

ISSN: 2358-6516



TERCEIRO MILÊNIO

Revista Crítica de Sociologia e Política

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) em parceria com a Fundação Darcy Ribeiro (FUNDAR)



26
JAN/ABR
2025

TERCEIRO MILÊNIO: REVISTA CRÍTICA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA

Publicação quadrimestral

Volume 26, número 1, janeiro a abril de 2025

Editoração Eletrônica

Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP) / UENF

Revisão

Gustavo Smiderle

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do CCH / UENF

T315 Terceiro Milênio : Revista Crítica de Sociologia e Política /
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro,
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política,
organização editorial de David Maciel de Mello Neto. – vol. 1, n.
1 (2013)- . Campos dos Goytacazes, RJ : Programa de Pós-
Graduação em Sociologia Política, 2013- .
v. : il.

Quadrimestral.

Textos em português, castelhano e/ou inