful of the National Housing Plan, in the midst of the National Housing Policy, a topic which this group and other sectors from civil society had discussed untiringly for decades. However, when we became aware of a specific modality, which was to be executed by this segment in its portfolio, this hypothesis became invalidated, and it therefore fell upon us to understand just how this modality had been developed and how it operated.

By analysing projects either under construction or in the planning stages, in the city of São Paulo and the metropolitan region, together with other aspects raised in the current literature, the legislation which established the modality, the dialogue with the social movement leaders, and the follow up at public debates, enabled the *Entidades* modality to be seen as a set of adaptations of previous federal housing programs and of the *Minha Casa Minha Vida* Program itself in its modalty as a type of service to Group 1 operated by FAR⁹. It may also be concluded that its existence does not necessarily ensure favorable conditions for the social movements, which fought for its creation, **to access** the program. We have been able to verify that from its origins through to its execution, the modality was never a consensual process, given the significant differences between this and other modalities in the program; either with regard to its objectives, allocation of resources, treatment in the different institutional spheres and in its execution and operation.

9 The Residential Leasing Fund. This modalidility is commonly referred to as "PMCMV Construction Company", or "PMCMV Enterprise".

The article is divided into three sections: the first deals with the political aspects of inserting this modality into the program; in the second, we assess the practical aspects of the social housing movements' access to it; and finally, in the third part, we present the empirical aspects of the research that, together with the other aspects raised, assist in discussing the possible gains brought by the modality and its improvement.

INSERTION – THE EMERGENCE OF THE ENTIDADES MODALITY IN THE MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM: SOCIAL HOUSING MOVEMENTS CALL FOR THE ANNOUNCED GOAL

In order to understand the *Entidades* (Entities) modality it is necessary to focus on the context in which *Minha Casa Minha Vida* was created. However, before that, it is important to understand the history of federal housing policies: legacies, accumulations, inspirations, institutional supports; since this would be the only manner with which to move forward on the following questions:

Since this is not a housing program under the auspices of the National Housing Plan, but rather a financing program with financialization characteristics, how is it then possible to establish a modality within its structure intended for non-profit? Assuming that there was no place for the social housing movements in the *Minha Casa Minha Vida* Program, why were their agendas incorporated so as to create the *Entidades* modality? What role did this group play in its creation? Did the institution of this modality automatically signify that the social movements would have access

to the Program? How did they participate in its operationalization? The following section briefly addresses the main issues.

The *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program¹⁰ (often abbreviated as PMCMV-E) was not formed concurrently with the *Minha Casa Minha Vida* Program. On the contrary, it came into being through direct pressure from National Entities in the Fight for Housing¹¹ with the goal of building 1 million homes under self-management schemes. In other words, it was formulated after *Minha Casa Minha Vida*¹².

Our talks with leaders from the four national entities¹³ revealed that shortly before the program was launched, a group of representatives was invited to Brasilia to be formally "presented" to the *Minha Casa Minha Vida* Program, which was considered "ready". Some of the leaders registered their surprise at the announcement of this proposal since it was not the one that had been agreed under PlanHab (discussions for which took place prior to developing the Program). Consequently, there were some late talks with other sectors of civil society, after proposals for the Program had been formatted by the Civil House and the Ministry of Finance¹⁴, entrepreneurs from the construction industry and representatives from the real estate sector (CARDOSO; ARAGÃO, 2013;. RIZEK *et al.*, 2015).

While the leaders recognized that the *Minha Casa Minha Vida Entidades* was only created in order to meet their demands, at the same time they also admitted that the President Lula and Ministers Dilma Rousseff and Guido Mantega, representatives of a "progressive" government, and who were leading negotiations at the time, were sympathetic to their appeals.

However, although *Minha Casa Minha Vida* was an unprecedented program, (as discussed in the Introduction) it was not exactly viewed as an innovation by some of these same leaders. They described the initial ideas¹⁵ of PMCMV as being part of a historical process spanning three decades, of which the most productive developments had been expressed in the SNHIS/FNHIS¹⁶ within the bounds of the National Housing Policy and the National Housing Plan. However, the reservations and criticisms with which it was met pronounced the program as a "U-turn."

According to Shimbo (2010, p. 93, author's translation), the program was not only interpreted as "nothing new", but rather as something "obvious", predictable, especially given the ongoing conjunctures in the country, especially in the economic and regulatory environments.

Similarly, the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program was also not construed as unprecedented, instead some leaders considered it an improved version of the *Crédito Solidário* Program (CSP), which preceded it. This opinion is also shared by such authors as Cardoso, Aragão and Araújo (2011) and Lago (2011).

As a proposal that came after the *Minha Casa Minha Vida* Program, the *Entidades* modality was not drawn up in partnership with the concerns expressed by the national entities. It made more sense not only to capitalize on the "heat of the moment" brought by the launch, but also on a federal government program as a "bearing". Thus, the PMCMV-E was created and established as a genuine, although not explicit, reference to the *Crédito Solidário* Program (the only federal government program that had hitherto been exclusively for non-profit associations and entities).

There is generally a consensus among leaders of the national entities in the fight for housing relating to the development of self-management programs in the federal government, of which the *Crédito Solidário* Program was a reference point. Although it

- 10 This modality was officially called the Habitacional Popular Entidades Minha Casa Minha Vida Program, in accordance with Resolution nº 141 on 10/6/2009. The present article adopts the nomenclature Minha Casa Minha Vida Entidades Program.
- 11 CONAM (The National Confederation of Residents Associations), CMP (Central Social Movements), UNMP (Nacional Union of Social Housing), MNLM (National Movement in the Fight for Housing).
- 12 The PMCMV was initially created through Provisional Measure nº 459 on 25/3/2009 (Converted into Law 11.977 on 7/7/2009) and the PMCMV-E was created by Resolution nº 141, on 10/06/2009, by the Trustee Council of the Social Development Fund.
- 13 These were selected for the research due to their past participation in debates favouring the creation of a federal public housing policy, for being on the National Council of Cities, and for being based and working in the city of São Paulo.
- **14** And not by the Ministry of Cities, as we would suppose.
- **15** Ideas regarding the proposal and not the operation, which it later took on.
- 16 The National Social Housing System/The National Social Housing Fund.

was always well-regarded for the manner in which it was modelled, it was nonetheless fragile in terms of resource allocation, which therefore justified the emphasis on the increased supply of resources for the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program, as well as the facility to access them. Another significant difference is the fact that the CSP was only one form of funding, while in the PMCMV-E, besides the financing, there were also numerous subsidies.

In both programs, the source of funding came from the FDS¹⁷. However, "The CSP is able to use deposits from the FDS, and the PMCMV-E is based on resources from the National General Budget transferred to the FDS through Law 11.977 / 2009" (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 30, author's translation). This is the same law that instituted the PMCMV, and this addendum is important because, as we have demonstrated, although the PMCMV-E was guided by the CSP, other incorporated rules are seated in the PMCMV. In other words, the PMCMV-E is a "hybrid" program between the *Crédito Solidário* Program and the *Minha Casa Minha Vida* Program.

In terms of mortgages, in the CSP, monthly payments were calculated based on the full amount of the mortgage, while the PMCMV-E considers the ability of the beneficiary families to pay. Furthermore, Resolution No 194 on 12/12/2012 adjusted the net value of the initial monthly payment from 10% to 5% of the gross monthly family income. The other possibility is a fixed minimum value, which changed from R\$ 50.00 to R\$ 25.00.

Created as an adaptation of the CSP^{18} within the context of creating the PMCMV, the PMCMV-E in practice has encountered a number of obstacles in being implemented.

I'll tell you one thing. The *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program was bad from birth. The problem goes right back to its origins, because its structure was based on the development programs of the Caixa Econômica Federal. And how do federal government programs work? They are not intended for associations, entities, which have no prior resources. Call it working capital, something like that. And when I say prior, I mean to do... to go through all the approval stages that are required today, which you didn't in Erundina's time¹⁹, in this way²⁰ (verbal information).

By broadening the reflection, we could risk stating that it is its very hybridity that has made it neither one thing nor the other, but rather a third proposal, a third route. This was a "hybrid" program, the success of which was already at risk from the beginning, and exactly because of its very self. Conflicts, obstacles and problems during its formulation may be encountered in equal proportions during its execution, in fact, one arose from the other.

Another aspect related to the origin of PMCMV-E concerns the amount of resources it was allocated, which were proportional to the construction targets that it was set and, for this same reason, were much lower than those directed to the PMCMV.

In Article 18 of Law no 12,424/2011 (which established the second phase of the program), which amended certain aspects of Law no 11,977/2009 (which instituted the first), the allocation of resources is thus mentioned:

17 The Social Development Fund.

- **18** According to Rodrigues (2013), the *Crédito Solidário* Program is an adaptation of federal financing programs for the states and municipalities.
- 19 Referring to the experiences of self-management in the city of São Paulo towards the end of the 1980s and the beginning of the 1990s, during Luiza Erundina's administration.
- 20 Luciana Rover An interview given on 2/2013. Luciana Royer is currently a professor at the Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. At the time of the interview however she was interviewed as the Coordinator (contracted) of Technical Assistance and Special Management Programs for the Management of Urban and Rural Development in São Paulo - Caixa Econômica Federal.

The Union is authorized to transfer funds to the Residential Leasing Fund - FAR, to the limit of R\$16,500,000,000.00 (sixteen billion, five hundred million Reals), and to the Social Development Fund - FDS, to the limit of R\$500,000,000.00 (five hundred million Reals).

Pedro Arantes and Mariana Fix (2009), comment on the model of program at the time of its launch.

A total of 97% of public subsidies provided by the housing package, with resources from the Union and FGTS, are passed on for the supply and direct production of private construction companies, and only 3% to non-profit entities, cooperatives and social movements for the production of urban and rural housing through self-management (ARANTES; FIX, 2009, p. 2, author's translation).

The aim of the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program is to provide affordable housing for those whose gross monthly income does not exceed R\$1,600.00, organized into residential or mixed cooperatives, associations and other private non-profit entities, aiming at the **production** and acquisition of new housing. The Program referred to these groups generically as *Entidades Organizadoras* (Organizing Entities, which literally acts as an Organizer), whether they were social housing movements or private non-profit associations able to prove to the Ministry of Cities their capacity to build homes.²¹

In other words, within the PMCMV-E every housing movement is an *Entidade Organizadora*, but not every *Entidade Organizadora* is a housing movement. This emphasis is important since for decades, the social housing movements have guided and proposed federal housing programs directed towards the priority groups, which they themselves have then executed, and have thus demanded part of the declared building goal of the PMCMV. However, while this demand was met, it culminated in the emergence of a modality that not only serves them, but that also serves other different groups in terms of their goals, ideologies, operating practices and public. This also signifies that the processes described in this article cannot be generalized to other groups, also defined as *Entidades Organizadoras*.

The target of 60 thousand units announced for the period 2011/2014 was increased in 2014 to 80 thousand units and covers all national urban areas, giving priority to beneficiaries who meet the following requirements: female-headed households, the disabled, the elderly and socially vulnerable groups.

ACCESS – PROCEDURAL ADJUSTMENTS TO MAKE THE MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES PROGRAM OPERABLE

Through the analysis of laws, decrees, resolutions, normative instructions, directives as well as our talks with leaders from the four national organizations, we have attempted to identify what we call the "procedural adjustments", which they all proposed, and which were accepted by the Ministry of Cities in order for the modality to become operable, and to ensure that the proposals were approved and/

21 A process called Licensing the Organizations.

or contracted quicker. The changes and revisions to the rules and regulations of the modality were made possible through countless discussions, meetings, workshops, occupations and acts at the Ministry of Cities and Caixa Econômica Federal.

Below, we analyze three of these adjustments, each of which relates to a specific difficulty encountered by these movements in accessing the Minha Casa Minha Vida Entidades Program: a) access to land, b) the private logic of housing production, and c) the eligibility of families. It should be emphasized that the Federal Government has continued to receive proposals for several other adjustments. However, we believe that restricting the analysis to just three fulfils with our aim of demonstrating the complexity of the relationship between the movements and the official institutional framework to operationalize the Minha Casa Minha Vida Entidades Program.

One was incorporated into the program's first phase in 2009, and the other two in 2012 in the second phase. This signifies that such procedural adjustments were being incorporated while operational. We will present the manner in which the problem was defined, the norm that regulated the adjustment, and its "practical" aspects.

Access to Land ightarrow Advanced Land Purchase

The problem: One of the characteristics of the PMCMV-E is that adopting the selected proposals only occurred after the project design had been prepared, approved and licensed. This presupposes two things: 1) that the Entidade Organizadora²² is already in possession of the land (either purchased with its own funds or having been donated in counterpart by the Municipal Council, for example) and that 2), further to this, it possesses working capital in order to cover the development and licensing stages of the projects with the relevant bodies. These are impractical requirements, both in theory and in practice, since it has always been difficult for the social housing movements to capacitate areas for their projects/ventures.

A further contributing factor to the problem of accessing land was the real estate boom that occurred in Brazil during the years leading up to the launch of the PMCMV. Competing with the construction companies operating in Group 1/ FAR of the PMCMV for land in areas that they had previously neglected, made negotiations between the social movements and the landowners even more delicate. In other words, between the moment the social housing movements and the land owners signed the "purchase and sale option agreement" and the actual moment of completing the purchase, many opportunities were lost because the owners had passed the land over to the construction companies.

Also, the sums of money needed to conduct feasibility studies, reports, advice and the development of the project itself were beyond their possibilities. And so within this context, they requested the Federal Government to use part of the money that funded PMCMV-E for the advanced purchase of land, and to pay for technical consultants²³ to perform all the necessary procedures for legalizing the land deeds, feasibility studies and project design.

Adjusting the norm: The operational modality of the PMCMV-E, generically baptized by the social housing movements as "Advanced Land Purchase", was officially regulated by Resolution no 143 on 26/11/2009 with the name "Land acquisition, payment for technical assistance and legalization expenses."

22 Henceforth, we will use the term "Entidade Organizadora" in reference to all groups that belong to this nomenclature within the institutionalization of the PM-CMV-E; and "social housing movements" in reference to the groups whose activities are directly or indirectly linked in the fight for housing and that were investigated during our study.

23 Groups formed through nominations by architects, but also social workers, sociologists and engineers to advise the social movements on the development of urbanistic and architectural projects. These were formed during the 1990s, within the context of the pioneering experiments with social housing projects both with collective task forces and self-management during Luiza Erundina's government in São Paulo.

The practice: Achieving this operational modality was a palliative for the social housing movements' complex problem of land acquisition, and was therefore unable to effectively "unlock" the problems of legalizing the target areas of the program. Numerous obstacles still persist, mainly because the areas made viable by the social housing movements are, logically, those derided by the construction companies. Put in another form, land with physical problems (steep slopes, protected areas, springs, suspected contamination), faces difficulties in being approved by the licensing bodies, and in other cases, land with legal problems face obstacles in being registered with the Notary Real Estate Registry.

Furthermore, this modality of the program was also unknown, not only throughout the branches of the CEF, but also in the very grassroots of the social housing movements themselves²⁴. In order to resolve this issue, leaders from the four national entities and the CEF sponsored seminars and workshops so as to spread information and aid its operation, particularly in 2012.

In January 2014, Advanced Land Purchase was suspended by the Ministry of Cities, arguing that the contractual limits of this operational modality had already been reached. Rizek et al. (2014, p. 6) interpreted Advanced Land Purchase as giving the entities an advantage. In the specific case of the social housing movements however, we do not share this interpretation. We believe that conquering this instrument was one of the only real possibilities to access land²⁵, and not an advantage.

PRIVATE LOGIC IN HOUSING PRODUCTION ightarrow PJ/PJ

The problem: When the Entidades modality was introduced, the mortgage agreements were signed individually by the future beneficiary families, while the homes were still under construction. The Entidades Organizadoras were only accepted and regarded as Organizers (in the broad sense of the term) of the families, and were not directly involved in contracting. When there was a need to replace families (either because they withdrew or were excluded or the income limit was exceeded), matters relating to the individual registration of the property, and in the case of replacement - transfer to another family - extra costs were incurred and deadlines extended for analysis. Moreover, for the Notary Real Estate Registries, until the present day, this has been a totally unprecedented problem. The reason they have been unable to solve this problem is most probably because they have always been used to dealing with construction companies, developers and the like, who turn properties that they will build into "real estate development" and sell them to the families. In the case of social housing movements (in which the logic is not the sale of ready-built properties), however, the Notaries have not registered the properties alleging technical impossibilities, which has eventually overturned the proposals.

Faced with this impasse, the social housing movements proposed that they should figure as temporary contractors for the projects, and that these would be signed at the end of the construction by the beneficiary families. Thus, the proposals would be individualized *a posteriori*. Hence, the mortgage would be drawn up between two legal entities – the Caixa Econômica Federal and the *Entidades Organizadoras* - not between one legal entity (Caixa Econômica Federal) and individuals (future beneficiary families).

Adjusting the norm: This operational modality, commonly known as "PJ/PJ"²⁶

24 See Rodrigues (2013).

25 Another possibility would be land donations from municipal, state or federal governments.

26 Pessoa Jurídica/Pessoa Jurídica – which refers the tax status of the legal entities.

27 The comments regarding this resolution are based on the note "What changes with the new Resolution from the Ministry of Cities in the Minha Casa Minha Vida Entidades Program", drawn up by the legal department at UMM/SP, available at http://www.unmp.org.br. Accessed in: August/2012.

28 The term "demand" refers to the applicants of the project. We adopt this term rather than "applicants" because that is how they are treated by those involved in the process.

29 Pronouncement by the then Housing Secretary, Inês Magalhães, on numerous occasions at debates and pblic activities regarding this theme.

30 Interministerial Regulation Nº 96, from the 30th March 2016. More information in Bill Nº 4960/2016.

was regulated by Resolution No 190 on 7/8/2012²⁷ with the name "Direct contracting with the Entidade Organizadora as a temporary stand-in for the beneficiaries, linked to a future contract with the final beneficiaries".

In order for this resolution to be approved, together with calls for the "negotiating table", there were two simultaneous occupations - one at the CEF's headquarters in both São Paulo and in Brasilia on 17/4/2012, and the other at the Ministry of Cities, which took place on 7/8/2012 (the exact date on which the resolution was signed and published).

The pratice: Changes to this Resolution have reduced the bureaucracy of the projects and provided greater security for families, as well as recognizing the social housing movements, not only in acting as representatives of the families, but also as agents for the project.

ELIGIBILITY FOR FAMILIES o ANTICIPATING FAMILY ELIGIBILITY

The problem: Resolutions no 182 and 183 describe three situations in which replacement families for contracted projects may be permitted: the interested family cancels their purchase, the Entidade Organizadora decides to exclude the family, or the income limit is exceeded. With an increase in the national minimum salary over recent years, many families initially established as demand²⁸ by the social housing movements (before the project contract) were excluded from the process because they exceeded the R\$1,600.00, which was the limit at the time of making the contract with the CEF. The slowness involved in signing the selected proposal contracts also contributed to this fact. We believe that this problem is significantly greater in the Southeastern and Southern states of the country, where although incomes are higher, so is the cost of living. It should be remembered that establishing the value of R\$1,600.00 as a criterion to access the Program is a national rule. A fixed nominal rate of R\$1,600.00 instead of three minimum salaries was changed when PMCMV-E 2 was launched, within the launch of PMCMV 2, because this amount is the criterion for the entire Group 1, whether it is the PMCMV- E operated by the FDS, or whether it was the modality of the program operated by FAR.

The social housing movements initially unsuccessfully, called for the return of the minimum salary as a reference, suggesting that at least a certain number of families would be able to exceed the R\$1,600.00 limit by 20%. Thus, a proposal was drawn up in order to create an intermediate group, "Group 11/2" – situated between Group 1 (with a ceiling of R\$1,600.00) and Group 2 (with a ceiling of R\$ 3,275.00).

The Federal Government²⁹ argued that maintaining this limit signified that the housing shortage would be concentrated into Group 1, and that this ensures that the program reaches the families of which it is composed. In the third phase of the program, launched on 30/3/2016, in addition to changing the goals, the values of the installments, and the mortgage limits, etc., "Group 11/2", was also included, under the following terms:

Art. 2. The operations referred to in Art. 1 are designed to cater for families with a monthly gross income of up to R\$1,800.00 (one thousand, eight hundred Reals), allowing up to R\$ 2,350.00 (two thousand, three hundred and fifty Reals) for up to 10% (ten percent) of the families attended by each project [...].30

Adjustment of the norm: The social housing movements proposed that families should be eliglible for contracted projects while still in the construction stage, and so as to ensure their permanence until completion of the project, the criterion for replacing families who exceeded the income limits was removed from Resolution no 183. This addendum is in Resolutions no 190, 193 and 194 in the articles regulating the operational modality "Contracting the entity as a replacement for future residents until the construction is completed, thus ensuring eligibility of the demand".

The practice: This measure, even being palliative, managed to solve the constitutional problem of the social housing movements' demand. Especially since, "losing it" throughout the process, as well as being perverse, considering all the political gains achieved by the social housing movements and their grassroots, would be a further bureaucratic burden, regarding the procedure of replacing families.

Thusfar, we have seen how the *Entidades* modiality of the *Minha Casa Minha Vida* Program was directed, suggested, designed and "adjusted". Moreover, despite being passed through a government that was more aligned to the aims of the popular movements, its path was nonetheless never peaceful or free from disputes and conflicts. Hurdles recognized by the Ministry of Cities:

[...] we are aware that the design of this program increasingly needs to be improved so that it is able to face up to the possibilities and difficulties and challenges involved in the housing issue... that the social movements produce housing in a country like ours, with institutional and legal difficulties is to recognize the actors in civil society who implement public policies. It is very clear to us at the Ministry of Cities that the distrust, which exists is a misconception. We reaffirm every day that for us the social housing movements are not only legitimate actors, but also play a key role for us to implement our housing policy. I think that this, which we've proved at every moment, has changed a normative.³¹ (Verbal information)

OPERATIONALIZATION AND SPATIAL DISTRIBUTION OF THE MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES PROGRAM IN SÃO PAULO AND METROPOLITAN REGION

During the research, we observed that the construction work contained in most of the proposals selected and approved by the Ministry of Cities and the CEF in 2009 (the year the program was launched) were not initiated before the first half of 2014³².

Therefore, analysing contracted projects (whether under construction or not) in order to proceed to an empirical analysis did not invalidate our analytical process. On the contrary, many more new elements were engendered as we arrived at part of the answer to the question we were pursuing: How do the social housing movements access the *Minha Casa Minha Vida* Program?

The number of proposals contracted by the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program in the state of São Paulo is 44 projects, only 4 of which are not located in the city of São Paulo and the metropolitan region. There is one project in the municipality of **Santos**, one in **Campinas** and two in **São João da Boa Vista**. The remaining 40 contracts are concentrated in **São Paulo and the metropolitan region**.

31 Inês Magalhães, the then Secretary for National Housing on the occasion of the Seminário Programa Minha Casa Minha Vida II – with a partnership between Federal and State Governments on 6/6/2012 in the Legislativ Assembly for the State of São Paulo.

32 An exception was made for projects migrating from the *Crédito Solidário* Program to the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program, for which contruction work had either been concluded or was close to construction on the said date.

For the purposes of this text, the number of contracts does not necessarily signify the equivalent number of **developments**. This is due to two main reasons: the first concerns the two contracting stages, since the first contract implies advanced land purchase and the second contract approval of the construction work and the consequent release of funds in order to begin, a procedure only made possible once all approval stages have been completed by the municipal and state agencies. For this reason, the Management Report of the Caixa Econômica Federal (official source of data), with a time limit of December 2013³³, lists all contracts (in the two abovementioned stages) until that point, thus presenting us with the task of interpreting them so as to measure the number of developments.

33 In 2014 and 2015 new contracts for the PMCMV (all Groups) were suspended.

> Thus, for all 40 projects contracted in São Paulo and the metropolitan area (considering these two stages), we have counted 26 developments. In addition, we have taken into account the fact that cases with two or more adjoining lots, formed of two or more contracts, were seen as the same development when coordinated by the same Entidade Organizadora. On the other hand, there are cases with two or more lots that are formed of two or more contracts, but which are coordinated by different Entidades Organizadoras. These were also interpreted as a single development³⁴.

> This detail regarding the limit of houses per project is well defined in the rules of the program:

In the exceptional case of forming a contract with the Entidade Organizadora (non-domestic), it is also possible to authorize: a contract for more than one project by an Entidade Organizadora, limited to three (3); and a contract with more than one Entidade Organizadora in the same project/proposal, limited to three (3) entities. (CAIXA ECO-NÔMICA FEDERAL, s/d).

With regard to the links with the four national housing entities, we observed from the data analysis that there is a significant number of projects coordinated by the social housing movements that have no links with the four national housing entities (CONAM, CMP, UNMP and MNLM).

We analyzed nine developments: one coordinated by a movement afilliated to CONAM, one coordinated by a movement afilliated to MNLM and seven coordinated by movements afilliated to UNMP.

Other criteria employed during the analysis were: projects in different stages of approval and/or construction work, different construction schemes (self-management or global construction contract), different types of construction (houses or apartments), different locations in the city of São Paulo and different municipalities within the metropolitan area. We have also considered the proportion of the financial counterparts from other federal entities in the project, as well as the Advanced Land Purchase instrument and migration from the Crédito Solidário Program to the Minha Casa Minha Vida Entidades Program.

Of the nine projects analyzed, seven opted for the self-management building scheme and two for the global construction contracts. However, it should be remembered that self-management is not only restricted to the manner of building. Above all, it is the ideology that justifies the existence of the *Entidades* modality. However, our fieldwork has revealed that neither the construction scheme nor the ideology are necessarily approved of by the social movements that have opted for them.

34 When the same plot of land was divided into two or more lots for technical or legal reasons or a partnership between Entidades Organizadoras.

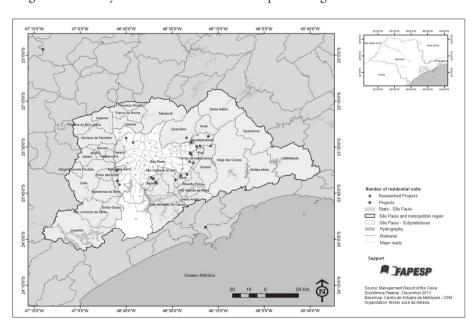
For some leaders, the construction scheme and the ideology are extemporaneous, since the socio-economic context of this decade is significantly different from that of thirty years ago, when projects were only feasible with labour provided by collective task forces.

We have encountered different ways of understanding and embarking on self-management: some projects are still undertaken with collective task forces (a small percentage); in others, self-management signifies dispensing with the task force, but not the participation of families in the decision-making processes, such as developing the architectural design, the budget and choice of materials and suppliers, paperwork, policy-linked activities, etc. In projects where the construction scheme involves a global construction contract where small or medium-sized construction companies are contracted to fully manage the work, while the movements are left to manage the federal government resources and specify the families.

Both cases count on the essential work of technical consultants³⁵, hired by the social movements with resources from the program to provide advisory services for the projects. They are also in favour of or against self-management, thus the moment of hiring either one or another technical consultant is also the time to opt for technical questions, as well as political and ideological.

The following maps represent the projects of the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program in the city of São Paulo and the metropolitan region. **Map 1** presents the location, where there is a clear focus in districts located on the east side of the city of São Paulo and a conurbation of metropolitan municipalities such as Itaquaquecetuba, Guarulhos, Mauá and Diadema. This same map also demonstrates the projects selected for examination, and which are located in the east, south and north-west of the city, and the metropolitan municipalities of Guarulhos, Suzano and Taboão da Serra.

Map 1: Locations of the projects within the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program in the city of São Paulo and the metropolitan region



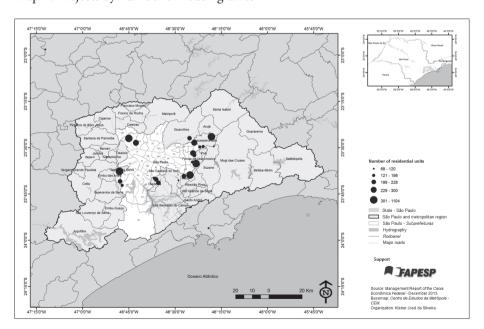
35 See note 23.

Map 2 depicts the projects by the number of residential units. It may be observed that the more peripheral projects contain a greater number of housing units. Throughout the research, this unequivocal finding was explained by our interlocutors as optimization between the demand and the cost of land. In other words, the land, although located on the outskirts of the city, was very expensive, and hence could not be used for building only a few units. It is clear that the rationale here, although legitimate (in terms of demand) is the same as that of the market, i.e. build more to offset the costs. It is also for this very same reason that the proposed projects are for apartment blocks. Land with projects containing fewer housing units, as is the case of Suzano, with 80 single-family residential units, were much less expensive.

However, it should be stressed that there are other cases of projects with fewer housing units that are unrelated to the cost of land. One of the projects studied for the research, for example, is located in an area of ZEIS 4: a Special Zone of Social Interest - glebes or land with no buildings in Protected and Watershed Recovery Areas³⁶. In this particular case, the watershed in question is the Guarapiranga Reservoir in the south of São Paulo. Thus, on the total area of 60,000m² of land only 192 apartments will be built. However, there are other projects located in other zones where it is permissible to build more housing units on much smaller areas of land.

There is also one project located in the central area of São Paulo, which was under negotiation while conducting this research and was therefore not included on the map. This is a building donated by the Secretariat of State Heritage that is being requalified and will contain 120 units.

Thus, the densification in and around the peripheral regions is not only related to the location of projects, but with a combination of other aspects, such as: the cost of land, prerogatives of municipal zones, public real estate donations.



Map 2: Projects by number of housing units

36 Strategic Master Plan for the city of São Paulo. Lei nº

16.050, on 31st July 2014.

APPROVAL: THE RELATIONSHIP WITH OTHER GOVERNMENT SPHERES

The interchange with leaders and the field work in the projects under construction or the planning stages revealed some extremely important aspects not envisaged by the document analysis, and the existing literature on the subject. We develop herein an analysis regarding the process of project approval, which is demonstrated as being the greatest difficulty for the operationalization of the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program. The land issue, although highly complex, was partially resolved by obtaining the Advanced Land Purchase instrument, However, the bureaucratic issue, promptly adjusted within the relevant legislation and regulations, was not sufficient to "unlock" the approvals.

In all cases examined, the approval of projects by federal, state and local agencies is preposterously slow. Not exactly the approvals as such, but rather the time taken.

In the cases analyzed, the process between identifying the land, presenting the Advanced Land Purchase proposal and its effective approval lasted for more than two years, with some cases taking up to four years just to approve the Advanced Land Purchase.

Social housing movements, after the lengthy process of Advanced Land Purchase, need to have the project approved, which basically involves issuing the execution permits, environmental licience, the Fire Department's approval of the project, the utility companies for electricity,water and sanitation and the external and internal infrastructure project. The moment then arrives when they have to come up against their own limits as well as those imposed by the requirements, resistance, ignorance, bureaucracy, prejudice and distrust of the "mid-term body" represented by officials from the departments and technical departments of the three levels of government involved in the process.

The commitment theoretically established between the three federal entities for implementing the *Minha Casa Minha Vida* Program in practice is not strong, even less so with regards to one modality of the program, the aims of which are far inferior to those operated by FAR and the FGTS.

Below we have produced two figures so that readers may visualize the process.

Present project to the
C.E.F

Land
Deeds

C.E.F

Approval Analysis

Ministry of cities
Selection

Authorize resouces for Advanced Purchase

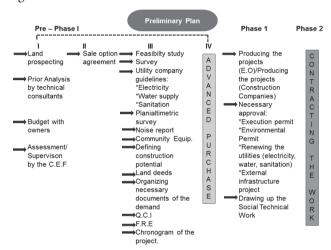
Figure 1: Operational flow of the Minha Casa Minha Vida Entidades Program

Source: Produced by Patricia Maria de Jesus and Danielle de Assis Pinheiro.

37 We are grateful for this suggestion provided by Luciana O. Royer.

Figure 1 presents the operational flow of the Entidades modality, from the presentation of the CEF projects through to approval of the resources for the Advance Land Purchase. It also demonstrates the comings and goings of the stages between the social housing movements and the Caixa Econômica Federal. We should herein emphasize the fairly frequent complaint among leaders and their peers that time and energy, essential for improving the important process of forming their grassroots, are drained by the endless bureaucracy.

Figure 2: Flowchart of the Preliminary Project within the Minha Casa Minha Vida Entidades Program



Source: Produced by Patricia Maria de Jesus and Danielle de Assis Pinheiro.

Figure 2 was produced after we confirmed the absence in the brochures, newsletters and Caixa Econômica Federal and Ministry of Cities manuals of a process emphatically described by those we interviewed during this analysis as the "Pre-Phase 1". Nevertheless, understanding it, besides resolving many questions, also revealed the limitations and bias involved in producing this material, since they only presented the Advanced Land Purchase and Phase 1 (preparation and approval of projects) and 2 (contracting the construction), as if there were nothing beforehand. They also only include the stages between the Entidades Organizadoras and the federal government, thus disregarding the procedures between these groups and other levels of government, including the city councils and state government bodies.

On observation of the figure we may observe how approval of a project within the Entidades modality of the Minha Casa Minha Vida Program functions. We would state that with the exception of certain cases, depending on the characteristics of the land, the size of the project, the building scheme, etc., a project may be exempt from approval in a particular department/specific organ. We therefore consider the figure as an "average" example of what needs to be approved by all of them.

FINAL CONSIDERATIONS

The fact that the Minha Casa Minha Vida Program contained a specific modality intended for non-profit entities would appear to suggest that within its formulation, there should have been a place for the social housing movements, represented by the four national entities. However, we defend the thesis herein that not only is this untrue, but also that the existence of this modality only became accepted through the relentless pressure of that particular group, which did not necessarily signify that it saw many of its demands attended, since we have seen that the modality is a set of adaptations for a program originally produced for another public, with divergent interests to its own. In addition, the non-profit entities within the program make up a myriad of organizations which are also quite diverse, and not always aligned with the proposals of the social housing movements, i.e., the four national entities only demanded a fraction of the program that would attend them. But this portion of the program that attended them (and other housing movements), also serves groups and organizations often unrelated to the discussion and that they insist on guiding.

For these same reasons, the self-management emphatically defended by the social housing movements in the past, and held as a foundational argument for the demands of the *Entidades* modality is no consensus for its operationalization, not even among some of the social housing movements, perhaps among other types of *Entidades Organizadoras*. And thus it is that one of the construction schemes accepted by *Minha Casa Minha Vida Entidades* is the global construction contract, in which a construction company takes responsibility for all the work, while the *Entidade Organizadora* is left to designate the group of beneficiary families and administrate the resources passed on to them by the federal government.

Thus, on examining the projects of the *Minha Casa Minha Vida Entidades* Program in São Paulo, and the metropolitan municipalities of Suzano, Guarulhos and Taboão da Serra there are "honourable" experiences as well as "dishonourable" experiences. In the dishonourable experiences, the houses do not necessarily possess the quality heralded and desired by the social housing movements. Furthermore, the distortion of the concept of self-management brings into question the justification for the existence of the modality (based on the participation and organization of the beneficiary families throughout all the processes). The achievement of these groups is undermined when compared to "real estate" or when certain construction companies act as "surrogates" from some movements to access the resouces of the program.

However, the honourable experiences should not be viewed as exceptions. It is necessary for their true potential to be seen and therefore, that they become widely disseminated, discussed and also improved. There are many positive points, among which the quality of the housing units (better, larger and cheaper than those produced by the construction companies) is just one, but which synthesizes many others: the full participation of the beneficiary families in the processes (from the preparation of the project through to the construction work), the freedom to propose, develop, select and manage projects appropriate to their needs, the knowledge and penetration of/into institutional spaces that potentialize the improvement of the political life of the people involved, the cooperation with all the surrounding elements of the projects so as to fulfil the pre-estabished demands in these locations and any future problems that will arise because of the project.

[...] The MCMV-E represented gains for the entities in terms of human, material and symbolic resources. In certain cases, the regular influx of resources allowed the entities to contract professionals to work alongside volunteer frameworks, as well as to expand the organizational repertoire when inserting entities into a management logic, which

38 In reference to the expression by Chico de Oliveira used by Rizek *et al.* (2014).

implied a broadening of the range of actors with whom they necessarily had to dialogue and negotiate. For some, this has resulted in a rich learning curve (TATAGIBA, 2015, p. 17, author's translation).

In other words, this concerns the effective achievement of homeownership, "although not only that," through the actions of the social housing movements within such an unfavorable environment as the Minha Casa Minha Vida Program.

Ultimately, this concerns the articulation of the working classes within this environment of dispute, and how it is possible to transform it (albeit with many obstacles) and appropriate it. For this reason, it is not acceptable to "relinquish" the modality, or "succumb" to its weaknesses, contradictions, limits. On the contrary, it is necessary to insist on it; although on its own this is not enough. It is imperative that the complex relationship between these groups and the bureaucracy be changed and improved.

With regard to the land issue, in our view, there is no Advanced Land Purchase that may solve (in fact) the issue of access to land, since the existence of the instrument does not exempt the social housing movements from competing for the land (in absolutely unequal conditions) on the market, with the construction companies. Only appropriate policies for reserving areas within the urban fabric of the municipalities for the construction of social housing can change the perversity of this logic. However, we should not lose sight of the fact that access to land has been a problem for centuries in Brazilian society and not of the Entidades modality, but the fact that this modality is an appendix of PMCMV without a proper design that promotes the production of self-management potentiates the problem still further.

Finally, it will be down to the question of whether the Entidades modality of the Minha Casa Minha Vida Program is not in fact a real possibility for expanding the limits of this public policy, in which popular groups participate within it not only as beneficiaries, but as its proponents and implementers. However, in order for this to occur, their proposals should not be heeded by policymakers at some future date, but should rather be a presupposed part of it, committed and without prejudice.

E-mail: eupatimj@yahoo. com.br.

(UFABC).

Patrícia Maria de Jesus

graduated in Geography

Estadual Paulista "Júlio de

Mesauita Filho" (UNESP):

she completed her Master and Doctorate degree in

Human Geography at the

Universidade de São Paulo (USP); she is currently

completing her Postdoctoral studies in Planejamento e

Gestão do Território at the

Universidade Federal do ABC

Universidade

the

Article received on 8th Abril 2016 and approved for publication on 29th June 2016.

REFERENCES

ARANTES, P.; FIX, M. Como o Governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida. Correio da Cidadania, São Caetano do Sul, 543, 30 jul. 2009. Available at: . Accessed on: 5th August 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. Minha Casa Minha Vida Entidades (Cartilha) s/d. Available at: http://www.cidades.gov.br/. Accessed on: 23rd April 2009.

___. Programa Minha Casa Minha Vida (Caderno) s/d. Available at: <http://www. cidades.gov.br/>. Accessed on: 28th Oct. 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida Entidades. Pessoa jurídica – Compra Antecipada de Terreno (Cartilha) s/d. Available at: http://www.caixa.gov.br/. Accessed on: 15th April 2014.

_. Programa Minha Casa Minha Vida Entidades – Recursos FDS (Manual). s/d. Avail-

- able at: http://www.caixa.gov.br/>. Accessed on: 15th April 2014.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2013. p. 17-65.
- _____; _____; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais do XIV ENAnpur.* Rio de Janeiro: ANPUR. 2011. Available at: http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3082/3017>. Accessed on: 5Th August 2016.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (Org.). *A finança mundializada*. Boitempo Editorial. 2005.
- FIX, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. Thesis (Doctorate in Economy) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1989.
- LAGO, L. C. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *e-metropolis*, ano 2, n. 5, p. 6-12, jun. 2011. Available at: http://www.observatoriodas-metropoles.net/download/emetropolis_n05.pdf>. Accessed on: 5th August 2016.
- MARICATO, E. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*, São Paulo, 27 maio 2009. Available at: http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160. Accessed on: 5th August 2016.
- MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. LAGO, L. C. (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil*: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012. p. 19-48.
- RIZEK, C. S. et al. A Inserção Urbana através da Produção do MCMV-Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Selecionados. In: ENCONTRO DA ANPARQ, 3., 2014, São Paulo. *Anais do III ENAnparq*. São Paulo: ANPARQ, 2014.
- _____ et al. Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.) Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 289-322.
- RODRIGUES. E. L. A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. 2013. Dissertation (Master in Architecture and Urbanism) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- ROLNIK, R. (Org.). Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- _____; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 2, n. 20, p. 4-5, 5 mar. 2009. Available at: http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461. Accessed on: 5th August 2016.
- ROYER, L. O. *Financeirização da política habitacional*: limites e perspectivas. 2009. Thesis (Doutorate in Architecture and Urbanism) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SHIMBO, L. Z. *Habitação social, habitação de mercado*: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Thesis (Doutorate in Architecture and

- Urbanism) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- TATAGIBA, L. (Coord.). Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades. O desafio da participação dos beneficiários. Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012. Relatório Final de Pesquisa. Campinas: Nepac/Unicamp, 2015.

LEGISLATION

BRASIL. Law nº 11.977, on 7/7/2009. Regarding the Minha Casa, Minha Vida Program-
PMCMV and the land regulation of settlements located in urban areas.
Law nº 12.424, on 16/6/2011. Regarding the Minha Casa, Minha Vida Program-
PMCMV 2 and the land regulation of settlements located in urban areas.
Bill 4.960/2016. Changing Law no 11.977, on 7th July 2009, regarding the a Minha
Casa, Minha Vida Program - PMCMV and the land regulation of settlements located
in urban areas.
BRASIL. Ministry of Cities. Interministerial Bill nº 96, on 30/3/2016.
BRASIL. Ministry of Cities. Trustee Concillor of the Social Development Fund. Resolution
nº 141, on 10/6/2009.
Resolution no 143, on 26/11/2009.
Resolution no 182, on 18/8/2011.
Resolution nº 183, on 10/11/2011.
Resolution nº 190, on 7/8/2012.
Resolution no 193, on 30/10/2012.
Resolution nº 194, on 12/12/2012.
Resolution nº 200, on 5/8/2014.

PARTICIPATORY INSTITUTIONS AND THE HOUSING ISSUE:

AN EXPLORATORY STUDY INTO THE TYPES OF DEBATE SURROUNDING PARTICIPATION, RESOLUTION AND FUNDING

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E A QUESTÃO HABITACIONAL:

UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DO TIPO DE DEBATE ACERCA DA PARTICIPAÇÃO, DELIBERAÇÃO E FINANCIAMENTO

Walkiria Zambrzycki Dutra ^{a, b, c, d, e, f}

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

LEONARDO BARROS SOARES A, B, C, D, E, F

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

A B S T R A C T: The aim of this paper is to examine the extent to which the organization of the actors involved in public policies may influence decisions within the participatory institutions of which they make part. Two specific contexts were compared from an exploratory perspective - 2009/2010 and 2013/2014 - by analysing the minutes and resolutions issued by the three participatory institutions involved in the Brazilian National Social Housing Plan, namely: the FGTS Trustee Council, the Management Council for the National Social Housing Fund; and the Council of Cities. We have proposed a category called "politically relevant discourses on housing funding" as being able to provide us with a specific overview of the discussion regarding participation and funding. We conclude that the three councils perform distinct roles. The CGFNHIS has become drained politically, the ConCidades sets a broader scope for urban policy, and the CCFGTS seems to be the main institution related to the topic of housing funding.

K E Y W O R D S: ConCidades; resolution; FGTS; social participation; housing policy.

R E S U M O : Este trabalho visa entender em que medida a organização dos atores envolvidos em uma política pública influenciam, de forma decisiva, as instituições participativas das quais fazem parte. Com viés exploratório e comparativo entre dois contextos específicos - 2009/2010 e 2013/2014 -, serão analisadas atas e resoluções emitidas pelos três conselhos componentes do Plano Nacional de Habitação, a saber: o Conselho Curador do FGTS; o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e o Conselho das Cidades. Propomos a categoria "discursos politicamente relevantes sobre o financiamento habitacional" como aquela capaz de fornecer um panorama específico sobre a discussão dos temas participação e financiamento. Concluímos que os três conselhos ocupam espaços distintos. O CGFNHIS encontra-se esvaziado politicamente, o ConCidades representa escopo mais amplo da política urbana e o CCFGTS parece-nos o principal colegiado relacionado ao tema do financiamento habitacional.

PALAVRAS - CHAVE: ConCidades; deliberação; FGTS; participação social; política habitacional.

Contributions of each author: A. theoretical and conceptual basis and problematization; B. data research and statistical analysis; C. creation of figures and tables; D. photos; E. planning and writing the manuscript; F. selection of bibliographic references.

DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n1p111

INTRODUCTION

Over recent decades, in Brazil, urban issues have gained both emphasis and bureaucratic and institutional frameworks, as evidenced through different initiatives within the federal executive and legislative branches. In 2003, Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003-2010) created the Ministry of Cities (MCid), which was responsible for organizing the governmental bureaucracy of a number of different issues regarding urban policy. This new institutional model contains the following instruments: The National Social Housing Policy (PNH), created in 2004; the operationalization of the National Social Housing System and the National Fund (Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS and FNHIS), and passed by Congress in 2005; formulation of the National Social Housing Plan (PlanHab), between 2007 and 2008; the Growth Acceleration Program (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), launched in 2007; and the housing program known as Minha Casa, Minha Vida (My House, My Life), launched in 2009.

In order to understand the current process of social participation in funding programs linked to the housing policy created by Lula's government, and retained during the first term of President Dilma Rousseff (2011-2014), this paper aims to compare the institutional participatory instruments adopted by both governments together with the political actors involved in the National Social Housing Plan, namely: the FGTS Trustee Council (Conselho Curador do FGTS - CCFGTS), the Management Council for the National Social Housing Fund (Conselho Gestor do FN-HIS - CGFNHIS); and the Council of Cities (Conselho das Cidades - ConCidades). We have adopted the assumption that these three institutions interact and encapsulate the most relevant points regarding urban policies in Brazil. Additionally, they are all of a national scope, which thus allows them to be compared in terms of their range of resolutions and discussions.

In order to compare the manner in which these institutions functioned during Lula's second term as president (2006-2010) and Dilma's first (2011-2014), our methodology has combined discourse analysis and content analysis in order to observe a possible emerging pattern of "politically relevant discourses" by each participatory institution regarding the theme of housing funding. Thus, we aim to gain a deeper understanding of the extent to which the organization of the actors involved in public policies may influence the decisions of the participatory institutions of which they make part.

We have worked from the premise that a housing policy, apart from being considered as a social policy, is also implemented as a policy aimed at economic growth, which signifies that there are two operational logics in Brazilian housing policy: one based on "market logic", through the promotion of private housing production and the civil construction industry; and another linked to "social logic", through proposals for actions aimed at urban planning and providing lower income families with easier access to the social housing policy.

The hypothesis of this paper states that with regard to the housing policy, during periods of economic crisis – such as 2009 and 2013 – the federal government prioritized participatory mechanisms and acted cooperatively with the other political actors involved in the housing policy. However, such circumstances have tended to strengthen the "market logic" of the housing policy which, in the case of Brazil, is re-

flected in the results and promises of the housing program *Minha Casa, Minha Vida*, and have caused the "social logic" of PlanHab to become less expressive.

POLITICAL ACTORS AND PARTICIPATORY INSTITUTIONS IN THE HOUSING POLICIES OF LULA AND DILMA

The new housing policy introduced by Lula's government may be summarized by two institutional landmarks. The first is an attempt to bring the organization of housing policy back into a centralized decision-making structure, as in previous federal governments (DUTRA, 2013). The ministerial bureaucratic organization induced by the Ministry of Cities not only fulfilled such a strategy, but also provided a positive signal by breaking paradigms in the housing area through integrating it into a broader perspective of urban policy. In practical terms, the new Social Housing Plan was structured into four main areas: (i) a funding and subsidy model, bringing an increase in new sources of revenues; (ii) urban and land tenure policies, with the regulatory approval of legalising land tenure and makeshift settlements; (iii) intergovernmental agreements, with the operationalization of SNHIS; and (iv) a production chain of house construction, with financial and legal support from the government (BRASIL, n/d). PlanHab was implemented in three stages: the first between 2009 and 2011; the second between 2012 and 2015; and the third between 2016 and 2023.

It is also important to highlight attempts to integrate the three levels of government so as to promote a decentralized housing policy (DUTRA, 2013) and the unprecedented power attributed to popular participation regarding decisions on implementing and funding the housing policy. Intergovernmental relations between the three levels of government were established through SNHIS, with financial resources being transferred between funds created at all levels of government (FNHIS and state and municipal housing funds). In the case of popular participation in PlanHab, the three main national stances (ConCidades, CCFGTS and CGFNHIS) as well as state and municipal councils, were all provided for.

However, despite the positive scenario described above, Brazilian housing policy has remained a sensitive issue in two main aspects: a) the degree of influence of the political actors involved; and b) the decision-making power of such actors with regard to funding policies. In the first case, housing is a public policy that works through a private logic, since the main governmental intervention in this field is through the promotion of individual private properties: housing units (ARRETCHE, 1990). Therefore, the role played by the state is situated in the field of public policy that:

[...] is located in a type of "intersectional area" between, on the one hand, analyses regarding economic policies and their implications on the development of a determined productive activity – in this case, the housing sector – and, on the other, analyses regarding the emergence and evolution of state policies, whether social or urban (ARRETCHE, 1990, p. 10, author's translation).

Throughout this paper, it is of paramount importance to discuss housing policy bearing in mind this peculiarity, since current government programs seem to emphasize this logic. As a result, it may be stated that in housing policy there are two lines of action, which are non-complementary and often compete with one another: the "market logic" prioritises the production process of housing units; and the "social logic" highlights the integration of housing into a broader scope of urban policy. In relation to the decision-making power of political actors in terms of funding, there is an area of sensitivity regarding the degree of understanding which participation and deliberation practices this issue should take on, due to the interference of private interests in the field of social policy. Thus, the mobilization processes of the public sector, private agents and civil society have been following different paths.

During Lula's second term in office (2006-2010), the federal government sought to implement its investment projects and actions under the integration of the so-called Growth Acceleration Program (PAC) which included investments into infra-structure projects in a number of different areas. In addition to this framework, Lula's government also launched the housing production program called *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV), in 2009, in response to the international financial crisis (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014). As a result, there was a shift from the previous housing policy logic concerned with urban planning towards one concerned with economic growth, through strengthening the civil construction sector (BONDUKI, 2009; CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

Since then, criticism has been levelled at the role played by ConCidades, which despite being linked to decisions made by the Ministry of Cities, has encountered difficulties in performing its functions related to deliberation on the housing policy (LITWINCZIK, 2013). Furthermore, the role of other instruments within the new Social Housing Policy has also been questioned given the number of projects financed and executed related to *Minha Casa, Minha Vida*.

During Dilma's first term of office (2011-2014), a new version of PAC was introduced – the so-called PAC 2 – and there was an increase in the number of housing units to be produced by *Minha Casa*, *Minha Vida* and a consequent stagnation of programs run by SNHIS. It is therefore our belief that within the two contexts, the "social" structure concerned with urban and social policies is covered by SNHIS and FNHIS, and the "market" structure regarding economic growth, is strongly related to *Minha Casa*, *Minha Vida*. Thus far, this comparative analysis seems to have remained underexplored by the current literature, despite its importance in terms of the degree of participation conceded to civil society, the private sector and subnational governments (state and municipalities) within the housing policy.

PARTICIPATORY INSTITUTIONS: IS THERE SPACE FOR DELIBERATION ON FUNDING?

Given the apparent dichotomy between the "market" and the "social" logics that exist in the housing policy, it is important to briefly reflect on the role of the Participatory Institutions with regard to their ability - or lack thereof - to make decisions on the financial management of a specific public policy. Since we are discussing the organizational issues of the various social actors involved in Brazilian housing policy, we must take a step back and ask ourselves: is there space for deliberation on housing

funding within the participatory institutions? How, in the light of the latest theories on participation and deliberation, may we increase our understanding of this particular point through the debates within these institutions?

The advent of participatory institutions such as those studied herein should be understood as a reference to the Brazilian political post-constitutional context of 1988¹, during which instances of popular participation have been attributed - notably the Public Policy Councils and Conferences and the various experiences of Participatory Budgeting (PB), among others – to the potential for overcoming traditional relationship patterns between this and civil society². To numerous scholars and researchers, the horizon envisioned by the concrete actions of these channels would indicate the opportunities of achieving social justice through the direct inclusion of citizens in the democratization of the decision-making processes by enabling effective mechanisms along democratic premises for the reconstruction of the political culture of a society structurally authoritarian, hierarchical, violent and economically unequal (AVRITZER; NAVARRO, 2003; BRASIL, 2004; BRASIL, 2011; CUNHA, 2012).

Faced with the challenge of promoting popular participation in the decision -making processes of many public policies and ultimately, in defining the guidelines for governments at various levels, the variable "institutional design" has become of immense importance in understanding participatory experiences conducted in various parts of the world and Brazil. Which public policy designs would encourage public participation? Which characteristics should such designs include in order to become permeable to the contributions of ordinary citizens?

According to Fung and Wright (2003), the design of public policies capable of fostering participation and deliberation should necessarily possess three key features: 1) the "devolution" attribute, leading to the reorganization of the state apparatus in order to delegate to local units substantial decision-making powers over the elements of a policy; 2) the need for supervision and centralized coordination, seeking to prevent the units of public policy or a policy council from becoming atomized entities, which do not communicate with one another, and finally; 3) a recommendation to focus on the state with a non-voluntary character, aiming to "colonize" the state and to subsequently revise its procedures through the central guidance of facilitating and promoting popular participation.

Brazilian urban policy has been markedly participatory since its origin, dating back to the Constitutional Amendment of Urban Reform. Approval of the City Statute (Federal Law number 10.257, in 2001) confirmed this particular characteristic, emphasizing the importance of stakeholder participation in decision-making over the wide range of issues related to national urban policy, including housing policy. Thus, as presented thus far, this may be regarded as being especially in line with the political participation of civil society, since it is composed of three important policy councils, the objects of analysis within this study.

The policy councils have been organized as participatory institutions based on the logic of representation, i.e., they operate on the principle of discussions between individuals who represent organizations. The characteristics expected for institutions of this nature should promote an environment of inclusive decisions, to make them public and to be autonomous in relation to its internal operating structure. Unlike institutions designed for the mass participation of citizens, policy councils are designed to promote face-to-face interaction of the participants involved in a collective

- 1 Despite the prior existence of participatory experiences in some municipal administrations in the period immediately before the 1988 Constitution enactment, it is only after this that the "participatory principle" became a structural guideline for formulating public policies (AVRITZER, 2009).
- 2 This point was recently addressed by Montambeault (2015), who studies the potential of transformation sparked by participatory institutions, from the clientelistic relationship between government and the social actors in four cities of Mexico and Brazil.

exchange process of public motives. Therefore, they promote the participation of a smaller number of individuals, while supposedly promoting a further deepening of argumentative exchange and a public display of preferences, the deep core of a broader conception of deliberation (CUNHA, 2009; AVELINO, 2012).

It is within these institutional environments that there is a proliferation of discourses related to the broader field of urban policy. Below, we propose an experimental design for an analytical category that allows us to observe in a more reliable manner, the extent to which the social actors who participate on the councils and who are the focus of our analysis, have addressed the issue of housing funding.

POLITICALLY RELEVANT DISCOURSES ON HOUSING FUNDING: THE DEFINING ELEMENTS FOR A CATEGORY OF ANALYSIS

This paper presents as its main category of analysis the concept of "politically relevant discourses," especially those relating to the participation of civil society in decision-making on the funding of housing policy. With this, our aim is to explore the different sets of discourses of this nature and attempt to understand their expressiveness (or, rather, their insignificance) in the general course of discussions undertaken within the councils analysed herein. In simple terms, "politically relevant discourses" according to Dryzek (1994, p.160) contain the following aspects:

- 1. An ontology, that is, a set of entities whose existence is recognized or constructed.[...]
- 2. The assignment of degrees of agency to these entities. Some may be granted subject status [...]; others may be categorized as objects [...].
- 3. Among those with agency, a recognition of certain motives [...] and a denial of others.
- 4. Conceptions of what is natural and unnatural in political relationships.

Dryzek believes that, within the "mass" of everyday communication it is possible to select those discourses that have some effect on the actors involved in the process of argumentative exchanges. This category is of particular interest for our study since it will be the lens through which we observe the corpus under analysis so as to bring to light the discussion therein undertaken on the decision-making power of the actors regarding housing funding in participatory institutions.

In seeking a proposal for a methodological tool that corresponds to the aims of our paper, we have proposed a combination of a number of principles from discourse analysis with simple procedures from classical content analysis (KRIPPENDORF, 1989; BAUER; GASKELL, 2002), namely: 1. the theory and practice of classical content analysis reinforce the need for a selection of specific texts to be analysed; 2. The construction of a coding framework is needed in order to guide the analysts when reading, given the myriad of texts they are faced with; 3. The tendency to focus on the frequency of words or arguments can be enhanced with an in-depth analysis of the actual content of the major trends presented. Therefore, it is not only of interest to know that this or that argument was repeated more than others but also, fundamentally, to investigate the content of these arguments and how they interact in the characteristic dialogical context of a participatory forum, as presented herein.

Moreover, we have operationalized the Dryzekean category of "discourse" on three levels, composing three units of analysis: a) a fragment of speech/vocalization (e.g. a sentence within a broader speech, interjections and positive or negative assertions, among similar others); b) a speech/full vocalization (a complete set of sentences made by an individual at any given time); c) a set of speeches (for example, in a debate).

Following this, we examine a set of resolutions from ConCidades and CGF-NHIS as well as the minutes of meetings held in CGFGTS during two periods: between 2009 and 2010, and between 2013 and 2014. A total of 51 resolutions were gathered from ConCidades, and 17 resolutions from CGFNHIS. A total of 17 minutes were analysed from CCFGTS.

It should be stressed that using the category proposed herein demands the existence of detailed documents, through which the arguments of those involved may be directly observed. Thus, it is more effective to do so with the minutes of the deliberative sessions, such as the CCFGTS. On the other hand, the resolutions investigated herein are sometimes poor in argumentative terms, which has consequently directed us towards an approach that classifies the broader topics discussed rather than exactly analysing the arguments that support them.

THE COUNCIL OF CITIES (CONCIDADES)

The Council of Cities is the collegiate body responsible for issuing the broader guidelines of urban policy at a federal level, and is composed of 86 counsellors from among members of: the public sector (16 from a federal level, 9 from a state level and 12 from the municipalities), civil society (a total of 26), and popular movements (a total of 23). This institution embraces different aspects of urban policy such as sanitation, urban mobility and housing, besides establishing specific parameters regarding urban planning instruments, takinging part in institutional activities and deliberating over its own composition and internal organization.

Three kinds of resolutions are recorded by the Council: administrative, normative and recommended. For the years 2009 and 2010, there were two administrative resolutions, three normative and 23 recommended, thus totalling 28 in all. For the years 2013 and 2014, there were six administrative resolutions, one normative and 16 recommended, totalling 23 in all. Thus, there is a clear preponderance of recommended resolutions, which allows us to predict in advance the political character adopted by this participatory instance. Chart 1 below presents data related to this research corpus regarding themes covered by the resolutions analysed in the selected period.

During the period in question, the first characteristic that catches our attention is the diversity of themes discussed by the Council that go beyond those concerned with housing (through PlanHab, SNHIS and MCMV), and include sanitation, solid waste, urban mobility and even the World Cup. This result was expected however, considering the range of activities proposed for this particular Council. The two most frequent themes which appeared are related to bureaucratic procedures (the "Council of Cities" theme) and recommendations regarding proposals for both urban and housing policies (the "Legislation" theme), which also refers to the selection criteria for accessing programs funded by the Ministry of Cities. Therefore, it may be stated

that the Council of Cities is a second deliberation source for selection criteria and resource allocation, as foreseen in PlanHab.

Chart 1: Discourse analysis of ConCidades Resolutions, 2009/2010 and 2013/2014

Theme	2009/2010	2013/2014	Total
Council of Cities	6	7	13
Legislation	12	4	16
FIFA World Cup 2014	1	1	2
Urban Mobility	1	2	3
Solid Waste National Plan (PNRS)	-	1	1
Sanitation National Plan (PLANSAB)	2	3	5
Acceleration Growth Program (PAC I)	1	-	1
Acceleration Growth Program (PAC II)	1	-	1
National Social Housing Plan (PlanHab)	1	-	1
National Social Housing System (SNHIS)	1	1	2
Minha Casa, Minha Vida (MCMV)	2	4	6
TOTAL	28	23	51

Source: Produced by the authors from Brazil (2015a).

From among the substantial number of resolutions there were 11 with content relating to the housing theme *strictu sensu*, of which six resolutions were related to *Minha Casa*, *Minha Vida*, two to SHIS, two to PAC and one resolution regarding PlanHab. It should be stressed that the last item considers procedures of this same instrument, which also seems to be in accordance with the institutional structure initially created by Lula's government as guidelines for the new National Housing Policy. Moreover, the two resolutions regarding PAC recommend the inclusion of criteria so as to prioritise proposals made by subnational governments related to housing. Therefore, housing as a theme represents approximately 20% of the resolutions (11 out of 51).

From the perspective of the Council of Cities, such an aspect is not in itself sufficient data for us to categorically state that *Minha Casa*, *Minha Vida* is more important than SNHIS and other themes covered by the Council. The importance of ConCidades for the housing issue relies on its influence to recommend guidelines and proposals for the main programs and lines of action as proposed by the federal government for this area of social policy. However, this does not signify that funding occupies a privileged position in this participatory structure. This issue appears more strongly within CCFGTS and, in regards to FNHIS, in the respective Management Council, as demonstrated below.

THE MANAGEMENT COUNCIL OF THE NATIONAL SOCIAL HOUSING FUND (CGFNHIS)

FNHIS has an important symbolic, political character for the housing context since it is a project of popular initiative presented to the National Congress, and which took more than a decade in order to be passed as a Federal law, in 2005. Beyond its origins, the main difference vested in this fund for the housing policy implemented through SNHIS is the centralization and management of all budge-

tary resources of all programs within this system. The Management Council is the main decision-maker on both the volume and type of budgetary resources to be applied to SNHIS programs. This system is, therefore, the main strategy proposed by the federal government to implement the so called "institutional arrangements" foreseen in PlanHab, primarily in regards to intergovernmental relations between the levels of government

A third characteristic may also be highlighted. In terms of funding, FNHIS is the main financial source for the programs and project proposed by SNHIS, and its main budgetary resource comes from the General Union Budget (Orçamento Geral da União – OGU). Resources are invested in two ways: transfers made to private entities; and decentralized transfers from the national fund to subnational funds, once the states and municipalities have fulfilled certain conditions. In this case, the promotion of SNHIS as an instrument of intergovernmental relations becomes an element of federal bargaining: access to FNHIS is a condition used by the federal government so that subnational governments fulfil certain demands.

The Council is composed of a total of 24 members divided into the following groups: 11 federal government representatives; one representative from the *Caixa Econômica Federal*, also called *Caixa* (a state-owned bank and the "operational agent" for SNHIS); four representatives from social movements; three entrepreneurial representatives; three labour representatives; one professional, academic or research representative; and one from a non-governmental organization. It is important to emphasize the equal division of its members between those from the Executive Power and those from civil society. Moreover, a quarter of its members are reserved for those from social movements. The president of this Council is the Ministry of Cities, and members from civil society are appointed by the Council of Cities.

The main document issued by CGFNHIS is called a resolution, a document published in the *Diário Oficial da União* (DOU), the official journal of the federal government, and is also available on the Ministry of Cities website. For the years 2009 and 2010, the Council approved 14 resolutions (corresponding to those numbered 24 to 37), and for the years 2013 and 2014 three resolutions were approved (corresponding to those numbered 53 to 55). From the 17 published resolutions, as our analysis parameters, we have adopted the identification of its content, selecting only those in which the proposals are related to funding. Therefore, we obtained a total of 15 resolutions in two categories: a) conditions for accessing the fund's resources; and b) the budgetary management of the fund's financial resources. The results are summarized in Chart 2, below.

From a total of 17 resolutions, 15 were related to housing funding, and the contents of the resolutions are in line with the competencies predicted in the internal rules of CGFNHIS, which are: to establish guidelines and allocation criteria for FNHIS resources; to promote the adhesion of subnational entities to SNHIS; to deliberate over resource allocation of programs subscribed by the Ministry of Cities; to approve FNHIS legal reports and other budgets. Apart from this formal aspect, it is also important to stress two other important aspects. The first is related to the significant number of resolutions regarding deadlines and conditions for the adhesion of subnational governments to SNHIS: from a total of 14 resolutions approved over the years 2009 and 2010 five are related to the issue of adhesion, and mostly deal with the extension of deadlines. The importance of fulfilling these obligations is simple:

noncompliance implies that FNHIS resources are blocked for state and municipal housing funds. Thus, great attention has been awarded in order to guarantee that SNHIS functions in a decentralized manner between levels of government.

Chart 2: Discourse analysis of CGFNHIS Resolutions related to funding, 2009/2010 and 2013/2014

Theme	2009/2010	2013/2014	Total
FNHIS legal report	2	2	4
Guidelines for execution and selection criteria for proposals and allocation of resources regarding FNHIS programs	2	-	2
Guidelines for financial participation of beneficiaries for the project "Support for social housing production"	1	-	1
Distribution of resources among budgetary actions of FNHIS	1	-	1
Selection process of proposals (FNHIS resources)	1	-	1
Adhesion rules for SNHIS (for subnational governments)	5	1	6
TOTAL	12	03	15

Source: Produced by the authors from Brazil (2015b).

A second aspect clearly highlights the link between FNHIS investments and budgetary resources and PAC guidelines. The resolutions which aimed to change or review FNHIS guidelines as well as the execution or criteria for funding FNHIS programs were adapted in order to accommodate *Minha Casa, Minha Vida*, since the first was created in 2005 whereas the latter was created in 2009. It should be remembered that the main financial source of FNHIS is the OGU, which was also part of the contingency planning for PAC to become the main federal government strategy to overcome weakening economic growth (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013).

In the years 2013 and 2014, there was a clear decrease in the number of resolutions approved by CGFNHIS: there were only three, two of which were connected to routine aspects, such as the approval of FNHIS legal reports. The third resolution approved by the Council during this period was also related to SNHIS adhesion deadlines and conditions for the subnational governments. However, its character is substantially different from that of the years 2009 and 2010. Until the year 2012, the Council's main concern was the deadline for meeting the adhesion conditions to SNHIS. The 2014 resolution deals with the accountability of resources related to the project "Social housing production" (the main resolution regarding FNHIS's financial support). The main objective of this project was "to conclude and deliver housing units to beneficiaries contracted by Banco Morada S/A, within the bounds of *Minha Casa, Minha Vida*" (BRASIL, 2015b). Thus, it is not only possible to observe the link between the FNHIS financial activities and *Minha Casa, Minha Vida*, but also an apparent reduction in the need for adhesion to SNHIS.

As a result, we are able to confirm that within the content of the FNHIS Management Council resolutions, there is a preponderance of the theme "rules for adhesion of SNHIS". Bearing in mind that SNHIS is the main instrument designed for intergovernmental relations, there is a huge deficit of subnational entities (state and municipality) in terms of participation and representativeness, since they are the main beneficiaries of the programs and actions supported by SNHIS, and are directly affected by the rules of adhesion. The rules and norms approved for the financial

execution of FNHIS programs, as well as the conditions imposed on the subnational governments have demonstrated consequences in terms of the integration and decentralization strategy as proposed by the Ministry of Cities in running the new housing policy. It is not our objective in this paper to stress the political implications of this scenario, but rather to indicate that the manner in which this participatory instance has been conducted may be one of the factors for the poor institutionalization of SNHIS as a housing program.

THE FGTS TRUSTEE COUNCIL (CONSELHO CURADOR DO FGTS)

The FGTS Trustee Council is part of the structure of the Ministry of Labour and Employment, and is composed of 21 members organized into three groups of representatives: the federal government (ministries, *Caixa Econômica Federal* and Central Bank of Brazil), with a total of 10 members; the trade unions, with 5 members; and the national confederations of employers, with 6 members.

The documents analysed relating to CCFGTS were the minutes of meetings available on the FGTS website of the state-owned bank *Caixa Economica Federal* (CEF). In 2009, 11 meetings were held, while in 2013 there were 6. While studying around 266 pages of the meetings held in 2009 and 2013, our chief aim was to determine the existence of politically relevant discourses on housing funding (DPOL) and, even more importantly, the central themes contained therein.

While counting the politically relevant discourses on housing funding, it was perceived that the group, which joins ministries and other federal government bodies that make part of the council, presents a greater number of DPOLs (111), as opposed to the smaller number presented by members of the civil society (66), i.e., there is a preponderance of 62% of the total amount of DPOLs (177). The numbers are shown in the Figure 1 below.

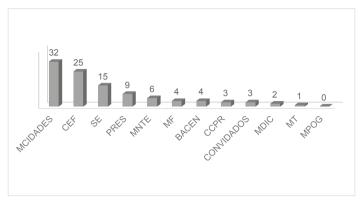
This data, disaggregated to facilitate observation of the politically relevant discourses of each individual organization, reveals some interesting findings. The distribution of politically relevant discourses related to the government sector is presented below in Figure 2.



Figure 1: Total amount of politically relevant discourses per segment, 2009 and 2013*

*Abbreviations: Government (GOV); Civil Society (SCIVIL) Source: Produced by the authors from CEF (2015).

Figure 2: Total amount of politically relevant discourses by each governmental agency, 2009 and 2013*



*Abbreviations: Ministry of Cities (MCidades); Caixa Econômica Federal (CEF); Executive-Secretary (SE); Presidency (PRES); Ministry of Labour and Employment (MTE); Ministry of Economy (MF); Central Bank of Brazil (BACEN); Ministry of Domestic Affairs of the Presidency of Republic (CCPR); Guests (CONV); Ministry of Development, Industry and Trade (MDIC); Ministry of Transport (MT); Ministry of Planning, Budget and Management (MPOG). Source: Produced by the authors from CEF (2015).

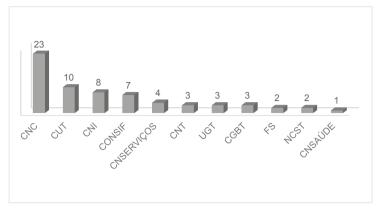
The above figure demonstrates that the Ministry of Cities (MCidades) and the *Caixa Econômica Federal* (CEF) are the government agencies that voiced the greatest number of politically relevant discourses on housing funding, with 32 and 25 discourses, respectively. The fact that both the President (PRES) and the Executive Secretary (SE) of the Council belong to the Ministry of Labour and Employment (MTE) demonstrates its tremendous influence over these debates. It is our belief that this finding would seem to suggest that the MCid asserts its role as the main formulator of housing policy at a federal level, guiding discussions on funding. This, in turn, is then worked upon by the CEF, which contributes to the debate by regulating the technical issues involved.

Finally, given that investments for housing funding are made with the monthly contributions of Brazilian workers (and employers)³, it would seem plausible that the MTE, through its representatives, should also have significant participation at the debates within the participatory institutions under examination. When we turn to the disaggregated data on members of civil society, the following scenario may be observed in Figure 3 below:

From among the members of civil society, those with the strongest voices in politically relevant discourses on housing funding in CCFGTS are, firstly, the National Confederation of Commerce (CNC), followed by the Workers Central Union (CUT) and the National Confederation of Industry (CNI), with 23, 10, and 8 discourses, respectively. We assess that the large majority of discourses presented by the CNC representatives relates primarily to its broad commitment to the entire production chain related to housing production, which is reflected in its interest in the Council debates.

3 In Brazil, there is strict labour legislation that regulates contracts between employers and employees. There is also a compulsory monetary contribution that both employer and employees must make to the Brazilian government, which is a percentage calculated over earnings.

Figure 3: Total amount of politically relevant discourses by each organization of civil society, 2009 and 2013*



*Abbreviations: National Confederation of Commerce (CNC); Workers Central Union (CUT); National Confederation of Industry (CNI); National Confederation of Services (CNServiços); National Confederation of Financial System (CONSIF); National Confederation of Transports (CNT); Workers General Union (UGT); Central General Union of Brazilian Workers(CGTB); Unionist Force (FS); Workers New Central Union (NCST); National Confederation of Health Services (CNSaúde).

Source: Produced by the authors from CEF (2015).

The same may also be said of the CNI, since it includes representatives from the owners of big building contractors, who are directly involved in preparing and implementing housing policies, most notably the *Minha Casa*, *Minha Vida* Program. Finally, there is also evidence of a low number of discourses made by union representatives, with the exception of CUT. It may be possible that a larger discursive presence by this group could denote greater political maturity and technical appropriation in relation to the debates at CCFGTS.

Finally, it is necessary to examine the content of these politically relevant discourses, seeking to assess the central core of the voices that relate to funding for the housing policy and its related topics. We have classified five categories, namely:

- Housing Funding (FHAB) related to funding aliquots, price indexation, remuneration for contracted construction work, loan limits imposed by the Fiscal Responsibility Act, the amount available for investment and supply of housing credit, management reports and the like;
- Social Housing (HIS) in which the housing shortage is discussed, together with the provision of social housing and its definition;
- *Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV) all discourses in which this program was the central issue;
- Housing Market (MHAB) which included discussion on the participation of
 private enterprises in housing programs, the purchase of real estate fund shares,
 and a discussion on the image of FGTS with borrowers from the general public
 and other related issues; and
- Housing Policy (POLHAB) which refers to the dispute to reduce or increase tax
 aliquots and values, divergences in interpreting resolutions, debates on the broader
 aspects of housing policy, guidelines issued by the various political actors involved
 in the discussions and assessments of the country's political situation

Figure 4 presents the number of discourses for each identified thematic core:

HIS 14

MHAB 30

MCMV 32

FHAB 41

POLHAB 54

Figure 4: Thematic core of the politically relevant discourses, 2009 and 2013*

*Abbreviations: Social Interest Housing (HIS); Housing Market (MHAB); Minha Casa, Minha Vida (MCMV)/ Housing Funding (FHAB); Housing Policy (POLHAB).

Source: Produced by the authors from CEF (2015).

According to the data presented, it may be inferred that the CGFGTS is also a strong platform for articulating housing policy in general, since the core points of 54 discourses referred to the design of policy goals for conducting policies for housing funding, which, in turn, presented 41 discourses. In our view, it is therefore evident that a strong link exists between political discussion and the technical implementation of proposals through discussion on financial limits, income levels and the indexation of property prices and contracted construction works.

There were 32 discourses presenting *Minha Casa*, *Minha Vida* as their central theme, thus demonstrating its importance as a structuring policy of the countercyclical macro policy adopted by Lula's government in 2009 to combat the economic crisis of 2008. This data should be observed together with those concerning the housing market (MHAB), which brought together the discourses that addressed the issue of involving the private sector in housing policy.

On the subject of HIS, directly linked to SNHIS, it is worth remembering that the main source of funding for this comes from FNHIS. This fund, in turn, receives substantial resources from the Federal Budget and not from FGTS. All discourses related to this category may be encountered in the minutes for the year 2009, but not for the year 2013, which is consistent with the SNHIS implementation period and the consequent emptying of that agenda, as previously highlighted. The theme and the time element of discourses seem to suggest that the creation of the PMCMV somehow interferes with the progress of SNHIS, strengthening programs related to market policy, namely, those directly related to the dynamics of producing housing units by civil construction companies.

CONCLUSIONS: AN ANALYSIS OF "SOCIAL" AND "MARKET" ASPECTS AS TWO LOGICS FOR THE HOUSING POLICY

The aim of this study was to produce an introductory map of the debate on housing funding in the three Policy Councils, which make part of PlanHab: the ConCidades, the CGFNHIS and CCFGTS. Our goal was to observe an emerging pattern of the politically relevant speeches that each institution presented in relation to the issue of housing funding between 2006 and 2014. We therefore, analysed the resolutions adopted by the first two institutions between 2009/2010 and 2013/2014, as well as the minutes of meetings for the years 2009 and 2013 of the third.

It may be perceived that the institutional structure of the councils brings together actors from similar segments: the government is mainly represented by the Federal Government through ministries and state-owned banks, which act as managers or financial agents for the housing system. The private sector is composed of representatives from business, and the other members present in all institutions are representatives from the trade unions. Academics, non-governmental organizations and social movements are represented only in CGFNHIS and ConCidades. Although this study has not analysed the volume of financial resources, we may nonetheless argue that linking resources related to housing follows the logic as set down by FGTS funding, and this, in turn, is directly linked to policies for generating jobs and income.

Taken separately, the scope of each council herein analysed, focuses on a different set of issues that orbit the broad field of urban policy, in a division of labour that aims to cover all decisions related to investments, legislations and the manner in which public administration involved in the process functions. Given the theme of housing funding in participatory institutions herein analysed, both the CGFNHIS and CCFGTS are defined as being responsible for the management of monetary funds which, even though they are composed of different sources, are intended for housing investment in a broader sense. Thus, it is expected that both councils discuss and put forward proposals in relation to: 1. guidelines for budget execution; 2. defining proposal selection criteria and the allocation of resources for its programs; 3. the distribution of resources among budget actions related to the respective funds; 4. approving investment decisions; 5. approving the balance sheets for the previous year; 6. guidelines for the financial participation of beneficiaries. ConCidades, in turn, presents a more political and intermediary role between the actors involved in housing policy.

Firstly, the analysis of CGFNHIS resolutions presents an agenda heavily focused on issues related to the intergovernmental relations proposed by SNHIS. Given that other government agencies of subnational entities do not participate in SNHIS, there is clearly a political concentration of decision-making at a federal level. The agenda on funding is inconclusive with regards to decisions on investments for housing provision and even for social housing policies. We have indicated the existence of this fact during both periods analysed in this paper. Between 2009 and 2010, the most frequent deliberations were on membership rules for SNHIS. Other issues related to the selection criteria for beneficiaries and budgetary actions were also present. However, for the second period, the few resolutions that were adopted (three in total) met the formal regiment guidelines and did not discuss resource allocation criteria,

since programs managed by resources from this fund were not implemented. Thus, it is clear that the political actors who represented the beneficiaries in this instance had little influence over the general formulation of Brazilian housing policy.

ConCidades, in turn, demonstrated a strong performance over the two periods analysed in giving attention to legislation on urban policy and as a channel for discussing issues related to this subject. Hence, *Minha Casa, Minha Vida* as well as SNHIS and PlanHab all became subjects of discussion, and the theme of housing funding seems to have become just one of the topics under deliberation, and was its main focus. ConCidades therefore assumes a political nature regarding the issue in question, which leads us to believe that the logic of "social" housing appears to have been concentrated within its legal aspect, but still not structured in terms of programs and actions.

The same cannot be said however with regard to the "market" logic of the housing policy. In reference to the analysis of CCFGTS, we would highlight that the government remains the main political mediator of the debate on housing funding, with a large number of politically relevant discourses focused on three main actors, namely, the Ministry of Cities, the state-owned bank *Caixa Econômica Federal* and the Ministry of Labour and Employment. Moreover, the fact that the majority of discourses are related to the architecture of the housing policy sensu lato and the forms of financially implementing the decisions it takes we may affirm that the CCFGTS presents the most important illustration of participation when addressing the issue of housing funding in Brazil.

Given the dominance of "market logic", it is of little surprise that there is a greater number of actors from the construction industry present at this instance of participation. One possible explanatory factor is the historical and institutional role that FGTS has played in creating and consolidating Brazilian housing policy, since its inception in 1966. On the other hand, while the FNHIS represents an "unprecedented" proposal for the housing issue, it does not however include within its structure, the theme of producing housing units through the "market logic" via civil construction. Despite major advances recently promoted by the Lula and Dilma governments, we need to assess the influence of FGTS as a sponsor not only of this policy but also in relation to Brazil's economic growth as a whole.

It is clear that the general tendency of federal urban policy currently converges with the centralization of investments and political efforts to develop and implement *Minha Casa Minha Vida* regarding decisions related to the funding of social housing policy. In other words, in order to propose an easily understood dichotomy, the Brazilian housing policy - analysed from a funding viewpoint - is guided by a rationale strongly focused towards the private housing market, to the detriment of providing social housing for a wide range of the population which is unable to access the funding proposals of the program.

Finally, we believe that this study is only a first approach to this thought-provoking discussion on participatory institutions in the context of urban policy, with special focus on decisions related to housing funding, one of the strategic sectors of national development over the last fifteen years in Brazil. The research that unfolds from here on will certainly be a stimulating field of political science for years to come.

Walkiria Zambrzycki Dutra graduated in International Relations at the Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas); she completed her Master degree in Political Science at the Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); she is currently completing her Doctorate studies in Political Science at the Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

E-mail: walkiriazdutra@ gmail.com.

Leonardo Barros Soares graduated in psychology at the Universidade Federal do Ceará (UFC); he completed his Master and he is currently completing his Doctorate studies in Political Science at the Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: leobarros.prodep@gmail.com.

Article received on December 11th 2015, and approved for publication on May 27th 2016.

REFERENCES:

- ARRETCHE, M. Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política. 1990, 269 f. Dissertation (Master in Political Sciense) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.
- AVELINO, D. P. Democracia em conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais. 2012. Thesis (Doctorate in Political Sciense) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- __; NAVARRO, Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAUER, M; GASKELL,G. W. (Org.). Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate, São Paulo, n. 82, p. 8-14, maio/jun. 2009. Available at: http://novo.fpabramo.org.br/ uploads/TD82-Nacional.pdf>. Accessed on: 4 Mar. 2016.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Resoluções ConCidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2015a. Available at: http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-con-day-right-12">http://www.cidades/resolucoes-con-da cidades>. Accessed on: 19 Apr. 2014.
- . Resoluções Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2015b. lucoes>. Accessed on: 19 Apr 2014.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Habitação. PlanHab 2009-2023: Pacto Nacional pela Moradia Digna. Brasília: Ministério das Cidades, s/d.
- BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Democracia Participativa: nova relação do estado com a sociedade. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.
- BRASIL, F. P. D. Participação cidadá e reconfigurações nas políticas urbanas dos anos 90. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 35-51, nov. 2004. Available at: http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/ article/view/115/99>. Accessed on: 5 Mar. 2016.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIV ENAnpur. Rio de Janeiro: ANPUR. 2011. Available at: http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/ index.php/anais/article/view/3082/3017>. Accessed on: 5 Mar. 2016.
- CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. Brasília: IPEA, 2012. (Texto Para Discussão, 1733). Available at: http://www.ipea.gov.br/portal/ images/stories/PDFs/TDs/td_1733.pdf>. Accessed on: 5 Mar. 2016.
- DRYZEK, J. S. Discursive democracy: policy, politics and political science. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- DUTRA, W. Z. A institucionalização da Política Nacional de Habitação no Brasil: uma perspectiva federativa. 2013. Dissertation (Master in Political Sciense) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- FUNG, A. Empowered participation: reinventing urban democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004,
- ___; WRIGHT, E. O. Thinking about empowered participatory governance. In: __; ____. Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance. London: verso, 2003. p. 5-41.

- KRIPPENDORF, K. Content analysis: an introduction to its methodology. Thousand Oaks: Sage Publications, 1989.
- LITWINCZIK, M. Quando "velhos" personagens entram em cena: o movimento popular e o conselho de cidades. In: SILVA, E. M.; SOARES, L. B. (Org.). Políticas públicas e formas societárias de participação. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2013. p. 17-46.
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa Minha Casa, Miha Vida. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 113-136.

MATHEWS, F. (Ed.). Ecology and Democracy. Frank Cass, 1996.

MONTAMBEAULT, F. The Politics of Local Participatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors and Interactions. Redwood: Stanford University Press, 2015.

VICHI, B. S. Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ACKNOWLEDGEMENTS

We would like to express our gratitude to CNPq and CAPES for awarding research grants. An earlier version of this paper was presented at the II International Meeting Participation, Democracy and Public Policy, in Campinas, 27-30 Abril 2015. We would like to acknowledge and thank all those who provided comments during the meeting, as well as the reviewers' contributions.

MODERNIZAÇÃO E MODERNIDADE EM MARINGÁ 1947-1967:

EPISÓDIOS DE ARQUITETURA E CIDADE EM UMA FRENTE PIONEIRA

MODERNIZATION AND MODERNITY IN MARINGÁ 1947-1967:

EPISODES OF ARCHITECTURE AND A CITY ON A PIONEERING FRONT

Ana Carolina Pussi de Brito ^{a, b, c, d, e, f} André Augusto de Almeida Alves ^{a, b, c, d, e, f}

Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Maringá, Paraná, Brasil

R E S U M O: O artigo se debruça sobre a arquitetura, a urbanização e o urbanismo da área colonizada pela CTNP/CMNP no norte do Paraná, a partir de reflexões sobre as dinâmicas de circulação de ideias. Nele, é retomado o debate acerca dos processos de intercâmbio cultural instaurado por Schwarz e Carvalho Franco — as "ideias fora do lugar" — no âmbito da crítica às teses dualistas do subdesenvolvimento brasileiro. Partindo de uma abordagem que busca aproximar arquitetura, cidade e processo social, efetua-se, inicialmente, uma revisão crítica da historiografia sobre o empreendimento colonizador, a rede de transportes, a urbanização do território, o traçado das cidades e sobre alguns de seus edifícios. Por conseguinte, realiza-se uma leitura do plano urbanístico de Jorge de Macedo Vieira para a cidade de Maringá e dos projetos de José Augusto Bellucci para a CMNP, para o poder público *e* para a Igreja Católica. Assinale-se que a investigação dessas dinâmicas pode contribuir para a constituição de novas perspectivas no campo das investigações sobre processos de urbanização e construção do território e das cidades brasileiras.

P A L A V R A S - C H A V E : circulação de ideias; Maringá, PR; modernização; Jorge de Macedo Vieira; José Augusto Bellucci.

A B S T R A C T: This article focuses on the architecture, urbanization and urbanism of an area colonized by the CTNP/CMNP in northern Paraná, from reflections on the dynamics of the circulation of ideas. It resumes the debate regarding the processes of cultural exchange as introduced by Schwarz and Carvalho Franco—the "misplaced ideas"—in the context of criticism aimed at the dualistic theories of Brazilian underdevelopment. Based on an approach that brings together architecture, city and social process, it initially performs a critical historiographical review that covers the constitution of the colonizing enterprises, the transport network, urbanization of the territory, the layout of the city and some of its buildings. It essays a renewed interpretation of the urban plan by Jorge Macedo Vieira for the city of Maringá and the architectural designs by José Augusto Bellucci for the CMNP, the local authorities and the Catholic Church, which are the object of its attention. It is assumed that an analysis of these dynamics may cast new perspectives on the investigation of the urbanization processes and the construction of Brazilian territory and cities.

K E Y W O R D S : circulation of ideas; Maringá, PR; modernization; Jorge de Macedo Vieira; José Augusto Belluci.

Contribuição de cada autor/a: A. fundamentação teórico-conceitual e problematização; B. pesquisa de dados e análise estatística; C. elaboração de figuras e tabelas; D. fotos; E. elaboração e redação do texto; F. seleção das referências bibliográficas.

DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n1p129

INTRODUÇÃO

O processo de ocupação, urbanização e constituição das expressões arquitetônicas e urbanísticas da área colonizada pela Companhia de Terras Norte do Paraná/Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CTNP/CMNP) é marcado por relações estabelecidas entre uma frente pioneira e uma série de lugares próximos e longínquos, concretos e abstratos, institucionais e de mercado, do capital e do trabalho, da economia e da política, do pensamento e do imaginário. Construindo-se nessas relações e, ao mesmo tempo, participando da construção delas, a arquitetura, o urbanismo e a urbanização – e sua historiografia – são, igual e simultaneamente, seu produto e lugar.

O alhures revela-se como uma porta de entrada frequente ao universo dessas relações. Muller (1956, p. 89), por exemplo, define a experiência da CTNP como "um capítulo da vida paulista, mas em território paranaense". Há também a discussão sobre a presença dos preceitos da *garden city* britânica no urbanismo de Jorge Macedo de Vieira, especificamente no plano que ele elaborou para a cidade de Maringá (ANDRADE, 2000; BONFATO, 2003; ANDRADE; CORDOVIL, 2008; ROSANELI, 2009; REGO, 2009; CORDOVIL, 2010). Por sua vez, nos discursos de autores locais sobre os primeiros edifícios projetados por José Augusto Bellucci para Maringá, observa-se a reprodução de interpretações que aliam arquitetura moderna, valores e materiais locais direcionados à construção de uma identidade nacional. E, para finalizar, é possível verificar discursos que associam as amplas estruturas de concreto aparente projetadas por Bellucci a um "brutalismo paulista" (VERRI JÚNIOR, 2001; REGO, 2012).

O teor dos processos e operações de circulação de ideias assume, aqui, especial relevo. De fato, abordagens marcadas por noções de influência, realizações parciais, cópias, simplificações e adaptações técnicas, programáticas, tipológicas, plásticas e formais, frequentes na produção historiográfica sobre a arquitetura e urbanismo de frentes pioneiras, deixam transparecer dissonâncias frente aos instrumentais teóricos gerados no âmbito da história intelectual em que as dinâmicas de circulação de ideias ocupam posição central.

Considerando a importância da questão da circulação de ideias na América Latina, esse debate é apresentado, de forma crítica, já na primeira parte deste artigo. Parte-se do pressuposto de que a polêmica existente no pensamento social brasileiro e latino-americano em torno da discussão sobre as "ideias fora do lugar" é promissora para a investigação do objeto ora considerado, isto é, o processo de colonização e modernização assumido pela CTNP/CMNP em Maringá. Não resta dúvida de que esse amplo universo de reflexões sobre a concepção, produção, apropriação, reelaboração e ressignificação de ideias e ideais de modernização e modernidade marca a construção da paisagem urbana de significativas porções do território brasileiro ocupadas a partir de meados do século XX.

LUGAR DAS IDEIAS, IDEIAS DO LUGAR E A HISTÓRIA DAS IDEIAS LATINO-AMERICANAS

O ensaio *As ideias fora do lugar* (1973), de Roberto Schwarz, tornou-se um marco da reflexão da história intelectual e das ideias latino-americanas ao aproximar-se do campo da produção cultural tomando, como ponto de partida, a discussão acerca

da coexistência de ideias liberais e de sociedades atrasadas, a qual marca a historiografia dos processos de independência dos países latino-americanos desde o século XIX¹.

Iniciando seu ensaio com citações de opositores e defensores da escravidão, Schwarz aponta para um quadro em que certa **percepção** ou **sensação** de "impropriedade de nosso pensamento [...] foi de fato uma presença assídua, atravessando e desequilibrando, até no detalhe, a vida ideológica do Segundo Reinado" (SCHWARZ, 2000, p. 13). Esse quadro é evidenciado, segundo o autor, pela prosa literária do período e pela posterior produção historiográfica. A afirmação de Schwarz (2000, p. 29) de que, "ao longo de sua reprodução social, o Brasil incansavelmente põe e repõe ideias europeias, sempre em sentido impróprio», recorrentemente pinçada de seu contexto inicial, incendiou o debate posterior sobre o tema e condensou uma ampla e longa polêmica que repercute ainda nos dias atuais. Nesse sentido, o autor chega a afirmar que "[é] nesta qualidade [de 'ideias fora do lugar'] que elas serão matéria e problema para a literatura" (SCHWARZ, 2000, p. 29), e, poderíamos acrescentar, para a historiografia, arquitetura e para o urbanismo².

Após abordar as temáticas da escravidão e do favor, introduzindo um viés deslizante e ambíguo nas ideias liberais — "reconhecivelmente nossas, nessa mesma qualidade" —, Schwarz novamente assinala os desdobramentos dessas mesmas ideias no campo do pensamento brasileiro, bem como a dinâmica de apropriação e de reelaboração delas:

Assim, posto de parte o raciocínio sobre as causas, resta na experiência aquele "desconcerto" que foi nosso ponto de partida: a sensação que o Brasil dá de dualismo e factício – contrastes rebarbativos, desproporções, disparates, anacronismos, contradições e o que for – combinações que o Modernismo, o Tropicalismo e a Economia Política nos ensinaram a considerar (SCHWARZ, 2000, p. 21).

Os "desconcertos", que, segundo Schwarz, compõem um panorama da "comédia ideológica" brasileira "**diferente da europeia**" (SCHWARZ, 2000, p. 12, grifo do autor), são por ele extensamente exemplificados, abordando inclusive o caso da arquitetura residencial paulista no século XIX:

A transformação arquitetônica era superficial. Sobre as paredes de terra, erguidas por escravos, pregavam-se papéis decorativos europeus ou aplicavam-se pinturas, de forma a criar a ilusão de um ambiente novo, como os interiores das residências dos países em industrialização. Em certos exemplos, o fingimento atingia o absurdo: pintavam-se motivos arquitetônicos greco-romanos — pilastras, arquitraves, colunatas, frisas, etc. — com perfeição de perspectiva e sombreamento, sugerindo uma ambientação neoclássica jamais realizável com as técnicas e materiais disponíveis no local. Em outros, pintavam-se janelas nas paredes, com vistas sobre ambientes do Rio de Janeiro, ou da Europa, sugerindo um exterior longínquo, certamente diverso do real, das senzalas, escravos e terreiros de serviço (REIS FILHO, p. 14-15 (manuscrito) *apud* SCHWARZ, 2000, p. 22-23).

O trecho ilustra, com clareza, a tendência, então vigente na produção historiográfica, de situar as análises da produção local em termos de contradições entre a realidade nacional e as ideias estrangeiras, na contramão da superação, nas palavras de Schwarz (2000, p. 25), do "desacordo entre a representação e o que, pensando bem, sabemos ser o seu contexto". Realmente, como assinala o autor, diante

1 Segundo Schwarz e Botelho (2008, p. 147), "há trinta anos, em 1977, era publicada a primeira edição de *Ao* vencedor as batatas", iniciado pelo "ensaio teórico-metodológico, hoje célebre, 'As ideias fora do lugar' – ensaio que tem sido muito debatido, e mal compreendido, talvez por conta de seu título provocador".

2 Este fato é perceptível, por exemplo, quando Rocha-Peixoto (2014, s.p.) comenta a introdução da "antinomia 'centro-periferia' no debate contemporâneo sobre 'regionalismo'": "trata-se de driblar os dois hábitos atávicos entre os quais oscila a auto-imagem latino-americana: de um lado a atitude rasteira que parte de uma vanglória subdesenvolvida, nega a Europa e América do Norte e acha que pode tratar do quintal de casa como se aquilo fosse o Centro do Mundo. Na extremidade oposta há os bovaristas passivos e colonizados. Com insuperável complexo de inferioridade declaram a impotência da periferia".

3 Em entrevista, Schwarz responde a Schwarcz e Botelho (2008, p. 152) da seguinte maneira: "a seu modo, o título é uma piada. Procura nomear e sublinhar uma impressão, mas não para dizer que ela está certa. Que as ideias modernas estejam fora do lugar no Brasil é o maior lugar comum do pensamento conservador brasileiro, e eu não ia repeti-lo".

4 Nesse sentido, enquanto para Schwarz o favor passa a ser a mediação quase universal numa sociedade cuja relação produtiva de base é assegurada pela força, para a autora, o favor "foi tecido como desdobramento da produção lucrativa", e, dentro dessa visão globalizante, cumpriu o papel que o princípio da "igualdade" havia desempenhado na Europa (CARVALHO FRANCO, 1976, p. 62).

de tais "desajustes" – entre os quais se destaca o da prática das ideias liberais no Brasil – "pouco ajuda insistir na sua clara falsidade"; em vez disso, "[m]ais interessante é acompanhar-lhes o movimento, de que ela, a falsidade, é parte verdadeira" (SCHWARZ, 2000, p. 26). Partindo da dialética da produção cultural, em lugar de reproduzir o dualismo centro-periferia³, Schwarz efetua sua crítica e examina, com precisão, as complexas dinâmicas que marcam os processos de circulação de ideias e de intercâmbio cultural estabelecidos no âmbito do capitalismo.

O conteúdo do ensaio gerou grande polêmica, mobilizando um forte debate na década de 1970. Ele foi refutado por Maria Sylvia de Carvalho Franco na entrevista As ideias estão no lugar (1976). A autora faz uma crítica às leituras dualistas, "desde a maneira como foram formuladas pelo romantismo nacionalista até o realismo da atual teoria da dependência" (CARVALHO FRANCO, 1976, p. 61). Carvalho Franco reconhece na então "nova teoria das ideias fora do lugar" uma "variante das interpretações que **combinam** diferentes modos de produção" (p. 61-2, grifo da autora), vendo nela a persistência do entendimento do centro e da periferia como partes heterogêneas, embora articuladas, de um todo que as transcende – limitação que adviria da filiação ao quadro do pensamento brasileiro antes exposto. A controvérsia em relação ao entendimento do binômio centro-periferia como espécies de situações ou desenvolvimentos particulares dentro do movimento imanente da constituição e reprodução do sistema capitalista mundial fica patente quando a autora assinala a inadequação até mesmo da "dissociação analítica de suas partes"⁴.

Palti (2002, p. 3) recoloca, muito posteriormente, esse debate em termos da percepção de Schwarz do "potencial contido nos postulados dependentistas, que até então haviam apenas se aplicado no campo da história econômica e social, para o âmbito da crítica literária e cultural". Consideradas as nuances do debate até aqui exposto, tal formulação parece excessivamente crua. Por outro lado, a agudeza do olhar desse autor para a complexidade das questões em jogo revela que seu exercício é útil para a construção do argumento do texto dele. Segundo ele, a polêmica levantada por Carvalho Franco instaura um problema metodológico mais geral, pois as ideias, para ela, jamais estão "fora do lugar", dado que sempre servem a algum propósito. A autora, em função da consistência de sua posição, diluiria a problemática relativa à natureza periférica da cultura local, destacando o caráter eminentemente político das atribuições da "alteridade" das ideias (PALTI, 2002, p. 11). Porém, como Palti salienta (2002, p. 9), Schwarz focaliza não a incompatibilidade entre as ideias e a sociedade brasileira, mas sim o desajuste dessa sociedade em relação a si mesma – ou seja, as suas contradições –, residindo aí – e não numa base relativa – o conteúdo político referido. Ainda que para Carvalho Franco esse tratamento signifique contrabandear com novo nome a oposição tradicional entre duas lógicas de desenvolvimento - a propriamente capitalista e a capitalista-periférica -, não passa igualmente despercebido a Schwarz o fato de que não se trata de duas lógicas, mas sim de uma, a saber, a busca do lucro, marcada por conflitos e contradições, tanto no centro quanto na periferia. Tal percepção faz com que Palti conclua que a postura de Schwarz é mais sensível às particularidades das manifestações culturais locais.

Encontram-se em jogo, para Schwarz, as implicações desse debate para a viabilidade de um projeto emancipatório na região; ou seja, antes de suscitar a crítica em torno de uma recaída no tipo de dualismo que tentava precisamente combater, ao "perder de vista os processos reais de produção ideológica no Brasil" (CARVALHO

FRANCO, 1976, p. 62), trata-se de afirmar a necessidade de, ao se debruçar sobre a produção cultural e intelectual local, reelaborar ou reconstruir universos de ideias e sistemas de pensamento⁵. Daí a profundidade e sutileza da contribuição de Schwarz à crítica literária e às ciências sociais brasileiras (ARANTES, 1992). Nas palavras de Schwarcz e Botelho (2008), "mais do que entender 'traduções' era preciso pensar em 'deslocamentos' e na viagem das ideias – no quiproquó das ideias como diz Schwarz", de modo a inscrevê-las no movimento geral da sociedade. Agindo assim, é possível evitar, por exemplo, o perigo da repetição do dilema antropofágico: "[...] en este sentido, las propias ideas libertarias son con frecuencia una Idea fuera de lugar, y sólo dejan de serlo cuando se las reconstruye a partir de las contradicciones locales" (SCHWARZ apud PALTI, 2002, p. 10).

Para entender o universo conceitual do trabalho de Schwarz, o ponto de referência fundamental é a obra de Antônio Candido, que, com mérito, desenvolveu um modelo de aproximação sociológica da literatura, sem obliterar sua dimensão estética. O método crítico de Schwarz é elaborado e desenvolvido a partir desse modelo, tratando de combinar análise estética com análise histórico-social. Ele procura superar, dessa maneira, tanto os enfoques de "conteúdo", que anulam a riqueza da obra literária, quanto as aproximações formalistas, que afastam as produções artísticas do contexto e das condições materiais de sua produção. A chave seria o conceito de forma aplicado, simultaneamente, na percepção do contexto social em que nasce uma obra e na identificação dos procedimentos de construção linguístico-literária. Schwarz destaca a capacidade de visão "estereoscópica" presente em Candido, efetuando uma analogia com o procedimento de Benjamin nos estudos sobre Baudelaire: "nestes são privilegiadas as correspondências sociais entre a lírica e as figuras do submundo urbano ou os dramas de funcionamento do mercado", entendidas, "em linguagem benjaminiana, dentro de uma constelação" (ALAMBERT, 1998, p. 238).

A contribuição de Schwarz advém de seu aporte teórico, que põe em relação dialética forma e conteúdo, estrutura e história, análise literária e reflexão social e, especificamente, centro e periferia. O desafio do autor, segundo Palti, reside no modo de explicar a universalidade da obra de Machado de Assis, sem renunciar os vínculos com uma condição periférica. Em seu exercício reflexivo, Palti aponta como óbice para esse intento o fato de a autoparodização do gênero não constituir uma peculiaridade brasileira ou latino-americana, algo semelhante ao que ocorre com os elementos derivados da noção de *entrelugares* – desvio da norma –, de Santiago (1970)⁶.

O autor analisa as implicações dessas reflexões para a historiografia das ideias latino-americanas, sobretudo a questão dos modelos putativos. Por um lado, a invocação de tais modelos pressupõe a concepção de que as ideias têm "seu lugar apropriado", o que limita a história das ideias latino-americanas ao seu rebatimento sobre o contexto local⁷. Além disso, tal invocação exige a simplificação e o obscurecimento dos conteúdos problemáticos da história das ideias europeias, o que bloqueia, por sua vez, a percepção de que idiossincrasias ou peculiaridades latino-americanas não são passíveis de descrição como categorias não europeias — aspecto em relação ao qual Schwarz tinha particular lucidez. Por outro lado, uma visão reducionista das arestas problemáticas locais — por exemplo, sua irrefletida qualificação como "desconcerto" ou "ideia fora do lugar" — tende a impedir que esses modelos sejam interrogados criticamente, obstruindo, antecipadamente, qualquer eventual problematização — problematização que "[...] é precisamente, como assinala Schwarz, o aspecto

⁵ Revela-se a importância da "dissociação analítica de suas partes" na análise da luta de classes, ou seja, como dado metodológico, em yez de mero facilitador.

⁶ Palti encontra os nós mais importantes dos esquemas interpretativos de Schwarz, realocando sua significativa contribuição para o plano de análise da história da linguagem e seus modos de articulação e postulando um modelo que envolve a dimensão pragmática da linguagem.

⁷ Ponto em que considera sintomático o fato de que suas abordagens tradicionais fracassem na missão autoimposta de encontrar suas peculiaridades.

mais interessante na obra de Machado de Assis: como ele se manifestou dentro dos problemas que eram inerentes a ele" (PALTI, 2002, p. 25). Palti vai de encontro às abordagens em que os "modelos" constituiriam construções *a priori* e as "culturas locais" constituiriam, inevitavelmente, "destinos", os quais seriam eternos produtores de "cópias". Essas formulações encontram desdobramentos na própria produção de Schwarz. Em *Nacional por subtração* (1987), por exemplo, ele afirma que "a historiografia da cultura ficou devendo o passo globalizante dado pela economia e sociologia de esquerda, que estudam o nosso 'atraso' como parte da história contemporânea do capital e de seus avanços" (SCHWARZ, 1987, p. 33).

Deve-se notar que tal passo consiste no oposto à filiação a uma teoria da dependência, cuja "lógica materialista e macroestruturalista", na visão de Almandoz (2002, p. 2, 6), acabaria por superestimar a importância da dependência econômica e reduziria "as mudanças sociais à imposição de modelos culturais do exterior". Recusando as "premissas marxistas" da Escola da Dependência, Almandoz (2002, p. 22-23) se distancia do entendimento da teoria da dependência como aprofundamento das complexas dinâmicas internas e das estruturas de dominação que compreendem forças sociais e políticas, internas e externas, em sua integração com o capitalismo (MANTEGA, 1997, p. 28), bem como de toda uma geração de pensadores cujos trabalhos "multiplicaram-se e caminharam em várias direções", como a *Crítica à razão dualista*, de Francisco de Oliveira, e *O capitalismo tardio*, de João Manuel Cardoso de Mello. Ao invés de uma monolítica e esquemática teoria da dependência, tem-se, segundo Mantega (1997, p. 28), uma Nova Esquerda, que supera paulatinamente a dualidade centro-periferia.

Tal produção intelectual possui implicações na "importação de ideias de planejamento e projeto urbano", proposta por Almandoz (2002, p. 2, 4) como substituta
da exportação (imposição) de modelos, no contexto da globalização. Esse autor retoma algumas assertivas relativas a estruturas estabelecidas por elites que representam
interesses estrangeiros, ao rebatimento de economias voltadas à exportação na rede
de cidades e à perpetuação de termos desfavoráveis de intercâmbio (ALMANDOZ,
2002, p. 22-23), que na verdade contrariam até mesmo a possibilidade de um desenvolvimento capitalista dependente e associado na América Latina, como proposto
pela teoria da dependência. Tais implicações alcançam sua contraface na preocupação
com "os modos distintos com que estes [modelos] foram **incorporados** nas capitais
das repúblicas emergentes" (ALMANDOZ, 2002, p. 2, grifo nosso). Uma mesma
ordem de questões é posta às "**influências** que chegam da Europa" (ALMANDOZ,
2002, p. 2-3, grifo nosso), às imagens de Romero e Rama da cidade burguesa como
"**imitação** quase total da Europa", satisfazendo necessidades de expansão e o "genuíno desejo e fantasia urbana" de elites locais (ALMANDOZ, 2002, p. 4, grifo nosso)⁸.

Se, de fato, as "noções de 'transferência', 'exportação' e 'importação' não implicam uma imposição cultural" (ALMANDOZ, 2002, p. 6), é também verdade que há um quadro complexo que exige a exploração não apenas da "importação urbana" e da importação "resultante das necessidades culturais das elites dependentes"; um quadro que apresenta uma demanda maior que a de "enriquecer a imposição unilateral e determinística de conceitos colonialistas pela incorporação de elementos locais", por meio de noções como as de "recriação", compreendida como "empréstimo seletivo", ou "reinvenção cultural", no sentido de "inovação sintética" (ALMANDOZ, 2002, p. 6). Encontram-se aqui questões como a dos modelos putativos e dos sentidos dos fluxos de circulação de ideias.

8 Tais postulados remetem, em maior medida, ao dualismo da teoria do subdesenvolvimento, que supera as interpretações do subdesenvolvimento como uma fase correspondente à infância dos países capitalistas centrais, em favor de sua definição como produto histórico do desenvolvimento destes últimos, resultante de fatores como o predomínio do setor agrário-exportador unido a interesses estrangeiros e à assimetria nas relações de troca, passível de superação pela ação do Estado na articulação de classes sociais e na indução da industrialização em prol do desenvolvimento.

Esse debate é também abordado por Canclini (1998, p. 75), que vê *As ideias fora do lugar* como um texto que inaugura a ruptura com a "ideologia do reflexo e de qualquer suposição sobre correspondências mecânicas entre base material e representações simbólicas" – uma ruptura necessária para a superação de noções de "transplante" ou "enxerto" e, ao mesmo tempo, favorável a "uma visão mais complexa sobre a modernidade latino-americana" (CANCLINI, 1998, p. 70). Essa visão supõe o questionamento de "imagens otimizadas" – modelos do centro – e a superação de determinismos socioeconômicos (CANCLINI, 1998, p. 71-72), a fim de chegar a um "modo de experiência intelectual" que assuma os "conflitos internos, [a] dependência exterior e [as] utopias transformadoras" – os "projetos" (CANCLINI, 1998, p. 76-78).

Com base nessas reflexões sobre o pensamento social brasileiro e latino-americano, este artigo realiza uma análise do processo de ocupação e construção da paisagem urbana do empreendimento colonizador da CTNP/CMNP na região noroeste do Paraná, por meio de episódios específicos do urbanismo e da arquitetura maringaense entre 1947 e 1967. Pretende-se, a partir do marco teórico apresentado, discutir tal produção arquitetônica e urbanística e sua respectiva historiografia – aqui considerada como parte do construto ora examinado –, visando a identificar o conteúdo e o sentido de modernização e modernidade nelas presentes. O texto concentra-se na revisão da construção dos cenários econômicos, das condicionantes do processo de ocupação territorial, dos dados que marcam a constituição da paisagem urbana (indo desde as vias de comunicação até o traçado das cidades), da trajetória de arquitetos e do processo de concepção e materialização de edifícios. Esse conjunto de elementos oferece à investigação a possibilidade de entrever a relação entre arquitetura e sociedade.

9 Abordando a relação centro-periferia desde a intensificação do processo de descentramento e mirando a discussão sobre o regionalismo crítico, Waisman (1993, cap. 4) substitui a definição de periferia pela de região. Sua posição de divergência propositiva no âmbito da práxis, "desde as margens, tudo é - ou deveria ser - projeto" - revela-se mais crua ainda, do ponto de vista das dinâmicas de circulação de ideias, ao preconizar o abandono ou saída do sistema (WAIS-MAN, 1993, p. 72-73).

UM EPISÓDIO URBANÍSTICO: TERRITÓRIO E URBE MODERNOS NO NORTE DO PARANÁ, A CIDADE DE MARINGÁ

A inserção da zona de colonização recente do norte do Paraná nos quadros de modernização do país no pós-Segunda Guerra Mundial é feita, recorrentemente, pela associação do interior do Paraná com o estado de São Paulo - associação advinda do extravasamento da cultura cafeeira paulista e da consequente organização da rede de cidades da região assentada em uma produção mercantil e dinâmica, com grande adensamento populacional. A esse cenário, devem ser acrescentadas a criação de núcleos urbanos subsidiados pela atividade agrícola cafeeira (DE ANGELIS et al., 2007) e pela atuação de empresários paulistas no comando de companhias colonizadoras e ferroviárias, bem como a consequente "vinda" - na verdade, contratação - de profissionais da cidade lá radicados para a elaboração de projetos e prestação de serviços na região. Tais narrativas caminham paralelamente àquelas que dividem o território do estado em Paraná Tradicional, Sudoeste e Norte (SUZUKI, 2011), baseadas na incapacidade de expansão do primeiro, devido à precariedade de sua economia extrativista e à ausência de vias de comunicação. A dualidade centro-periferia nelas presente é explicitada por Padis (2006, p. 125, grifo nosso): "assim [...] [se] pode perfeitamente concluir que, até o fim da terceira década deste século, o Paraná não passava de uma economia periférica no sistema econômico brasileiro, especialmente no de São Paulo".

MATO GROSSO

MATO

Figura 1: Área de concessão da CTNP/CMNP no norte do Paraná, com núcleos urbanos

Fonte: Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (1975).

Entretanto, para além dos movimentos expansionistas paulistas, alguns fatores estruturais e conjunturais revelam-se decisivos para a ocupação da área de concessão da CTNP/CMNP a partir de fins da década de 1920, como os efeitos da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, a Revolução de 1930, o Estado Novo em 1937 e a deflagração da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

É preciso lembrar que a compra dos 515.017 hectares de terras no norte do Paraná pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), subsidiária da empresa britânica Paraná Plantations, em 1928, seguiu os moldes da Lei nº 2125/1922. Essa lei flexibilizou as condições estabelecidas pela Lei nº 1642/1916, passando a liberar concessões maiores que o limite de 50 mil hectares até então vigente e a possibilitar a venda direta. Medidas drásticas com relação à concessão de terras foram tomadas após a Revolução de 1930, fazendo com que a concessão da CTNP fosse regulada por um marco legal mais permissivo, não mais existente quando de sua alienação a um grupo de investidores paulistas, em 1944. Esse fato tornou a compra da empresa um negócio atraente. Além disso, a encampação das estradas de ferro pelo governo federal, o controle de remessa de lucros ao exterior e o aumento dos impostos sobre os ganhos estrangeiros, após a implantação do Estado Novo (MONBEIG, 1984, p. 239-240), concorreram para a transação. A isso, deve ser acrescido, igualmente, a promoção do retorno compulsório dos capitais britânicos investidos no exterior por ocasião dos esforços bélicos da Segunda Guerra Mundial (BELOTO, 2004). A razão social da empresa foi alterada de Companhia de Terras Norte do Paraná para Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), em 1951.

Apesar das iniciativas de incentivo à industrialização, o Estado manteve instrumentos de proteção ao café até então vigentes. Assim, a grande expansão cafeeira antes referida foi fruto, na verdade, de medidas de restrição, mais exatamente, da proibição do plantio de café em 1932, com exceção do Paraná e de outros estados com menos de 50 milhões de cafeeiros (MONBEIG, 1984; ROSANELI, 2009). Como se observa, não se tratou, portanto, de "negligência" ou de "alienação das possibilidades

de industrialização" paranaense (PADIS, 2006), mas de desdobramentos de uma dinâmica econômica nacional e mesmo internacional, centrada em transações diretas, na aquisição de matérias primas e alimentos, no consumo de produtos industrializados e no prolongamento do sistema financeiro paulista (FRESCA, 2004). Uma dinâmica econômica que não deve ser vista em termos de uma dualidade centro-periferia a ser superada, mas da manutenção de um modelo de inserção econômica que reproduz relações de assimetria. Nesse sentido, mais que a expansão do café como um elemento transformador da economia paranaense, ocorreu a materialização de um empreendimento colonizador, ferroviário e urbanizador, inserido em um panorama mais complexo, em que se imbricaram fatores conjunturais nacionais e internacionais, processos de acumulação e de formação do grande capital industrial e financeiro paulista, papéis dos agentes políticos e econômicos paranaenses, entre outros.

VIAS DE TRANSPORTE

O binômio café-ferrovia é recorrentemente apontado como caracterizador da dinâmica econômica e da configuração do território da área de colonização da CTNP/ CMNP, conferindo-lhe contornos peculiares de modernidade. No entanto, Monbeig (1945) se refere à atuação de ferrovias e estradas como "agentes de povoamento", afirmando que, no intervalo ritmado entre assentamentos, os colonizadores "não utilizaram senão o que uma experiência secular ensinou aos paulistas" (MONBEIG, 1945, p.17).

Por outro lado, a complexidade de tal dinâmica encontra rebatimento na constituição dessa rede de transportes. Segundo Monbeig (1945), a colonizadora britânica projetava um ramal da Sorocabana de Presidente Prudente até a cidade de Londrina; já Rego (2009) sublinha que a empresa havia tentado comprar a Estrada de Ferro Sorocabana, a fim de fazer a conexão ferroviária das suas terras pelo Norte (REGO, 2009). Entretanto, a solução encontrada foi a compra da Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, que já havia transposto o rio Paranapanema em direção a fazendas, sítios, vilas e cidades geradoras de demandas (TOMAZI, 1989, p. 106). Apenas depois disso a companhia passou a obedecer à lógica segundo a qual a loteadora "não abre oficialmente seus loteamentos aos compradores e não intensifica sua propaganda senão quando há a certeza de que serão atingidos logo depois pelos trilhos" (MONBEIG, 1945). O mesmo ocorreu com o traçado da ferrovia, sobre o qual repetidamente se enfatizou o fato de situar-se nos principais espigões do sítio. De modo diverso, ela transpôs os rios Paranapanema, das Cinzas e Tibagi, para enfim atingir a área concedida. Apenas a partir desse ponto seguiu os divisores de águas entre as bacias do Tibagi, Pirapó e Ivaí; por fim, necessitou cruzar o rio Ivaí para alcançar as terras concedidas da sua margem esquerda. Tomazi (1997) afirma, ainda, que os negócios da CTNP se inseriam na política britânica para a América do Sul, vislumbrando a extensão da ferrovia até o Paraguai, o que aponta não para a adaptação de uma estratégia territorial e comercial "secular", mas sim para uma configuração ligada a uma dinâmica econômica mais ampla.

MATO GROSSO

RIO PARANAPANEMA

OURINHOS

LONDRINA

RIO DE JANEIRO

RIO DE JANEIRO

OURINHOS

SÃO PAULO

SÃO PAULO

SÃO PAULO

RIO DE JANEIRO

OURINHOS

SÃO PAULO

SÃO PAULO

SÃO PAULO

SÃO PAULO

PIRAPO

CIA, DE TERRAS NORTE DO PARANA

PONTA GROSSA

PARANAGUÁ

CURITIBA

Figura 2: Localização das terras da CTNP e ferrovias

Fonte: Tomazi (1989).

Finalmente, houve a passagem de uma matriz ferroviária para outra, predominantemente, rodoviária. Nessa passagem, ocorreu a mudança de uma estrutura de transportes linear para uma configuração em rede, tendo cidades implantadas em seus cruzamentos (MONBEIG, 1984; CORDOVIL, 2010). Essas transformações correspondem a tendências mais amplas do segundo pós-guerra, do mesmo modo que a estatização das estradas de ferro e a consolidação da indústria automobilística durante a gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

ESTRUTURA FUNDIÁRIA

O debate estabelecido em torno das referências, dos conteúdos e dos sentidos do traçado da ferrovia - exemplo de uma abordagem moderna ou de experiência secular – se prolonga, com maior intensidade, quando a análise se debruça sobre sua expressão espacial, sobre o plano de ocupação e o projeto dos núcleos urbanos. Para além da suposta influência howardiana e da presença do conceito de cidade-jardim no traçado de Maringá, desponta, em diversos trabalhos dedicados aos "modelos urbanísticos" e às referências do urbanismo praticado em São Paulo e implantado no norte do Paraná, a possível afinidade com o town and country planning inglês e com sua crítica. Andrade (2000, p. 9) destaca a presença dessa concepção, bem como as de Soria Y Mata e Miliutin na configuração territorial da rede de cidades da CTNP, dada sua disposição linear em função da ferrovia. Rego (2009) levanta a hipótese de que a companhia teria reconhecido as afinidades de seu plano com o dos britânicos. Segundo o autor, ela intensificou os vínculos com o town and country planning ao inserir "uma espécie de nova projeção dos corolários recentes da garden city sobre o 'esquema' já plantado pelos britânicos no Paraná" (REGO, 2009, p. 182). Outros trabalhos apontam para a ausência, nas "concepções locais", de dados sociais e urbanísticos presentes na proposta "original". Rosaneli (2009) localiza a fragilidade do recorte dessa abordagem, que obnubila a complexidade histórica da fronteira do café, inclusive a "vastíssima experiência" que ultrapassa "os limites setentrionais do estado". Conforme Monbeig (1945, p. 17), "não há que admirar na colonização do norte do Paraná uma concepção nova dos colonizadores". Informada do teor do debate sobre o lugar das ideias e da discussão da historiografia urbanística contemporânea, Szmrecsányi (2000, p. 259) resume essa questão com precisão:

A presença local de traços das cidades-jardins constitui, quando muito, uma ideia fora do lugar (Schwarz). Ao sair de seu contexto ela se inverte. A proposta de Howard é esvaziar a metrópole e dar melhores condições de vida aos trabalhadores; a essência do desenho urbano de Unwin, Parker ou Soissons é respeito e integração à natureza, combinados ao resguardo da privacidade e promoção de espaços comunitários. Aqui se modificaram os termos da proposta: o desenho serve para propaganda, para demonstração, para chamariz; a natureza deve ser destruída e disciplinada; não há metrópole a ser esvaziada, mas o vazio a ser preenchido; não são os pobres que se mobilizam, eles são mobilizados pelo capital; a ascensão não é coletiva, é individual; o planejamento regional não brota das necessidades criadas pelo adensamento liberal, mas o adensamento é o objetivo do plano para a região. O alvo não é o homem, é a renovação do capital pelo lucro.

No plano das ideias, pelo menos um aspecto informa decisivamente tal proposta: a presença marcante tanto da planificação ou planejamento quanto da questão agrária no vocabulário político-econômico nacional e internacional (GONÇALVES, 1999). O primeiro caso, isto é, da planificação, abrange um campo que vai da publicidade até o planejamento financeiro e físico da companhia colonizadora; já no segundo caso, nota-se um bloqueio do debate em torno da reforma agrária, quando a companhia qualifica o produto de sua atuação como exemplo de "verdadeira, justa e pacífica reforma agrária" (CMNP, 1975, p. 133).

NÚCLEO URBANO

Até o fim do comando britânico da CTNP, o traçado das cidades era marcado pela regularidade da grelha ortogonal, segundo combinações – inflexões – que incorporavam as características topográficas do sítio (REGO; MENEGUETTI, 2008, p. 39). É curioso observar que somente sob a direção dos paulistas que um "modelo inglês" tenha sido implantado na região, em Maringá e Cianorte, antes da retomada do padrão anterior, em Jussara (1955) e outras cidades. O plano urbanístico de Maringá foi elaborado por Jorge de Macedo Vieira, que estagiou na City of San Paulo Improvements and Freehold Land Company Limited, quando lá atuava Barry Parker. Para Andrade (2000, p. 8), é "inegável que as claras filiações dos traçados urbanísticos do Eng. Jorge Macedo Vieira às soluções tipo 'garden city' revelam influências diretas de Parker". Bonfato (2003, p. 85) discute a aplicação de modelos urbanísticos consagrados internacionalmente no Brasil na primeira metade do século XX, afirmando que Maringá "reflete, além da influência garden city, o modelo city beautiful na adoção do civic center [...] [e] dos carrefours arquetípicas de Hénard e do [sic] beaux arts francês". Mais que buscar ressonâncias de modelos urbanísticos, Andrade e Cordovil (2008, p. 51) focam a construção do território por meio da constituição de uma rede urbana de extração moderna, no bojo da formação de uma cultura urbanística moderna e da construção de cidades novas no Brasil. Cordovil (2011, p. 18) aborda as aproximações e os distanciamentos entre o plano e as referências urbanísticas supracitadas,

buscando "marcar e desvendar o hibridismo das concepções teóricas que embasaram a proposta de Vieira".

As ideias por trás do traçado de Vieira são objeto de interpretações e apropriações desde muito cedo. A própria colonizadora referia-se às chácaras ao redor dos patrimônios como "obedecendo a um critério urbanístico dos mais modernos, que inclu[ía], ao redor da zona urbana, um 'cinturão verde'" (CMNP, 1975, p. 146). Já o primeiro plano diretor definia a cidade como um "expoente e exemplo nacional de um padrão que se convencionou a chamar de 'cidade jardim'" (MARINGÁ, 1967, p. 23), baseado nos "princípios de zoneamento enunciados na Carta de Atenas", "segundo um critério que nos parece, entretanto, mais ajustado a uma política de promoção de vendas" (MARINGÁ, 1967, p. 190). Por um lado, a malha urbana possuía um traçado regular, ora radioconcêntrico, no caso de algumas de suas áreas residenciais, ora ortogonal, no centro da cidade, ora mais simétrico, como o da via que ligava a praça à estação ferroviária e ao centro cívico da cidade, mesclando, fluidamente, soluções formais e referências conceituais. Por outro, como bem assinalou Peter Hall (2002), o modelo proposto por Howard no final do século anterior tinha uma conotação mais social do que física; semelhantemente, Lewis Munford, na introdução a uma das edições de Garden Cities of Tomorrow (1946), afirmou que Howard estava menos interessado em formas físicas que em processos sociais. O certo é que, como mostra Hall (2002, p. 120), tanto na Europa quanto na América, "a tradição cidadejardim jamais conheceu uma urbanização nos moldes preconizados por Howard".

ANTE-PROJETO MARINGA ETTADO DO PARANÁ

Figura 3: Anteprojeto da Cidade de Maringá. Jorge de Macedo de Vieira, meados da década de 1940

Fonte: Acervo do Departamento do Patrimônio Histórico - São Paulo.

Considerando esses pontos, uma indagação pode ser feita: seria a intenção da companhia buscar aquilo que de mais avançado circulava na metrópole como solução para uma sociedade em transformação ou sua atuação se tratava de uma estratégia comercial, visando à promoção do empreendimento? Ainda que com um traçado mais refinado que o da costumeira grelha ortogonal, o plano urbanístico reproduz, em essência, a mesma cidade feita de quadras, com lotes direcionados à venda. Baseados nos elementos documentais pesquisados, a motivação da contratação do profissional pela CMNP e o arcabouço teórico que embasou o plano ainda permanecem em aberto. Tais elementos sugerem cautela em relação à interpretação do norte do Paraná como palco de inovação ou de singularidade. Monbeig (1945, p. 17) salienta que o que seria realizado aqui poderia ser considerado como "muito empirismo aplicado em grande escala e aplicado racionalmente"; com isso, ele se referia não apenas aos traçados das cidades, mas também às teorias que os informavam.

UM EPISÓDIO ARQUITETÔNICO: O CENTRO CÍVICO E AS INTENÇÕES MODERNAS

A literatura sobre a arquitetura das primeiras décadas de Maringá tem privilegiado a produção autoral, revelando especial interesse em inserir profissionais que atuaram na região e, por conseguinte, a própria região na narrativa da arquitetura moderna brasileira. Esse intento a torna usualmente aberta à noção de difusão da arquitetura moderna ao interior, através da atuação dos "arquitetos peregrinos, nômades e migrantes" (SEGAWA, 1997, p. 9-13) que partiram dos grandes centros – Rio de Janeiro e São Paulo – para as regiões mais distantes do país. Outras abordagens debruçam-se sobre a adaptação de soluções formais e construtivas da arquitetura moderna brasileira, apontando para um "modernismo de fachada", que, "mesmo não apresentando em sua totalidade os princípios modernos" (DELMONICO, 2010, p. 5), teria como virtude o fato de expressar uma eventual pluralidade cultural da zona de fronteira. Essas e outras leituras enfocam, de modo comum, a questão da identidade nacional e suas derivações locais, aspectos característicos das elaborações geradas no âmbito do projeto modernizador brasileiro.

QUADRO DA ARQUITETURA NA REGIÃO PIONEIRA

Remontando à infância da cidade de Maringá e abrangendo quase três décadas de sua existência, a atuação de José Augusto Bellucci é tida como representativa de uma cidade que, fruto de um plano urbanístico moderno, buscava, incessantemente, o novo por meio de iniciativas de diferentes lideranças da CMNP, da municipalidade e da Igreja Católica. Não obstante, outras manifestações arquitetônicas demarcam a trajetória da cidade. A presença de arquitetos ilustres na cidade é objeto de atenção recorrente por parte da historiografia local, que, ao promovê-los, promove simultaneamente a cidade e sua arquitetura no cenário nacional.

Em 1956, Maringá recebeu dois arquitetos de "renome", Rino Levi e Roberto Cerqueira César, a convite da Associação de Engenheiros local. Essa visita decorria de um projeto da agência local do Banco Sul Americano do Brasil, que fazia parte do grupo de empresas pertencentes aos acionistas da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná e para o qual o escritório já trabalhava (CORDOVIL, 2010; REGO, 2012). A primeira versão do projeto, de 1955, previa um volume único de três pavimentos com pilares metálicos; no térreo, ficaria a agência bancária e, nos pavimentos superiores, os apartamentos. A solução definitiva acabou apresentando dois volumes de dois pavimentos, em estrutura de concreto e alvenaria: um volume para a agência bancária, outro para os apartamentos.

Por sua vez, Salvador Candia projetou, em 1962, um edifício para o Banco de Lavouras de Minas Gerais. O projeto reproduzia um arranjo misto de agência bancária e torre de apartamentos que havia realizado em São Paulo e em outras cidades brasileiras entre as décadas de 1950 e 1960. Quando observados, além de não se tratar da "importação" de uma grife, tais edifícios revelam vetores normalmente desprezados de circulação da arquitetura moderna no território, notadamente aqueles concernentes às atividades bancárias, da indústria da construção civil e do mercado imobiliário de São Paulo e de outras regiões do país, bem como materializam uma ideia de modernidade ligada à verticalização e ao morar moderno.

Figura 4: Perspectiva do Banco Lavouras de Minas Gerais em Maringá. Projeto de Salvador Candia



Fonte: Acervo S. Candia, consultado em Ferroni (2008).

GRANDE HOTEL

O próprio José Augusto Bellucci foi contratado para conceber o Grande Hotel Maringá, (1951) após projetar, por indicação de Cássio da Costa Vidigal, então diretor-presidente da CMNP, a casa de um dos diretores dessa companhia em São Paulo (VERRI JÚNIOR, 2001). O programa hoteleiro era típico de cidades novas, pois era preciso "hospedar bem para atrair bons compradores de terras" (CMNP, 1975, p. 124). Sua realização condensou questões que marcaram os primeiros anos de produção do espaço maringaense, em especial a relação entre a companhia e a municipalidade recémcriada. O hotel se localizaria na área destinada, pelo plano de Vieira, à igreja matriz e a outros edifícios de uso público. Ele se beneficiou de uma lei que isentava de impostos municipais os hotéis que estivessem em construção na cidade no prazo de cinco anos de sua publicação, desde que atendessem aos parâmetros nela descritos.

O prédio foi executado pela Construtora de Imóveis São Paulo, de propriedade de Cassio da Costa Vidigal. Em sua inauguração, foram hasteadas as bandeiras do Paraná, do Brasil e de São Paulo. O primeiro anteprojeto era marcado pela verticalidade e por amplas superfícies envidraçadas; sua arrojada concepção previa, inclusive, a ampliação em altura, "deixando-se pronta, sempre, a estrutura do andar imediatamente superior" (VERRI JÚNIOR, 2001). Ele foi recusado, entre outros motivos, por ser "impróprio para o momento e o local, a construção d[e] [um] edifício com vários andares e de linhas acentuadamente modernas".

Após uma série de estudos marcados pela simetria e disposição pavilhonar, chegou-se ao segundo e definitivo anteprojeto: o edifício seria estruturado em blocos ortogonalmente dispostos entre si formando pátios, ainda que isso "[...] acarretasse [seu] alastramento [...]". Da mesma forma que o projeto de Levi para a agência do Banco Sul Americano do Brasil, o arrojado desenho inicial foi substituído por concreto armado e alvenaria revestida com argamassa ou litocerâmica, esquadrias de madeira, cobertura de telhas de fibrocimento com beirais revestidos de madeira e com ventilação do forro, além de ventilação cruzada nos apartamentos através de venezianas sobre as portas.

Nesse sentido, embora arquitetos como Bellucci e Levi promovessem a circulação de ideias mais avançadas, elas eram refutadas pelos contratantes. Diante disso, eles acabavam recorrendo a soluções baseadas na conciliação de modernidade e tradição no caso "materiais e mão de obra locais", algo teorizado e aplicado por Lucio Costa no pré-guerra, mas que ele mesmo considerou superado quando da realização de Brasília (1960). A modernidade do Grande Hotel decorre, assim, não só de seus aspectos arquitetônicos, mas também de sua inserção no quadro da modernização local.

Figuras 5 e 6: Primeira perspectiva do Grande Hotel Maringá e edifício construído, evidenciando as modificações, 1957





Fonte: Acervo Bellucci, consultado em Verri Fonte: Acervo do Museu da Bacia Júnior (2001).

do Paraná.

CATEDRAL

Ao ter o sítio previsto por Vieira para sua implantação ocupado pelo hotel, a igreja matriz foi construída, em 1950, no aro destinado, inicialmente, à edificação de prédios públicos. Com a criação do bispado em 1957, a construção da catedral se deu efetivamente no centro desse semicírculo, no vértice do eixo formado pela praça D. Pedro II, Avenida Getúlio Vargas e praça da estação – área que fora deixada vazia na proposta de Vieira. As relações espaciais inicialmente previstas foram, assim, invertidas, com as construções em volta dela sendo demolidas, entre as quais o Centro de Saúde construído em 1956, a fim de criar a praça que atualmente a emoldura.

Essas mudanças são significativas, já que expressam valores que regem a concepção urbanística do engenheiro, bem como sua recepção tanto pelo contratante quanto pelo meio social local. Uma das hipóteses é que o primeiro bispo, Dom Jaime Luis Coelho, teve influência nessa decisão. O Código de Posturas e Obras (Lei 34/1959) fazia referência ao sítio em que se implantou a catedral e seu entorno, sendo que seu artigo 3º foi assim redigido: "destina-se à construção de edifícios públicos – é o Centro Cívico – Arquitetura moderna". Esse era o interesse de vários agentes. Conforme Robles (2007, p. 161):

No decorrer dos anos 50, com frequência os diretores da CMNP faziam-se presentes em Maringá. Convivência respeitosa marcou o relacionamento entre o bispo e, em particular, o diretor-gerente Hermann Moraes de Barros. Foi dele a iniciativa de apresentar-lhe o arquiteto José Augusto Bellucci, com escritório instalado na Praça da República, em São Paulo, onde esteve Dom Jaime para expor sua foto de jornal enriquecida dos elementos que a transformavam em catedral.

Ao contrário das narrativas correntes, a "foto enriquecida de elementos" a que se refere Robles não é a do *Sputnik*, com a qual os soviéticos tomaram a liderança na corrida espacial, mas, sim, da ogiva por meio da qual a *Martin Company* pretendia pôr em órbita o primeiro satélite norte-americano. Sobre a ogiva, o bispo, como se narra, teria desenhado uma cruz: "até no detalhe do último lance do cone, no espaço reservado ao mirante e aos carrilhões, aquele recorte de jornal revelava a estrutura básica da futura catedral [...]" (ROBLES, 2007, p. 161). Circulam outras versões para o episódio, como a de José Carlos Bellucci, filho do arquiteto, que, em 2005, afirmou que a concepção arquitetônica partiu de uma imagem de mãos postas em oração.

Figura 7: Foto da construção da catedral em contraste com a antiga igreja de madeira, 1970



Fonte: Acervo do Museu da Bacia do Paraná.

Na realização da catedral, destaca-se a atuação de uma série de agentes, como a municipalidade, os bancos, as associações, os empresários e até mesmo as ações públicas, por exemplo, as campanhas do café. Em vez de limitar a análise a interpretações segundo as quais o projeto inovava ao apresentar "precocemente na região a estética em voga na 'escola paulista'" (REGO, 2012, p. 8), a catedral pode ser considerada parte integrante da própria construção social da cidade de Maringá, cuja trajetória engloba, entre outros fatores, a interlocução com a arquitetura moderna através dos traços do arquiteto paulistano.

PAÇO MUNICIPAL

O projeto do Paço Municipal (1967) foi elaborado pelo escritório de Bellucci quando vigorava a Lei 418/1965, que estabelecia critérios para a sua construção, assim como da Câmara Municipal e da Biblioteca Municipal. O artigo 1º dessa lei definia que os edifícios tinham de ser concebidos "dentro da técnica moderna", devendo ser a área não

edificada ajardinada e arborizada de acordo com a "técnica moderna de urbanização".

A exemplo do primeiro anteprojeto do Grande Hotel, destacava-se o volume verticalizado, fechado por extenso pano de vidro e estruturado em concreto protendido, com vão de 40 metros, que, segundo Verri Júnior (2001), foi calculado utilizando-se um computador da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EPUSP). Curio-samente, esse bloco acabou não sendo executado, apesar de a proposta de verticalização, já presente no Grande Hotel, como visto, ser condizente com a monumentalidade e a importância ambicionada por um edifício projetado para ser a sede municipal.

Novamente, embora os profissionais de arquitetura e engenharia concebessem os edifícios utilizando parâmetros técnicos e construtivos "modernos" requeridos pela sociedade e pela lei, seus projetos eram reprovados ou modificados, de maneira que a "técnica moderna" incentivada pela municipalidade, na realidade, não se concretizava em sua totalidade, revelando as possibilidades e limites da complexa teia de agentes, condicionantes e intenções modernizadoras então vigentes.

CONCLUSÃO

A retomada do debate lançado por Schwarz (2000) e Carvalho Franco (1976) e alguns de seus desdobramentos recentes propicia uma entrada privilegiada no universo das dinâmicas de circulação de ideias, permitindo compreender a complexidade das questões nelas em jogo.

Nessa perspectiva, a atenção a aspectos da conjuntura histórica e econômica revela-se importante para a compreensão de conteúdos modernizadores do processo de colonização e urbanização do norte do Paraná. Como demonstrado, os grandes eventos em escala mundial e nacional, a trajetória das políticas da cafeicultura ao longo do tempo, as relações estabelecidas com o capital industrial e financeiro de São Paulo são elementos relevantes para o entendimento e descrição de tal processo. A apresentação do avanço das vias de comunicação a partir de Curitiba e de São Paulo, tanto na área colonizada quanto fora dela, acompanhando divisores de águas ou cruzando rios caudalosos, é igualmente significativa. Esses últimos aspectos revelam, por sua vez, o papel das elites políticas e econômicas paranaenses e paulistas, bem como o impacto da sucessão de transformações tecnológicas ocorridas ao longo da Segunda Revolução Industrial sobre a ocupação e urbanização do território e sobre a configuração do empreendimento colonizador. Tais questões são especialmente nítidas na eleição de referências urbanísticas pela companhia colonizadora, pela prefeitura e pela historiografia, especialmente nas análises elaboradas a posteriori sobre o plano urbanístico de Maringá. Concernente a tais análises, as considerações sobre a relação entre forma artística e conteúdo social, a "visão esteroscópica" benjaminiana, revelam-se fundamentais. Seus horizontes promissores são aqui apenas vislumbrados, tanto no que se refere ao plano urbanístico quanto na arquitetura da cidade e sua materialização.

Pelo exposto, o artigo pode contribuir para a discussão de abordagens voltadas à elucidação de dinâmicas por trás da produção social da paisagem urbana brasileira, especificamente dos espaços edificados de Maringá e do norte do Paraná. Nele, enfatizou-se a ligação estabelecida entre os projetos modernizadores, os ideais de modernidade e seus espaços e o ambiente social em que estes se inserem e do qual são resultados.

Ana Carolina Pussi de Brito é graduada e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Maringá (UEM); arquiteta no Ministério da Educação (MEC).

E-mail: acpdebrito@gmail. com.

André Augusto de Almeida Alves é graduado, mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP); professor adjunto no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá (DAU/UEM).

E-mail: aaaalves@uem.br.

Artigo recebido em 9 de julho de 2015 e aprovado para publicação em 29 de dezembro de 2015.

REFERÊNCIAS

- ALAMBERT, F. Lugar da Dialética, Dialética do Lugar. In: MUSSE, R.; LOUREIRO, I. (Org.). *O marxismo Ocidental*. São Paulo: Ed. UNESP, 1998. v. 1, p. 229-247.
- ALMANDOZ, A. *Planning Latin America's capital cities 1850-1950*. Londres: Routledge, 2002.
- ANDRADE, C. R. M. Ressonâncias do tipo cidade-jardim no urbanismo de cidades novas no Brasil. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 6., 2000, Natal. *Anais do VI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Natal: PPGAU/UFRN, 2000.
- _____; CORDOVIL, F. C. S. O projeto moderno e a transformação da paisagem: a cidade de Maringá no noroeste paranaense. In: SEMINARIO APEC. La producción del conocimiento y los desafíos (in) sostenibles del mundo contemporáneo, 13., 2008, Barcelona. *Anales del Seminario APEC*. Barcelona: APEC, 2008. p. 47-56.
- ARANTES, P. E. Sentimento da Dialética da Experiência Intelectual Brasileira. Dialética e Dualidade segundo Antônio Candido e Roberto Schwarz. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- BELOTO, G. E. *Legislação urbanística:* instrumento de regulação e exclusão territorial considerações sobre a cidade de Maringá. 2004. 201 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.
- BONFATO, A. C. Jorge de Macedo Vieira: o orgânico e o geométrico na prática urbana (1920-1960). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 2, p. 75-93, nov. 2003.
- CANCLINI, N. G. *Culturas híbridas*: estratégias para entrar e sair da modernidade. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.
- CARVALHO FRANCO, M. S. As ideias estão no lugar. *Cadernos de Debate*, São Paulo, n. 1, p. 61-64, 1976.
- COMPANHIA MELHORAMENTOS NORTE DO PARANÁ CMNP. Colonização e desenvolvimento do Norte do Paraná. São Paulo: CMNP, 1975.
- CORDOVIL, F. C. S. *A aventura planejada:* engenharia e urbanismo na construção de Maringá 1947 a 1982. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- _____. Referências Teóricas e Urbanísticas do Plano Inicial de Maringá: Aproximações e Distanciamentos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- DE ANGELIS, B. L. D. *et al.* A (des)mistificação do "verde" de Maringá um desafio a ser (re)pensado. In: MACEDO, O. L. C.; CORDOVIL, F. C. S; REGO, R. L. (Org.). *Pensar Maringá*: 60 anos do Plano. Maringá: Massoni, 2007. p. 47-67.
- DELMONICO, Renato. A Arquitetura modernista nas residências de Maringá: apropriações culturais (1950-1970). 2010. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2010.
- FERRONI, E. R. *Aproximações sobre a obra de Salvador Candia*. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- FRESCA, T. M. A rede urbana do Norte do Paraná. Londrina: Eduel, 2004.
- GONÇALVES, J. H. R. Quando a imagem publicitária vira evidência factual: versões e reversões do Norte do Paraná 1930-1970. In DIAS, R. B.; GONÇALVES, J. H. R. (Org.). *Maringá e o Norte do Paraná:* estudos de história regional. Maringá: EDUEM, 1999. p. 88-121.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- MANTEGA, G. *Teoria da dependência revisitada:* um balanço crítico. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 1997.

- MARINGÁ. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor de Desenvolvimento*. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 1967.
- MONBEIG, P. A zona pioneira do Norte-Paraná. *Boletim Geográfico*, São Paulo, ano III, n. 25, p. 11-17, 1945.
- _____. Pioneiros e fazendeiros de São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1984.
- MULLER, N. L. Contribuição ao estudo do norte do Paraná. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, n. 22, p. 53-98, mar. 1956.
- OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PADIS, P. C. Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná. Curitiba: IPARDES, 2006.
- PALTI, E. *El problema de las "ideas fuera de lugar" revisitado.* Más allá de la historia de "ideas". Mexico, DF: UNAM CCyDEL, 2002.
- REGO, R. L. *As cidades plantadas*: os britânicos e a construção da paisagem do norte do Paraná. Londrina: Humanidades, 2009.
- _____. Importing planning ideas, mirroring progress: the hinterland and the metropolis in mid-twentieth-century Brazil. *Planning Perspectives*, v. 27, n. 4, p. 625- 634, 2012.
- _____; MENEGUETTI, K. S. O território e a paisagem: a formação da rede de cidades do norte do Paraná e a construção da forma urbana. *Paisagem e Ambiente*, São Paulo, v. 25, p. 37-54, 2008.
- ROBLES, Pe. O. *A igreja que brotou da mata*. Os cinquenta anos da Diocese de Maringá. Maringá: Dentalpress, 2007.
- ROCHA-PEIXOTO, G. Marina Waisman: o interior da história. *Resenhas Online Vitruvius*, São Paulo, ano 13, n. 145.02, jan. 2014. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/13.145/5035>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- ROSANELI, A. F. *Cidades novas da fronteira do café:* história e morfologia urbana das cidades fundadas por companhias imobiliárias no norte do Paraná. 2009. 268 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SCHWARZ, R. Nacional por substração. In: _____. *Que horas são?* São Paulo: Companhia das Letras, 1987. p. 29-48.
- _____. As Ideias fora do lugar. In: _____. *Ao vencedor as batatas*: forma literária e processo social nos inícios dos romances brasileiros. São Paulo: Duas Cidades; Ed.34, 2000. p. 11.
- SCHWARCZ. L.; BOTELHO, A. Ao vencedor as batatas 30 anos: crítica da cultura e processo social, entrevista com Roberto Schwarz. *RBCS*, v. 23, n. 67, p. 147-160, jun. 2008.
- SEGAWA, H. Arquiteturas no Brasil. 1900-1990. São Paulo: EDUSP, 1997.
- SUZUKI, J. *Idealizações de Modernidade:* Arquitetura dos Edifícios Verticais em Londrina 1949-1968. Londrina: Kan, 2011.
- SZMRECSANYI, M. I. O modelo das cidades-jardins no norte do novo Paraná. *PÓS-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, São Paulo, v.1, n.8, p. 178-197, dez. 2000.
- TOMAZI, N. *Certeza de lucro e direito de propriedade*: o mito da Companhia de Terras Norte do Paraná. 1989. 254 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Assis, 1989.
- _____. *Norte do Paraná:* histórias e fantasmagorias. 1997. Tese (Doutorado em História) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1997.
- WAISMAN, Marina. *El interior de La Historia*: Historiografia arquitectónica para uso de Latino americanos. 2. Ed. Bogotá: Escala, 1993.
- VERRI JÚNIOR, A. A obra de José Augusto Bellucci em Maringá. 2001. 148 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

NOVAS LÓGICAS ESPACIAIS DO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

NEW SPATIAL LOGICS OF THE REGIONAL AIR TRANSPORT SECTOR IN THE STATE OF SÃO PAULO

Ana Paula Camilo Pereira

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Jardim, Jardim, Mato Grosso do Sul, Brasil

R E S U M O: Aparentemente, a importância do setor de transporte aéreo regional parece reduzida, se comparada ao setor aéreo nacional e internacional; contudo, quando o observamos mais profundamente, notamos que esse segmento favorece a integração territorial, coopera com a configuração das interações espaciais e engendra um efeito multiplicador da fluidez. Esse setor contribui com a rede de relações econômicas do estado mais rico do país, considerando o papel de São Paulo na dinâmica econômica nacional. Analisamos neste artigo o setor aéreo regional do estado de São Paulo, levando em conta os fluxos aéreos entre o interior paulista, a capital e a Região Metropolitana. Como demonstraremos, as novas lógicas espaciais são definidas em função do novo papel desempenhado pelas cidades do interior paulista e por seus aeroportos, tendo como essencial o reordenamento territorial produzido pelo processo de reestruturação urbana, industrial e regional. Buscamos associar essa disjunção produtiva a uma contiguidade capital-interior no sentido da complementaridade espacial provocada pelo setor aéreo regional.

PALAVRAS - CHAVE: transporte aéreo regional; fluxos; aeroportos; estado de São Paulo; reestruturação urbana, industrial e regional.

A B S T R A C T: At first sight, it would seem that the importance of the regional air transport sector has reduced when compared to the national and international air transport sector. However, on closer examination, we observe that this segment facilitates territorial integration, cooperates with the configuration of spatial interactions and generates a multiplying effect of fluidity. This sector contributes to a network of economic relations in the richest state of Brazil, given the role of São Paulo in terms of national economic dynamics. In this article we discuss the regional air transport sector in the state of São Paulo, considering the air traffic between the interior of the state, the capital and the metropolitan region. Thus, the new spatial logics are defined according to the new role of the cities and their airports in the interior of the state, with the essential element of territorial reorganization produced by urban, industrial and regional restructuration. In this manner, we aim to associate this productive disjunction with a capital-interior contiguity towards spatial complementarity brought about by the regional air transport sector.

K E Y W O R D S: regional air transport; flows; airports; state of São Paulo; urban, industrial and regional restructuration.

INTRODUÇÃO

A relação entre o processo de reestruturação urbana, industrial e regional no estado de São Paulo¹ e o setor de transporte aéreo se constitui numa lógica espacial fundamental, quando se analisa a dimensão territorial que esse mesmo processo vem desempenhando no decorrer das últimas décadas.

Nesse contexto, é preciso considerar a influência exercida pelo setor aéreo no reordenamento do território e ainda compreender as características socioespaciais historicamente construídas e associadas a uma função territorial multiescalar. Assim, esse setor deve ser visto como um elemento integrante do processo de desconcentração industrial e expansão do capital nas cidades do interior do estado.

A dinâmica industrial causou transformações consideráveis no contexto econômico e espacial brasileiro a partir de 1970, sobretudo no estado de São Paulo, o que justifica o fato de este trabalho tê-lo como foco. Esse estado possui algumas especificidades que favorecem a análise aqui realizada: primeiramente, nele a industrialização se materializa com matizes muito diferenciados, dependendo da porção territorial que se observa; em segundo lugar, a industrialização no Brasil não pode ser compreendida sem que São Paulo faça parte da análise, já que foi aí o local de sua gênese (LENCIONI, 1994).

Nessa perspectiva, o objetivo principal deste artigo é identificar e analisar um novo elemento da reestruturação urbana, industrial e regional do estado de São Paulo, qual seja, a lógica espacial configurada pelo setor de transporte aéreo diante da desconcentração das atividades industriais paulistanas, da relocalização das indústrias e da expansão do setor de serviços para o interior, mediante uma dinâmica regional que ampliou a escala de conexão do interior paulista com sua capital e vice-versa. Em outras palavras, buscamos observar como e quais funções o setor aéreo regional adquiriu e desenvolveu ante as novas espacialidades, as quais se reorientam de acordo com as transformações recentes que esse processo fomentou, e ainda fomenta, no território paulista. Assim, temos como pontos de destaque os impactos espaciais da reestruturação produtiva da indústria, articulados às estratégias de localização, que, por sua vez, incidem diretamente sobre a organização e o planejamento das malhas das redes aéreas e, consequentemente, sobre a dinâmica dos fluxos aéreos de passageiros no estado de São Paulo.

Espacialmente, ocorreu em São Paulo uma redefinição das funções da metrópole e do interior. Conforme explica Sposito (2007b), os movimentos de desconcentração da atividade produtiva industrial vêm sendo acompanhados da centralização do capital na metrópole paulistana. Isso fez com que a metrópole de São Paulo expandisse seu poder de concentração – função que foi sendo desenvolvida progressivamente, há séculos. Já a partir da década de 1970 observa-se que tal expansão do processo de centralização do capital na metrópole aliou-se a um espraiamento das atividades industriais pelo interior do estado.

Segundo Lencioni (2008, p. 14), "a principal contribuição do conceito de centralização para a interpretação do urbano é que a gestão empresarial dos grupos econômicos e das grandes empresas em rede prioriza a metrópole e, no caso brasileiro, prioriza a metrópole de São Paulo". Dessa forma, esse processo é, evidentemente, parte intrínseca da nossa abordagem, já que a interiorização das indústrias impôs a mobilidade dos agentes sociais e econômicos envolvidos com as mais diversas ativi-

1 Conforme sublinha Lencioni (1994, p. 54), ocorreu uma realocação industrial a partir da expansão do aglomerado metropolitano de São Paulo, ou seja, houve uma reestruturação urbana e industrial, centralizando na capital paulista a "primazia do capital como a capital da gestão".

dades econômicas, ou seja, houve um crescimento na demanda de fluxos materiais e imateriais entre a capital paulista e outras cidades do estado. Sposito (2007a) destaca, ainda, que, apesar da ocorrência de uma desconcentração industrial para o interior, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) detém a centralização do comando do grande capital privado no Brasil, sediando a maior parte dos centros de gestão dos grandes agentes privados que atuam no país, com destaque para os agentes do setor financeiro e industrial.

Para Benko (1996), todas as transformações que permeiam o processo produtivo, econômico e social são acompanhadas de mudanças multiformes nos modos de produção e de consumo e induzem, a partir dessa lógica materialista, uma reestruturação espacial na sociedade. Considerando tal argumentação, temos, portanto, uma nova lógica espacial e de organização territorial definida pelas transformações industriais e urbanas no estado de São Paulo, com o adensamento da centralização do capital na Região Metropolitana (RM), sobretudo na cidade de São Paulo; enquanto o interior caracteriza-se pelo recebimento das indústrias, da atividade produtiva e pela expansão do setor de serviços, o que constitui uma reorganização dos diversos segmentos da economia, inclusive do setor de transporte aéreo regional.

O ajustamento do setor aeroviário às transformações advindas do processo de reestruturação urbana, industrial e regional possibilitou, por um lado, a diversificação e a desconcentração das atividades produtivas por todo o espaço nacional e, por outro, a centralização dos setores de gestão ligados à concentração da informação em poucos pontos nodais do espaço (CORDEIRO; LADEIRA, 1996). Essa diversificação proporcionou uma maior volatilidade aos deslocamentos de pessoas, informações e mercadorias, possibilitando, por sua vez, uma maior contiguidade da capital paulista com seu interior, o que favoreceu as interações espaciais, bem como a reorganização do território e a conformação de uma demanda por serviços de transportes que acabou por articular uma rede geográfica para o setor aéreo².

As relações econômicas estabelecidas em função da desconcentração das indústrias de São Paulo rumo ao interior têm manifestado um importante papel para as cidades do interior, não mais vistas como secundárias, mas como centros polarizadores que empreendem novos arranjos produtivos e de consumo e que contribuem sobremaneira para o desenvolvimento territorial. De acordo com Sposito (2007b):

Novos padrões de localização industrial denotam a formação de eixos de transporte e comunicações que são escolhidos pelas empresas, constituindo territórios que se diferenciam por sua densidade de investimentos e de implantação de estabelecimentos industriais com fortes componentes tecnológicas. Aglomerações metropolitanas, não-metropolitanas e cidades que desempenham papéis intermediários na rede urbana experimentam completa redefinição de seus papéis, podendo se averiguar, então: - reestruturação urbana, decorrente da alteração das relações entre as cidades paulistas, e entre estas e outras cidades do Brasil e do exterior; - mudanças nas lógicas de organização dos espaços internos dessas cidades, conformando reestruturação da cidade (SPOSITO, 2007b, s/p).

Desse modo, no intuito de analisar o desenvolvimento do setor de transporte aéreo regional no estado de São Paulo, com destaque para os recentes resultados do processo de reestruturação urbana, industrial e regional e para o rearranjo de uma rede de transporte aéreo regional, alguns fatores são essenciais, por exemplo,

2 Para mais informações, ver: Camilo Pereira (2010; 2014).

a necessidade de compreender a definição dos eixos de desenvolvimento no estado de São Paulo, uma vez que eles nortearam a constituição das redes do transporte aéreo configuradas a partir dos principais polos de atração das indústrias que se instalaram nas cidades do interior paulista. Outro importante aspecto refere-se ao aumento e à multiplicidade dos fluxos que gradativamente se expandiram, devido à necessária interligação da produção e gestão com a capital metropolitana. É preciso sublinhar também que o processo de reestruturação levou à constituição de novas lógicas espaciais e de reordenamento territorial, oferecendo uma nova função e importância para as cidades do interior paulista, que, desde a década de 1970, como dissemos, já apresentavam uma demanda por diversos modais de interligação com São Paulo e com a RMSP. Assim, vemos que há vários elementos que definem as novas lógicas espaciais diante das transformações produzidas pelo processo de reestruturação e que têm orientado mudanças recentes nos mais diversos setores.

REESTRUTURAÇÃO URBANA, INDUSTRIAL E REGIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: O SETOR AÉREO REGIONAL FACE ÀS NOVAS DINÂMICAS TERRITORIAIS

A relação entre o processo de reestruturação urbana, industrial e regional e o setor aéreo não teria lógica se não observássemos que no estado de São Paulo houve, em função dos rearranjos econômicos vinculados ao capitalismo, uma redefinição tácita do desenvolvimento urbano e econômico. Isso gerou novas lógicas de produção do espaço urbano e regional e, por sua vez, contribuiu para uma diferente dinâmica de consumo e de valorização de espaços antes vinculados a outra lógica de ocupação – daí ser preciso assinalar que nas últimas quatro décadas novas cidades ganharam, e ainda ganham, um novo sentido, ou, em outras palavras, o interior paulista ganhou um "relevo" econômico com bases diferenciadas.

Esse processo de reestruturação revelou-se ainda mais amplo com os eixos de circulação que provocaram a reconfiguração dos nós das redes do setor aéreo regional no estado. Ao tomar as redes e seus nós como elementos essenciais desta análise, consideramos que, para além de uma noção técnica, elas devem ser pensadas como um elemento da organização espacial, das interações espaciais no conjunto das ações dos agentes sociais, ou seja, as redes precisam ser entendidas a partir da natureza das mudanças que elas promovem no espaço. Indo nessa direção, Dias (2005) pontua que a rede representa um dos recortes espaciais possíveis para compreender a organização do espaço contemporâneo, algo essencial para a nossa abordagem.

Nesse sentido, verificamos a influência exercida pelas redes e seus respectivos nós na dinamização do segmento de transporte aéreo no âmbito regional – aspecto que possibilitou a dinamização das interações espaciais e da integração territorial dos municípios do estado, especialmente dos municípios interioranos de maior pujança econômica, bem como a valorização de novos espaços de investimento e crescimento. Tais espaços tiveram seus fluxos e ligações aéreas ampliados, em relação tanto ao número de frequências quanto ao aumento do número de passageiros, cooperando

para a formação de uma rede urbana especializada e bem articulada que detém, de acordo com Ramos (1998), uma configuração urbana bastante complexa e multidimensionada, com uma maior densidade técnica em seu território.

Observamos também que a dinâmica territorial paulista, que possui uma articulação exposta por sua rede aérea, ultrapassa a escala regional, configurando uma rede estadual que se integra com as demais porções do território brasileiro, uma consequência da "densidade técnica" (SANTOS, 2003) de grande parcela do território do estado de São Paulo, resultante, em parte, do próprio processo de desconcentração produtiva.

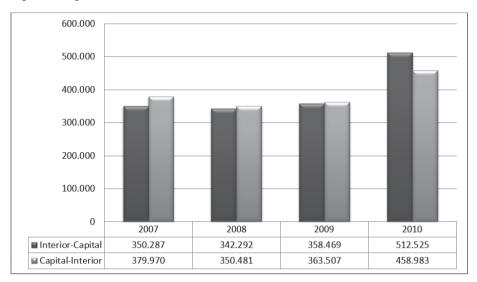
Com a intensificação da demanda por transporte aéreo de passageiros no interior paulista devido à articulação socioeconômica com a capital, o setor pôde expandir sua atuação pelo estado e articular-se, inclusive, com cidades de outras unidades da federação, fomentando interações espaciais entre os territórios estaduais e, por conseguinte, promovendo desenvolvimento econômico regional em novos espaços.

O sistema aeroviário paulista tem contribuído para fomentar dinâmicas territoriais capazes de atrair investimentos para as cidades e entornos onde há operações de transporte aéreo de passageiros. Para tanto, algumas cidades despontaram como grandes espaços de investimentos e dinamizaram-se, atraindo novos negócios para suas regiões e imprimindo a valorização espacial do interior paulista. Isso se confirma, em grande parte, na reestruturação urbana, industrial e regional e na hierarquia da rede urbana do estado de São Paulo que define os principais nós dessas redes.

Foi a partir desse processo de reestruturação urbana, industrial e regional (produtiva, de consumo e, por conseguinte, urbana) que se promoveu a expansão das novas territorialidades, ou seja, de novos espaços de investimentos, de valorização espacial e crescimento. Nesse momento, observamos o importante papel desempenhado pelo setor de transporte aéreo regional na conectividade e integração entre os nós das redes do espaço geográfico, compreendidos como elos entre os setores de produtividade e consumo. O crescimento nos últimos anos do número de passageiros transportados nos sentidos capital-interior e interior-capital (Gráfico 1) demonstra que esse intrínseco elo de relações não é apenas espacial, mas também econômico, geográfico e estratégico do ponto de vista dos agentes econômicos que operam em São Paulo.

A capital paulista promove a maior movimentação de passageiros no Brasil. Esse fato se reflete nas ligações aéreas que têm origem, destino ou conexões/escalas nos principais aeroportos do estado de São Paulo. Tal ocorrência favorece os aeroportos regionais, que acabam sendo beneficiados pelos fluxos e pelos deslocamentos de passageiros, uma vez que constituem as ligações secundárias e alimentadoras das principais linhas aéreas nacionais e internacionais que passam pelo estado. Estas geralmente possuem como ponto de partida/chegada os dois grandes aeroportos da Região Metropolitana de São Paulo, o Aeroporto de Congonhas, que distribui os principais voos nacionais, e o Aeroporto Internacional de Guarulhos/Cumbica, que concentra a distribuição da malha aérea internacional. Nos últimos anos, o Aeroporto de Viracopos/Campinas, em razão da atuação de uma empresa aérea, tem sofrido uma reestruturação em sua dinâmica de voos.

Gráfico 1: Fluxos de passageiros do transporte aéreo regional nos sentidos interiorcapital³ e capital-interior no estado de São Paulo, 2007-2010



Fonte: ANAC (2007; 2008; 2009; 2010)4.

Vemos que as cidades do interior paulista estão inseridas em uma rede de relações sociais e econômicas independentes, mas análogas. Elas cumprem a função de cidades polarizadoras de seus respectivos entornos, fomentando e ampliando a intensidade da circulação de pessoas em São Paulo. É importante ressaltar que se o transporte aéreo tem grande importância para a eficiência da economia nacional, a aviação regional pode ser ainda mais importante para um grande número de cidades e de regiões do país. Em muitos casos, a presença de uma ligação aérea regular pode fazer a diferença entre o isolamento territorial e a inclusão do território em um eixo de desenvolvimento econômico (TUROLLA; LIMA; OHIRA, 2011).

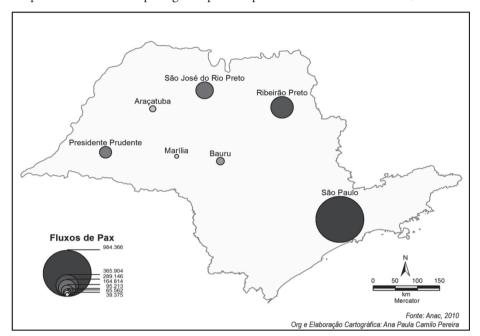
AS ECONOMIAS DE DENSIDADE NA DEFINIÇÃO DA IMPORTÂNCIA DA AVIAÇÃO REGIONAL: OS PRINCIPAIS AEROPORTOS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Conforme destacamos previamente, a importância de alguns centros urbanos para o setor de transporte aéreo regional está diretamente relacionada à sua dinâmica econômica. No estado de São Paulo, é característico que as economias de densidade, considerando a população, a economia, as atividades produtivas e de consumo, se constituíram a partir da representatividade delas na rede urbana estadual e nacional. Por conseguinte, são estas economias de densidade que estabelecem elos mais complexos com a capital paulista, ou seja, na rede de relações tecidas com a capital, algumas cidades se destacam como nós estratégicos da dinâmica aeroviária.

Considerando o caso do setor aéreo regional, Araçatuba, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto são as cidades que possuem aeroportos com voos regulares e que contêm os fixos aeroportuários de maior demanda de fluxos. No Mapa 1, é possível observar a localização dessas cidades, representadas

3 Na análise, foram considerados os voos entre os aeroportos do interior-Campinas e Campinas-interior, uma vez que tal aeroporto cumpre a função de fazer uma interligação direta com a capital. A companhia Azul tem sua base de operações no Aeroporto de Viracopos. com a estratégia de ligações terrestres (ônibus) para conduzir os passageiros até a capital: para isso, ela promove uma concorrência entre valores de bilhetes com empresas que atuam nos aeroportos da capital, tais como a TAM e a GOL Linhas Aéreas.

4 Os dados apresentados nesse gráfico foram cedidos pela ANAC, mediante solicitação garantida pela Lei nº 12.527, de novembro de 2011, de acesso à informação. por círculos proporcionais que elucidam, quantitativamente, os fluxos de passageiros da ligação interior-capital em 2010.



Mapa 1: Movimento de passageiros por aeroporto no estado de São Paulo, 2010

Essas cidades apresentam uma localização geográfica relativamente distante da capital, se as compararmos, por exemplo, com outras cidades do interior paulista que possuem dinâmicas econômicas consolidadas e uma relação de proximidade com a cidade de São Paulo e sua Região Metropolitana, como São José dos Campos, Taubaté, Sorocaba, Jundiaí, Campinas, Santos etc. Contudo, é essa distância geográfica que dinamiza o setor aéreo regional de tais cidades, pois ela possibilita o uso do transporte aéreo como uma alternativa ao transporte terrestre. A proximidade da capital com outros importantes centros urbanos impossibilita a atuação do setor de transporte aéreo regional, uma vez que, em pequenas distâncias, essa modalidade de transporte se torna ineficaz tanto em relação à distância quanto ao custo.

Desse modo, os aeroportos das cidades localizadas a mais de 300 quilômetros da capital paulista induzem uma dinâmica aeroviária diferenciada que permite rentabilidade, conectividade e o processamento das interações espaciais e da integração territorial através do modal aéreo. De acordo com Dias (2005), os fluxos ampliam as necessidades de circulação e de novas técnicas, além de, cada vez mais, imprimirem a complexidade de interação das redes e de seus nós, como pode ser verificado nas cidades do Mapa 1.

Atualmente, as cidades do interior paulista desenvolvem uma nova dinâmica socioeconômica relacionada à funcionalidade de seus aeroportos. Essa tendência, existente há décadas nos grandes aeroportos internacionais e nacionais, tem sido progressivamente observada nos aeroportos regionais, principalmente nos do estado de São Paulo. Isso acontece, primeiramente, porque eles estão entre os principais aeroportos secundários do sistema aéreo brasileiro. Em aeroportos como os de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, há uma multiplicidade de voos por dia, concentrando um considerável montante de passageiros que utilizam esses fixos; já em cidades como Araçatuba, Bauru, Marília e Presidente Prudente, esses fluxos representam a mais rápida ligação por transportes com a capital paulista e estabelecem uma demanda que extrapola os limites estaduais⁵. Em segundo lugar, porque esses aeroportos constituem importantes centros demográficos e econômicos regionais. Vale lembrar que o desenvolvimento econômico dessas cidades está diretamente relacionado ao processo de reestruturação urbana, industrial e regional paulista.

Ribeirão Preto caracteriza-se pela sua importância na aviação comercial regional. Ela é o centro de uma área que extrapola os limites do território paulista, exercendo influência sobre Minas Gerais e Goiás (IPEA, 2001). Possui uma população de 604.682 habitantes (IBGE, 2010), o que justifica também sua fluidez territorial pelo setor de transporte aéreo. Por concentrar uma dinâmica estruturada de serviços, comércio, indústrias, entre outros, a inauguração do Aeroclube Leite Lopes trouxe maiores iniciativas de desenvolvimento local para a cidade. Esse aeroclube teve projeção nacional e foi o pioneiro das elevadas iniciativas da aviação civil no estado de São Paulo. Em 1982, foi inaugurado o Aeroporto Estadual Leite Lopes, com ampliações e reformas que possibilitaram o aumento de seu tráfego, tornando-se o principal aeroporto regional paulista. Ademais, Ribeirão Preto destaca-se por sua moderna agroindústria sucroalcooleira e pela capitalização do setor. De acordo com a Fundação SEADE (2008), a Região Administrativa de Ribeirão Preto constitui um dos principais polos econômicos regionais do Brasil, sendo privilegiada pela sua situação geográfica, pela presença de universidades, centros de pesquisa e de mão de obra qualificada, pela boa infraestrutura de transportes e comunicação e pelo mercado consumidor dinâmico. Atrelados, todos esses fatores beneficiam e são beneficiados pelo modal aéreo.

Em relação a São José do Rio Preto, é necessário pontuar que ela é uma capital regional que tem apresentado uma estrutura econômica dinâmica, além de se destacar pela capacidade de atrair investimentos ligados à atividade industrial, exercida em ampla área geográfica do próprio Estado e vizinhanças (IPEA, 2001). São José do Rio Preto, com uma população de 408.258 habitantes (IBGE, 2010), é composta, atualmente, por um importante centro comercial e de serviços. A economia regional é baseada na produção agropecuária, integrada às atividades agroindustriais (FUNDAÇÃO SEADE, 2008). A região é caracterizada pela elevada capitalização do setor agropecuário e pela expansão da agroindústria. Com boas rodovias e ferrovias, aí se encontra um importante eixo de escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste do país.

Presidente Prudente destaca-se, principalmente, por sua localização geográfica estratégica no entroncamento de Mato Grosso do Sul, São Paulo e Paraná, o que lhe proporciona um raio de influência que ultrapassa os limites do estado de São Paulo. Com uma população de 207.610 habitantes (IBGE, 2010), essa cidade dinamiza uma extensa área geográfica, atraindo passageiros do norte do Paraná e do sul de Mato Grosso do Sul.

A cidade de Araçatuba representa um importante polo regional como centro prestador de serviços e comércio. Ela detém uma população de 181.579 habitantes (IBGE, 2010), com um desenvolvimento urbano e econômico ligado à constituição da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (FUNDAÇÃO SEADE, 2008), que orientou sua incipiente organização territorial ainda no século passado. Em razão de seu desen-

5 Por exemplo, o Aeroporto de Presidente Prudente atende passageiros oriundos de outros estados, como Paraná e Mato Grosso do Sul. Nessa mesma lógica, temos também o Aeroporto de Araçatuba, que atrai passageiros do Mato Grosso Sul.

volvimento econômico e da circulação territorial que sempre a destacou como um importante elo de escoamento da produção paulista, Araçatuba consolidou-se como um centro regional que polariza os municípios de seu entorno. Nesse sentido, a caracterização de sua economia regional demonstra que a boa estrutura viária transformou-a em uma rota de passagem de parte do tráfego destinado a outros estados, como Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

Bauru destaca-se como uma cidade que exerce influência num raio que atinge municípios de regiões administrativas que lhe são próximas (FUNDAÇÃO SEADE, 2008). É uma das cidades mais promissoras do interior de São Paulo, além de ser rota aeroviária de outras cidades paulistas e também de outros estados. Possui uma população de 343.937 habitantes (IBGE, 2010), configurando-se como um importante entreposto comercial, devido, sobretudo, a uma logística que vem atraindo novos investimentos (IPEA, 2001).

Em relação à Marília, sublinhamos que seu desenvolvimento e interligação com a capital paulista e outros centros urbanos se deram mediante a utilização e conformação de uma extensa malha rodoviária que circunda a cidade. Possui uma população de 216.745 habitantes (IBGE, 2010). Embora o aeroporto de Marília apresente a mais baixa demanda entre os casos abordados, ele detém um crescimento contínuo de passageiros que têm como origem/destino a capital paulista, sua RM e/ou Campinas.

Destacamos, portanto, os principais centros urbanos que têm promovido essa interface de conexões com diferentes localidades, principalmente com os aeroportos de Congonhas, Guarulhos e Viracopos, e que também têm reorganizado a malha de voos em função de novas demandas e de estratégias das companhias aéreas, considerando, nesse caso, as ligações com outras unidades da federação.

No Quadro 1, há uma série histórica de seis anos que evidencia a progressão de passageiros transportados nas cidades supracitadas. A análise desses dados estatísticos demonstra a evolução do montante geral de passageiros transportados nos principais aeroportos do interior de São Paulo.

Quadro 1: Movimentação de passageiros nos aeroportos regionais do Estado de São Paulo, 2008 - 2013

Anos	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cidades						
Araçatuba	55.441	47.415	66.022	103.706	144.771	149.107
Bauru	53.289	39.878	95.612	99.574	176.868	136.595
Marília	33.841	33.405	39.776	58.230	84.663	69.673
Presidente Prudente	93.043	140.199	165.463	210.975	271.319	257.031
Ribeirão Preto	301.643	360.148	750.436	821.505	899.785	1.228.557
São José do Rio Preto	245.556	229.666	325.709	569.535	639.789	670.849

Fonte: ANAC (2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013).

É bastante expressivo o crescimento do número de passageiros transportados em alguns aeroportos, como no caso dos aeroportos de Ribeirão Preto e de São José do Rio Preto, que apresentaram uma movimentação operacional de passageiros representativa. Em 2013, Ribeirão Preto movimentou mais de 1,2 milhão de passageiros entre embarques e desembarques; percentualmente, entre 2008 e 2013 houve um aumento muito expressivo na movimentação aérea, isto é, de 307%, o que demonstra o potencial aeroviário dessa cidade. Já São José do Rio Preto somou mais de 670 mil passageiros para diferentes destinos nacionais, contabilizando 173% em relação a 2008.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar o potencial do aeroporto da cidade de Presidente Prudente. Trata-se de um fixo que tem engendrado uma movimentação crescente nos últimos anos, resultado do maior incentivo à aviação regional brasileira e, sobretudo, da entrada no mercado brasileiro de uma importante companhia aérea, a Azul Linhas Aéreas Brasileiras, que reorganizou a dinâmica de voos do interior paulista. Até 2008, Presidente Prudente movimentava pouco mais de 93 mil passageiros por ano. Os dados estatísticos de 2013 mostram que esse montante foi exponencialmente alterado, sendo que nesse ano mais de 257 mil passageiros foram transportados; se considerarmos o percentual de dados gerais, houve, pois, um aumento de 176% em relação ao primeiro ano dessa série histórica.

Assim como o caso do aeroporto de Presidente Prudente, onde ocorreu a expansão dos fluxos aéreos acompanhados pelo maior número de passageiros transportados por ano, em razão das operações aéreas de uma nova companhia cuja estratégia principal era agregar valor ao segmento aéreo regional no país, as cidades do interior paulista, como Araçatuba, Bauru e Marília, também obtiveram um acréscimo em suas demandas aéreas. Ainda que de forma menos acentuada, nessas cidades houve um aumento na oferta de voos e, consequentemente, ampliou-se o número de passageiros transportados.

É importante salientar também que esse conjunto de cidades tem apresentado um índice de movimentação representativo e promovido a interação espacial e a integração territorial no estado de São Paulo, como são os casos de Bauru, Marília e Araçatuba. Em Marília, em 2008, havia uma movimentação de pouco mais de 30 mil passageiros, já em 2013 houve um aumento no volume de passageiros em 106% nas operações aéreas. Considerando-se a soma de embarques e desembarques gerais, mais de 60 mil passageiros utilizaram esse aeroporto em 2013, conforme a ANAC.

No caso de Araçatuba, que apresentava pouco mais de 55 mil passageiros transportados em 2008, houve um aumento de 169% no volume de movimentações aéreas em 2013, o que representa mais de 140 mil passageiros por ano.

Em Bauru, a ampliação do volume de passageiros transportados esteve relacionada às novas operações da Azul e também à construção de um novo aeroporto, que contribuiu para o crescimento do interesse empresarial das companhias aéreas nas operações nesse mercado. Assim, vemos que em 2008 havia uma movimentação de pouco mais de 53 mil passageiros; no ano subsequente, houve uma drástica redução desse montante, que veio a aumentar a partir de 2010 com a construção do novo aeroporto, registrando mais de 95 mil passageiros no referido ano. Analisando os dados gerais, houve uma movimentação de passageiros superior a 136 mil em 2013 — uma evolução percentual de 156% em relação a 2008.

Mesmo com a ocorrência de decréscimos na movimentação de passageiros de alguns aeroportos, verificamos que houve um aumento considerável da fluidez aérea nessa série histórica. Determinados fatores são essenciais para a compreensão do gradativo aumento de passageiros em tais cidades, principalmente em Presidente Prudente, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, aquelas que apresentaram maior movimentação aérea. Primeiramente, conforme ressaltamos, consideramos como ponto de partida o processo de reestruturação produtiva que, embora tenha se iniciado na

década de 1970, incide atualmente na organização da rede aérea paulista. Segundo, é importante ressaltar que geograficamente essas cidades desempenham uma função fundamental na interligação entre diferentes pontos do território nacional. Salientamos, ainda, que a interface da rede de conexões dessas cidades se dá sobretudo com a capital paulista, evidenciando um fator essencial em nossa abordagem: a complementaridade/contiguidade entre a capital paulista e seu interior – reflexo da desconcentração produtiva.

Assim, compreendemos o papel de articulação, contiguidade e/ou complementaridade expressa pelo interior na relação com a capital paulista e vice-versa. O papel desempenhado pela capital e pelo interior demonstram a interface existente no estado, que pode ser melhor entendido quando se tem como parâmetro o processo de desconcentração urbano-industrial (LENCIONI, 1994). As redes de ligações aéreas refletem as concentrações de população e de riquezas no território, ligando as cidades brasileiras mais ativas em termos econômicos (IBGE, 2007).

É dentro dessa perspectiva que o estado de São Paulo funciona como uma rede de interconexão dos pontos no espaço. Apesar de as redes serem projetadas, hierarquicamente, em razão da centralidade urbano-industrial, o estado de São Paulo possui densidade técnica, ou seja, detém uma organização técnica que permite uma interface entre o interior e a metrópole, reproduzindo o espaço urbano a partir da desconcentração da capital. Ao mesmo tempo, num processo articulado de complementação regional, de contiguidade centro/interior e do interior/centro, é formada uma rede geográfica de conexões do setor aéreo.

As principais atividades econômicas (fator que agrega valor à funcionalidade do transporte aéreo), os aeroportos (sistemas de objetos e/ou fixos) e os fluxos aéreos no período analisado indicam como o desenvolvimento desse segmento tem proporcionado um ritmo acelerado de crescimento do transporte aéreo e atraído importantes companhias aéreas para essas cidades.

A ampliação da produção industrial permitiu a interiorização do desenvolvimento econômico em São Paulo e favoreceu a configuração de novas e diferentes dinâmicas e funções das cidades do interior paulista no contexto da rede urbana. Nesse sentido, mais do que polos atrativos de uma nova economia para o interior paulista, essas cidades passaram a orientar uma dinâmica aeroviária com pequenos fixos que, progressivamente, passaram a receber investimentos públicos que permitiram um maior alcance das articulações espaciais.

Ao observarmos os fluxos aéreos da capital paulista rumo ao seu interior, percebemos que a capital mantém uma constante interligação com todas as cidades, o que corresponde à intensidade das interações espaciais, embora essas ligações expressem níveis diferentes de contiguidade. Os aeroportos localizados na RMSP e o Aeroporto de Campinas abarcam uma grande quantidade de conexões e/ou escalas de voos que partem e chegam a essas cidades do interior paulista. São Paulo opera como um nó estratégico da rede geográfica do transporte aéreo brasileiro, o qual projeta, hierarquicamente, uma maior demanda de fluxos, concentrando a operacionalização dos voos; consequentemente, isso projeta uma dinâmica de fluxos mais constante no segmento regional paulista, o que reflete, de maneira muito clara, o papel de complementaridade desses espaços em relação à capital metropolitana.

Em síntese, toda essa dinâmica aeroviária tem sido desenvolvida em São Paulo mediante a reestruturação urbana, industrial e regional que projetou para o interior paulista uma nova lógica espacial de desenvolvimento do setor a partir do aumento dos fluxos aéreos, sobretudo na ligação com os aeroportos da cidade de São Paulo e de sua Região Metropolitana. Ela também fomentou uma nova reorganização territorial, na qual se intensificou a fluidez de voos com origem/destino nesses fixos aeroportuários. O segmento regional tem apresentado uma concepção aeroportuária que incide sob um novo conceito de aeroporto e que manifesta a intrínseca indissociabilidade entre fluxos e fixos (SANTOS, 2002).

FLUXOS E FIXOS DIANTE DA NOVA CONCEPÇÃO AEROPORTUÁRIA

Articulado a essa crescente demanda e oferta do setor aéreo regional em São Paulo, constatamos também o desenvolvimento atual de uma nova tendência dos aeroportos: a reestruturação da funcionalidade, isto é, os aeroportos não são mais vistos apenas como local de embarque e desembarque de passageiros e cargas, como ponto de transbordo, mas também como um centro de serviços para os usuários do transporte aéreo. Essa tendência tem favorecido constantes reformas, manutenções e, principalmente, investimentos em infraestrutura.

A nova noção de "cidade aeroviária" expressa a dimensão físico-territorial dos grandes aeroportos, os quais necessitam de ampliações para atender ao intenso fluxo de pessoas que demandam seus serviços, para receber uma elevada quantidade de grandes aeronaves e para movimentar o transporte de significativos volumes de mercadorias. Isso implica que os aeroportos precisam estar integrados ao meio urbano onde se localizam, a fim de que façam interfaces com outros meios de transportes (rodoviário, ferroviário e fluvial). Do mesmo modo, há a necessidade de construção de projetos arquitetônicos de grande dimensão física e de constantes ações de infraestrutura (CAPPA, 2007).

Esse modelo de aeroporto predomina nos grandes centros urbanos e econômicos do país, onde há aeroportos com grande oferta e demanda de passageiros e mercadorias. Contudo, a tendência desse novo conceito, que vislumbra um maior consumo nesses fixos, tem-se estendido, ainda que incipientemente, aos aeroportos regionais de São Paulo.

Os aeroportos são, em primeiro lugar, locais de funcionamento das companhias aéreas em suas diversas especialidades: transporte regular de passageiros e *charter*, através de linhas internacionais, nacionais e regionais; transporte de carga desdobrada em frete, correio e entrega expressa. As operações dessas companhias dependem de uma série de serviços fornecidos no solo: hangaragem, abastecimento de combustível, manutenção, *catering*, manuseio de bagagens, telecomunicações, apoio à navegação, entre outros. Além disso, a atividade aeroportuária envolve uma significativa variedade de serviços públicos e privados de regulação ou apoio ao deslocamento de mercadorias e pessoas, entre os quais estão, de um lado, os serviços de polícia e segurança, alfândega e receita, justiça e a própria administração aeroportuária, e, de outro, os serviços privados, como, bancos e câmbio, varejo, restaurantes, lanchonetes e locação de veículos (ALMEIDA, 2004).

Esses novos espaços são denominados pela literatura específica sobre o setor de transporte aéreo como *aeroshopping*⁶. Como pontua a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO)⁷, trata-se de um projeto estratégico para a própria INFRAERO, comunidade e empreendedores, pois tem como objetivo o fortalecimento do varejo aeroportuário em quase todas as dimensões,

⁶ Segundo a INFRAERO, atualmente, 17 aeroportos já adotaram esse conceito. São eles: Guarulhos e Campinas (em São Paulo), Brasília (DF), Palmas (TO), Porto Alegre (RS), Belém (PA), Londrina (PR), Joinville e Navegantes (SC), Porto Velho (RO), Salvador (BA), Manaus (AM), Campina Grande (PB), Maceió (AL), Recife e Petrolina (PE) e Uberlândia (MG).

⁷ De acordo com a Lei 5.862, de 12 de dezembro de 1972, a INFRAERO constitui uma empresa pública que tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar, industrial e comercialmente, a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

tais como identidade visual, capacitação de recursos humanos, aprimoramento do *mix* comercial e da comunicação mercadológica. Com a implantação do projeto, os terminais de passageiros tornam-se mais agradáveis e funcionais, com *design* moderno e ambientação sofisticada, com espaços generosos e preparados para receber marcas locais, regionais, nacionais e de renome internacional.

A mobilidade geográfica do capital se dá em decorrência da acumulação de infraestrutura e da disponibilização de serviços. Limonad (2002) afirma que os investimentos e a dependência de infraestruturas interferem na mobilidade do capital. Assim, o capital tem a facilidade de integrar-se e desintegrar-se na medida em que os fixos promovem, ou não, sua estabilidade baseada na quantidade e na qualidade da base material do local onde ele se desenvolve.

Uma nova tendência de exploração de pontos comerciais vem sendo desenvolvida nos aeroportos. Ela integra o conceito inovador que se apresenta atualmente nos aeroportos, trazendo consigo uma variedade de funções com novos serviços e produtos e também espaços de lazer e de compras, com lojas, praças de alimentação etc. A exploração de pontos comerciais e serviços nos aeroportos fornecem, hoje, 35% dos recursos para o financiamento de projetos da INFRAERO, que administra a maioria das instalações desse tipo no país (INFRAERO, 2012).

Uma vez que os aeroportos estão localizados em tecido urbano consolidado, geralmente em áreas nobres do ponto de vista imobiliário e bem acessíveis no contexto geral da malha viária, há uma tendência à incorporação desse novo conceito de aeroporto no interior paulista, o que estimula a atração de um público-alvo (passageiros e cargas) e, concomitantemente, induz maiores investimentos nesses fixos – como os investimentos de empresas e de servidores do comércio – e a necessidade de prestação de diferentes serviços. Isso contribui para a melhoria infraestrutural desses aeroportos e, consequentemente, para a ampliação da potencialidade desses fixos.

Em resumo, essa nova tendência dos aeroportos que estão diretamente associados às cidades aeroviárias promove uma redefinição da importância do segmento aéreo regional não apenas no que diz respeito à demanda/oferta de voos e à fluidez aérea, mas também à nova lógica de mercado, que pode contribuir tanto para as características físicas e comerciais desses fixos quanto para a mobilidade do capital por meio de investimentos infraestruturais. Essa nova lógica pode contribuir, igualmente, para a dinamização do setor aéreo regional e para o desenvolvimento econômico regional do interior paulista.

Essa concepção aeroportuária ainda incipiente demonstra um novo fator para o desenvolvimento desses aeroportos como pontos de comércio, mesmo que simplificados, quando se examina o segmento regional. Desse modo, é preciso destacar que os aeroportos localizados nas cidades analisadas não são *aeroshopping*; no entanto, eles promovem, sistematicamente, a modernização de seus fixos como forma de atender a uma demanda aeroportuária que requer investimentos infraestruturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise do setor de transporte aéreo regional do estado de São Paulo aqui empreendida, foram considerados alguns fatores essenciais: os fluxos, os fixos, o novo conceito de aeroporto, a reestruturação urbana, industrial e regional produtiva e de

consumo. Para os casos de algumas cidades do interior paulista com capacidade de geração de tráfego, foram abordados elementos socioeconômicos e demográficos, correlacionando-os ao aumento da oferta e demanda pelo modal, bem como ao desenvolvimento de novos espaços de investimentos, produção e consumo.

O processo de reestruturação urbana, industrial e regional promoveu a expansão do desenvolvimento para diferentes e distantes conglomerados urbanos do estado de São Paulo, os quais, progressivamente, se especializaram e se formaram ao longo de uma densa malha rodoviária. A partir desse processo, cidades localizadas a uma maior distância geográfica da capital paulista assumiram um importante papel no contexto da produção e do consumo em seu mercado e também em seu entorno.

Apontamos para o fato de que o potencial da capacidade aeroviária paulista é composto por elementos que propiciam a demanda de investimentos para uma maior dinâmica regional, uma vez que se trata de um crescimento sustentado que promove uma melhor utilização das infraestruturas aeroportuárias, em vez de congestionar os grandes centros. Tudo isso reflete o grande potencial de crescimento da aviação na atualidade (OLIVEIRA, 2009) e de uma rede aeroviária dinâmica que tende a consolidar-se e expandir-se regionalmente.

A dinâmica dos fluxos aéreos de São Paulo permite uma maior conectividade entre diferentes centros urbanos, particularmente com a capital, onde se encontra a principal ligação aérea do estado. Tal fato pode ser compreendido como um fator de complementaridade do interior com a capital e também como reflexo do processo de reestruturação produtiva, que tem no interior a produção e na capital, o centro gestor.

Ressaltamos, ainda, que, além da principal ligação aérea do interior paulista, a companhia Azul tem promovido uma maior diversificação da malha aérea dessas cidades, conectando-as com as demais cidades do território nacional e, assim, estimulando ligações aéreas entre centros urbanos com aeroportos subutilizados ou com baixa oferta de voos por outras companhias aéreas, como era o caso do Aeroporto de Campinas. Este, após a entrada da Azul, engendrou uma nova dinâmica na aviação regional no Brasil, especificamente em São Paulo. Em outras palavras, esse aeroporto teve sua rede de ligações aéreas reorientada, o que incidiu diretamente nos aeroportos do interior paulista, que passaram a ter uma maior conectividade com Viracopos e, consequentemente, com a capital paulista, uma vez que muitos passageiros começaram a optar por fazer suas ligações aéreas por Viracopos, mesmo quando tinham como destino final a capital – fato decorrente das estratégias das companhias aéreas nos aeroportos em que operam.

A nova concepção aeroportuária dos fixos revela a propensão de acompanhamento das novas tendências nacionais e internacionais contidas e desenvolvidas nos aeroportos do interior paulista, o que contribui para o desenvolvimento econômico regional dessas novas lógicas espaciais.

No entanto, para além dessa conectividade com os principais aeroportos paulistas (Congonhas, Guarulhos e Viracopos), os aeroportos regionais têm intensificado suas ligações aéreas com outras cidades, extrapolando o território estadual. Os dados estatísticos da ANAC mostram que alguns desses aeroportos integraram-se a aeroportos do Rio de Janeiro e de Brasília, ampliando a rede de relações aéreas.

Desse modo, percebemos que o setor de transporte aéreo regional é um segmento de suma importância para a estruturação e articulação territorial de um país com dimensões continentais como o Brasil. No estado de São Paulo, sua importância destoa

Ana Paula Camilo Pereira é licenciada e bacharel em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP); doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP); professora adjunta na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

E-mail: apaulacape@gmail. com; apaulacape@uems.br.

Artigo recebido em 27 de julho de 2015 e aprovado para publicação em 29 de dezembro de 2015.

da questão relacionada apenas à integração; há uma fundamentação econômica, de interação espacial, ou, em outras palavras, de contiguidade da capital com o interior, que evidencia a desconcentração produtiva que permitiu a interiorização, de forma mais veloz, do crescimento econômico, da ampliação da produção industrial, bem como a interiorização mais dinâmica do setor terciário. Esses aspectos, por conseguinte, fizeram com que algumas cidades ampliassem suas funções na rede urbana, reforçando seu papel de polos regionais — processo que esteve e está articulado à centralização da gestão em São Paulo e sua Região Metropolitana, daí a necessária e indispensável conexão processada entre fluxos e fixos essenciais à materialização da circulação pelo modal aéreo.

Em tese, o que há de novo no setor de transporte aéreo regional do estado de São Paulo é a expansão da forte ligação do interior com a capital no sentido da complementaridade espacial através da conformação de uma rede aérea associada a seus respectivos nós. Ou seja, os aeroportos regionais têm promovido uma dinâmica de fluxos que cresce, gradativamente, a cada ano e que é produto do processo de reestruturação urbana, industrial e regional ainda em marcha. Isso fortalece a importância da conectividade entre a capital e o interior e, progressivamente, entre outros estados. Dessa forma, para entendermos a organização territorial, é indispensável que compreendamos como ocorre a circulação aérea pelo território, sobretudo na escala regional.

AGÊNCIA NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). Anuários Estatísticos. Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasília: ANAC, 2007. ____. Anuários Estatísticos. Brasil. Brasília: ANAC, 2008. ____. Anuários Estatísticos. Brasil. Brasília: ANAC, 2009. . Anuários Estatísticos. Brasil. Brasília: ANAC, 2010. _____. Anuários Estatísticos. Brasil. Brasília: ANAC, 2011. _____. Anuários Estatísticos. Brasil. Brasília: ANAC, 2012 _. Anuários Estatísticos. Brasil. Brasília: ANAC, 2013. ALMEIDA, P. H. Aeroportos e desenvolvimento local - o caso de Salvador. In: _ BRITTO, E. A.; MENDONÇA, J. (Org.). Serviços estratégicos na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: SEI, 2004. p. 107-136. BENKO, G. Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI. São Paulo: Hucitec, 1996. CAMILO PEREIRA, A. P. Transporte aéreo regional no estado de São Paulo. 263 f. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Presidente Prudente, 2010. __. Asas da centralidade em céus conhecidos: a dinâmica empresarial do setor de transporte aéreo no território brasileiro. Tese 2014. (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. CAPPA, J. Os aeroportos de Viracopos e de São José dos Campos e as estratégias empresariais no mercado mundial. Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 67-82, 2007.

mentação. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 283-295.

CORDEIRO, H. K.; LADEIRA, F. S. B. O espaço aéreo favorece a desterritorialização? In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. *Território:* globalização e frag-

- CORRÊA, R. L. Interações Espaciais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Explorações geográficas:* percursos no fim do século. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 279-318.
- DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO (DAESP). *Estatísticas*. São Paulo: DAESP, 2012.
- DIAS, L. C. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: _____; SILVEIRA, R. L. L. (Org.). *Redes, sociedades e territórios*. Rio Grande do Sul: EDUNISC, 2005. p. 11-28.
- EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). Dados Estatísticos. Brasília: INFRAERO, 2012.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Dados Esta*tísticos. São Paulo: SEADE, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Regiões de Influência das Cidades (REGIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- ____. Cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Dados Estatísticos*. Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- IZIQUE, C. O relevo econômico do interior. *Revista Pesquisa FAPESP*, São Paulo, n. 197, p. 72-77, jul. 2012.
- LENCIONI, S. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 38, p. 54-61, 1994.
- _____. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões sobre o caso de São Paulo. *Revista de Geografía Norte Grande*, Santiago, n. 39, p. 7-20, maio 2008.
- LIMONAD, E. Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos. In: BECKER, B.; SANTOS, M. (Org.). *Território, territórios:* ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 69-88.
- OLIVEIRA, A. V. M. *Transporte aéreo:* economia e políticas públicas. São Paulo: Pezco, 2009.
- RAMOS, T. M. A. Interações espaciais no estado de São Paulo: uma análise comparativa entre dois tipos de redes. *Anuário do Instituto de Geociências UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 76-95, 1998.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço*. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002.
- _____. Economia Espacial: críticas e alternativas. São Paulo: EDUSP, 2003.
- SPOSITO, E. S. Eixos de desenvolvimento em São Paulo. Relatório de Pesquisa I Mapa da indústria no início do século XXI. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2007a.
- _____. Reestruturação produtiva e a reestruturação urbana no Estado de São Paulo. *Scrpita Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XI, n. 245 (69), n. p., ago. 2007b.
- TUROLLA, F. A; LIMA, M. F. F; OHIRA, T. H. Políticas públicas para a melhoria da competitividade da aviação regional brasileira. *Journal of Transport Literature*, São José dos Campos, v. 5, n. 4, p. 188-231, out. 2011.

RESENHA | REVIEW

SINAIS DE FUMAÇA NA CIDADE: UMA SOCIOLOGIA DA CLANDESTINIDADE NA LUTA CONTRA A DITADURA NO BRASIL

Henri Acselrad Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2015.

Beatriz Silveira Castro Filgueiras

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Somando-se aos esforços recentes de produção de uma memória acerca da ditadura militar brasileira (1964-1985) em suas múltiplas dimensões, é muito bem-vinda a publicação de Sinais de fumaça na cidade: uma sociologia da clandestinidade na luta contra a ditadura no Brasil, pela editora Lamparina, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Nesse livro, Henri Acselrad – professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) - oferece uma aguçada e sensível análise da experiência da militância clandestina, da sua inserção no contexto, no espaço e no cotidiano urbanos. Baseado em uma pesquisa que resultou também em um artigo premiado¹, o livro apresenta uma abordagem inédita e inovadora, iluminando questões ainda pouco trabalhadas sobre a experiência de luta contra a ditadura. De modo especial, o livro traz indagações sobre as próprias condições de possibilidade da política ou, nas palavras do autor, "sobre o lugar onde a política teria se refugiado quando esta fora, pelo regime de exceção, inviabilizada; [...] em que interstícios, em que frestas da vida social, a política se fazia então possível e sob que formas?" (p. 19).

Apoiando-se em um amplo conjunto de narrativas – entrevistas semiabertas a 50 ex-militantes clandestinos entre 1969 e 1973 na cidade do Rio

a e toara.
as rou,
ica exque relate sextes sextes

de Janeiro, dados de literatura testemunhal, levantamento em jornais diários da época -, Acselrad analisa os movimentos de ruptura e de adaptação situacional e social e as condições da ação política que marcaram a experiência da clandestinidade, isto é, os "processos através dos quais os militantes foram conduzidos a estabelecer, nos espaços sociais em que buscaram se inserir, laços de outra ordem, sob novas condições e pretextos" (p. 15). Por meio da busca de elementos comuns na reconstrução das lembranças e experiências individuais, o autor procura destacar "o processo coletivo que reuniu estes indivíduos em um movimento comum de entrada, com novos personagens, numa cena urbana preexistente; o deslocamento socioespacial em direção ao cenário físico social concreto das áreas suburbanas, para onde a luta contra a ditadura nas cidades, em grande parte, os conduzira" (p. 21).

Além disso, de modo indireto, Acselrad tenta iluminar os "impactos" da militância clandestina no cotidiano da cidade, em particular nos subúrbios, nos bairros populares e nas fábricas onde ela se refugiou, tangenciando a percepção e o estranhamento dos moradores sobre sua presença e comportamento. A tensão e a vigilância permanentes marcam os contextos de interação entre a militância e aqueles com os quais esta conviveu, assim como as condições de possibilidade de abertura e construção de algum campo de significados compartilhado, no sentido de "desnaturalizar" a ditadura junto aos populares.

No desenvolvimento de sua análise, Acselrad mobiliza, de modo simultâneo e complementar, dois procedimentos analíticos. Por um lado, põe em ação uma "sociologia histórica das circunstâncias" que dialoga com o contexto social e político do regime de exceção a partir do fechamento autoritário da esfera e do espaço públicos. Ele retira daí a figura do "militante clandestino" como personagem coletivo e histórico, explorando a dimensão organizada das experiências, dos discursos, dos imaginários e representações sobre a clandestinidade política. Por outro lado, o autor faz uso da interpretação microssociológica do cotidiano e da valorização da experiência social da clandestinidade, iluminando, assim, a vivência do que poderia parecer um "autoexílio" e a

DOI: http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n1p167

¹ Entre a lua e a rua: uma topologia social da clandestinidade política na cidade do Rio de Janeiro, que deu origem a este livro, foi eleito o melhor artigo no Prêmio Milton Santos concedido pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), em 2013.

questão identitária, a inserção da clandestinidade no contexto e no espaço urbanos, o convívio e as relações entre militantes, vizinhos e pessoas próximas, as ações situadas e seus espaços localizados de significação, a fim de encontrar os vestígios que permitiriam reconstituir, ainda que tangencialmente, essas "peculiares situações de interação" (p. 34).

Ao longo das seções/capítulos em que se organiza o livro, Acselrad explora, tateando os chamados "sinais de fumaça", diferentes dimensões da experiência da luta política clandestina, em particular os modos como a militância integrou o cotidiano das cidades e buscou se inserir nos espaços onde se refugiou para melhor se diluir no seio da população.

De início, são postas em destaque a "topologia social da clandestinidade política" na cidade do Rio de Janeiro e sua espacialidade própria e a topografia simbólica que situou a militância clandestina em um espaço de posições relativas em que "ganha[ra]m destaque, no universo simbólico de seus protagonistas e analistas, antes de tudo, distâncias e altitudes" (p. 32). Por um lado, na perspectiva dos militantes, observa-se a vivência de um paradoxo entre a percepção do isolamento - da restrição e do "confinamento" às margens de uma cidade convertida em mecanismo de vigilância - e, ao mesmo tempo, a sensação de alargamento físico e simbólico da urbe, advinda da experiência de errância e mobilidade, da mudança de localização, de lugares e trajetos, do acesso e do encontro com universos e cenários sociológicos distintos. Por outro lado, nota-se também que os militantes sentiam as distâncias entre as pretensões revolucionárias e as condições concretas de sua realização.

Acselrad afirma que a sociologia da clandestinidade política se caracteriza pelas "distâncias próprias a uma comunicação problemática entre a cidade vivida e o espaço público", posto que "o padrão de interação estabelecido entre os clandestinos e os citadinos configurava traços de proximidade e distância similares aos da figura do estrangeiro, do viajante ou do estranho, marcados pela mobilidade" (p. 48-49, grifos do original). Distâncias e altitudes que apontavam, enfim, para a imaginação – compartilhada, a seu modo, por militantes e sociedade – do "descolamento" dos clandestinos da "realidade", como se eles resistissem num plano "aéreo" e,

de maneira pontual, irrompessem violentamente no chão das cidades, de modo dramático, como no caso das ações armadas.

Tal senso comum sobre a distância e o descolamento da militância clandestina e sobre a resistência contra o regime militar também se refletia ou se reforçava, de um modo geral, nas narrativas da imprensa e nos relatos acerca das ações, dos militantes e do próprio exercício da crítica política. A grande imprensa – atravessada pela censura e/ou pelo apoio explícito ao regime - operava como recurso específico de persuasão, já que era "frequentemente acionada pelas forças de exceção na expectativa de fazer pender as subjetividades coletivas em favor da ação repressiva" (p. 75). Tendo isso em vista, a análise dirige-se à forma como foi construído o protesto armado como objeto jornalístico e sua influência nos modos como os moradores das cidades perceberam a militância clandestina e suas ações.

Seguindo um roteiro relativamente rígido, as narrativas da imprensa apoiavam-se na construção de uma oposição entre o personagem do "terrorista" e o "membro ordeiro da cidade" - seja o "transeunte", no exercício de sua mobilidade, seja o "morador"/"vizinho", membro enraizado da comunidade, retratados, "via de regra, como aqueles que tinham o curso de seu cotidiano, ordeiro e relativamente regular, perturbado pela ação clandestina" (p. 92). No caso específico das ações armadas, os enquadramentos dramáticos oscilavam entre metáforas de guerra, da luta do bem contra o mal, e/ou metáforas de quebra-cabeças, de uma "trama confusa e inexplicável" (p. 113), atravessadas pela figura polimorfa do "subversivo", pela incriminação de certos comportamentos urbanos e pela criminalização da ação política em si, não apenas dos seus métodos, mas também de sua substância.

Com as áreas centrais da cidade sendo objeto de uma vigilância cada vez mais estrita, foram nas áreas periféricas, nos subúrbios e bairros populares que os militantes procuraram clandestinamente refugiar-se. O abandono de seus lugares de origem expressava, então, a busca por brechas para a resistência política, descortinando, para os militantes, "uma outra cidade e uma outra relação com ela" (p. 125). Mais jovens e mais escolarizados que a média da população residente nessas áreas, a presen-

ça deles – "fora de lugar" – causava estranhamento entre os moradores e exigia dos militantes atenção, negociação e ajustes permanentes na adaptação e interação com a vizinhança, no intuito de manter algum controle sobre a impressão que causavam e os sinais que emitiam. Tal cenário expõe não apenas a teatralidade do cotidiano e, em particular, da cena urbana – isto é, a diversidade de públicos e máscaras presentes na cidade -, mas também o próprio caráter "dramático" da experiência da clandestinidade, na qual encenação e autenticidade - da identidade e dos papéis desempenhados pelos militantes em copresença e interação – encontravam-se profundamente entrelaçadas no cruzamento entre elementos da identidade original e da identidade assumida pelos militantes. "A militância clandestina, com seus múltiplos personagens, atravessou as cidades como em uma cena teatral" (p. 165). A ficção, no entanto, não era experimentada somente pelos militantes, cuja dramatização planejada e controlada constituiria uma "ficção de primeiro grau" (p. 171, grifo do original), mas também envolvia aqueles com quem interagiam e que, igualmente, buscavam adaptar-se àquelas presenças incomuns.

Em todo caso, apesar do fechamento da esfera pública, da percepção de apatia e mesmo a eventual complacência dos populares com o regime militar, da tensão e vigilância permanentes e da estranheza que a presença deles nos subúrbios e bairros populares causava, os militantes, com seus novos personagens, teciam laços e estabeleciam relações com os moradores da cidade, com quem compartilhavam a moradia, o trabalho e o cotidiano. Eram também esses laços e situações de interação que continham em si a possibilidade de ampliação da crítica e da resistência ao regime de exceção. No entanto, o peso das estruturas de vigilância e repressão e os estreitos limites da ação política naquele contexto constituíram graves obstáculos, o que fez com que tais relações permanecessem efêmeras, os consensos de interação, precários, os espaços e situações de publicização da crítica, sempre tensos e abortados, e que o seu tempo fosse fugaz, nunca suficiente para dotá-las plenamente de sentido. "O encontro entre intelectuais e trabalhadores ou moradores de subúrbios, nas condições da clandestinidade, teve caráter pontual e fragmentário, não tendo podido alcançar densidade suficiente para dar lugar a processos coletivos" (p. 198).

Dessa forma, o que Acselrad chama de "zona cinzenta urbana" - isto é, os lugares e/ou situações de interação e convivência dos militantes com a sociedade em geral, em particular com as classes populares -, embora contivesse a possibilidade de abertura e constituição de "microespaços" ou "microarenas" públicas, viu-se permanentemente frustrada pelo peso da vigilância e da estrutura repressiva, bloqueando os processos de expansão e publicização da ação e da crítica políticas. Contudo, se as imagens do desencontro, do distanciamento e do descolamento da militância clandestina são recorrentes quando se assinala apenas certa "perda de sentido de realidade por grande parte dos militantes", no contexto do regime de exceção, tal situação afetava, em verdade, o conjunto da sociedade. "Ou seja, todos eram, de algum modo, então obrigados a conviver com 'substitutos do real'. [...] Pois não é fato que o fechamento autoritário da esfera pública havia tido por fim lançar a todos num voo relativamente cego?" (p. 190).

Ao investigar a experiência urbana da militância clandestina durante a ditadura militar brasileira. Acselrad nos convida a refletir acerca do lugar e das possibilidades do exercício da política em contextos de fechamento da esfera pública e de silenciamento da crítica; exercício que, longe de encerrar-se no entendimento daquele período histórico, abre horizontes de reflexão para o contexto contemporâneo, de modo a "problematizar o passado para pensar a singularidade do presente" (p. 18). Assim, o autor encerra o livro jogando luz sobre o contexto pósditadura, refletindo sobre as heranças do regime militar e sobre as vicissitudes da sua superação nas últimas décadas. Ele destaca a violência de Estado, a militarização das polícias, a impunidade de torturadores e a degradação da política, sustentadas pelo desenvolvimento do que designa como "democracia imagética" (p. 202), cuja estabilidade, apenas aparente, se ancora em consensos simbólicos, ou mesmo fictícios, e cujos sintomas de ruptura tornam-se crescentemente visíveis.

Se, no contexto da eclosão dos movimentos de 2013, tal ruptura se expressava ainda de manei-

ra positiva, sinalizando o fortalecimento da mobilização social e a ocupação da esfera pública, o debate sobre a politização dos conflitos existentes na sociedade, dos seus objetos e dos valores que os constituem, tal conclusão torna-se particularmente inquietante no momento que atravessamos em 2016, no qual assistimos à polarização e à radicalização políticas, agravadas pela crescente tensão social. Momento que revela também, de modo bastante sensível, a fragilidade dos valores democráticos, dos avanços consagrados na Constituição de 1988 e da própria memória acerca do regime militar, sobre a qual claramente não existe consenso. A evocação perigosa - e criminosa, inclusive - da pertinência da volta do autoritarismo, assim como a apologia da tortura, da perseguição moral de opositores e da consagração pública de notórios torturadores evidenciam a necessidade e a urgência de disputarmos a memória histórica da ditadura militar brasileira, reivindicando e reafirmando o compromisso com a sua superação.

Nesse sentido, *Sinais de fumaça na cidade*, além de ser uma valiosa contribuição para o registro e compreensão daquele período histórico – e da experiência urbana da clandestinidade política, especificamente –, constitui uma poderosa ferramenta de questionamento do presente e do que, caso não haja um tratamento cuidadoso da história, pode ainda estar por vir.

Beatriz Silveira Castro Filgueiras é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); doutora em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

E-mail: beatrizfilg@yahoo.com.br.



Normas Para Publicação

- 1) São publicados apenas textos inéditos e dentro do escopo da Revista.
- 2) Os textos não devem estar em avaliação em outros Periódicos.
- 3) Os artigos não devem conter quaisquer informações sobre os/as autores/as, nem mesmo nas referências bibliográficas, que devem evitar menções a trabalhos próprios.
- 4) Os dados dos/as autores/as devem ser encaminhados em arquivo separado.
- Todos os artigos devem ser enviados por meio do Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER).
- 6) São aceitos textos em português, espanhol e inglês.

- Todos os artigos recebidos são submetidos à avaliação não identificada de dois pareceristas com domínio sobre o conteúdo específico do trabalho (avaliação cega e por pares).
- 8) Em caso de discordância entre os dois pareceristas o artigo será encaminhado a um/a terceiro/a avaliador/a, também reconhecido na área específica do trabalho, para que a decisão editorial seja tomada.
- Após avaliação, os artigos podem ser ACEITOS, INDICADOS A UMA NOVA SUB-MISSÃO ou REJEITADOS.

Normas De Formatação

- 1) Os textos encaminhados à seção "Artigos" devem ter de 16 (dezesseis) a 20 (vinte) páginas ou de 6.000 (seis mil) a 8.000 (oito mil) palavras, incluindo tabelas, gráficos, figuras e referências bibliográficas.
- 2) Os textos encaminhados à seção "Resenhas" devem ter, no máximo, 05 (cinco) páginas ou 2.500 (duas mil e quinhentas) palavras, incluindo referências bibliográficas quando necessário.
- 3) Os textos devem ser enviados em Word (.doc) com fonte Arial tamanho 11; espaçamento de 1,5 cm; e margens laterais, superior e inferior de 2,5 cm.
- Além de inseridos no corpo do texto, as tabelas e gráficos devem ser enviados em Excel (. xml), em arquivo separado.
- 5) O título e os subtítulos devem ser numerados e ordenados da seguinte maneira:

Título: Arial, tamanho 14, normal, negrito;

Subtítulo 1: Arial, tamanho 12, normal, negrito;

Subtítulo 2: Arial, tamanho 11, itálico, negrito;

Subtítulo 3: Arial, tamanho 11, sublinhado.

- 6) Todas as figuras devem ser enviadas em grayscale (escala de cinza), em formato EPS ou TIF, com resolução de 300 dpi. Figuras coloridas devem ser readequadas a esse padrão.
 7) As notas de rodapé devem ser utilizadas apenas para informações complementares e de natu-
- reza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas, em fonte Arial tamanho 9, espaçamento simples. 8) As referências bibliográficas devem seguir as normas estabelecidas pela Associação Brasi-
- 8) As referências bibliográficas devem seguir as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e colocadas no final do texto, em ordem alfabética, de acordo com os exemplos abaixo:
 - * Livro: SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

- * Artigo de periódico: PIQUET, R. P. S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, ideias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 10, n. 1, p. 49-59, mai. 2008.
- * Capítulo de livro: LAFER, C. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil.* 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.
- * Trabalho publicado em Anais: VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. Anais do IX Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 140-151.
- * Se houver até três autores, todos devem ser citados; se mais de três, devem ser citados os coordenadores, organizadores ou editores da obra (por exemplo: LEME, M. C. (Coord.). O urbanismo no Brasil: 1895-1965. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999); ou utilizada a expressão "et al." (por exemplo, LEME, M. C. et al. O urbanismo no Brasil: 1895-1965. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999).
- 9) As citações no decorrer do texto devem seguir a forma (Autor, data) ou (Autor, data, página), como nos exemplos: (LEME, 1999) e (SANTOS, 1996, p. 217). Se houver mais de um título do mesmo autor publicado no mesmo ano, eles devem ser diferenciados por uma letra após a data: (SANTOS, 1996a); (SANTOS, 1996b), etc.
- 10) Quando não houver informações sobre as referências, utilizar "s.n.", "s.l." e "s.d." para, respectivamente, sine nomine (sem editora), sine loco(sem o local de edição) e sine data (sem referência de data).

Envio Do Texto

Primeiramente, faça seu cadastro no sistema ou acesse caso já seja cadastrado. Em seguida, siga rigorosamente os passos da submissão:

Passo 1. Iniciar submissão

- * Seção: escolha uma seção da RBEUR, como "Artigos", "Resenhas", etc.
- * Condições de Submissão: leia e marque todas as condições de publicação da RBEUR.
- * Declaração de Direito Autoral: leia e concorde com os termos da Declaração de Direito Autoral da RBEUR.

Passo 2. Transferência do manuscrito

* Transferir arquivo: acesse os campos "Escolher Arquivo" → "Transferir".

Passo 3. Metadados da submissão (Indexação)

- * Autores: insira os dados do/as autores/as, como nome, e-mail, instituição e biografia.
- * Título e resumo: informe título e resumo do trabalho.
- * Indexação: insira informações sobre campo de conhecimento, palavras-chave e idioma.
- * Agências de fomento: informe as entidades financiadoras do trabalho.
- Referências: insira a lista de referências bibliográficas utilizadas no texto, de acordo com as normas da RBEUR.

Passo 4. Transferência de documentos suplementares

- * Transferir documentos suplementares: passo opcional no processo de submissão, para transferência de documentos suplementares, como imagens, tabelas e outros arquivos pertinentes.
- * Nesse passo, a Comissão Editorial solicita a inserção de arquivo Word (.doc), constando das seguintes informações:
- título do trabalho:
- nome dos/as autores/as, formação e titulação acadêmica, atividade profissional, instituição em que atua, e-mail, telefone e endereço para correspondência;
- resumo em português e abstract em inglês, contendo entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) palavras, com indicação de 5 (cinco) a 7 (sete) palavras-chave e keywords.

Passo 5. Confirmação da submissão

* Concluir submissão: após concluídos e verificados os passos anteriores, confirme o envio do seu trabalho à Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Um e-mail de confirmação será encaminhado em seguida. Acompanhe a situação da submissão, dentro do processo editorial da Revista, acessando o sistema como autor/a.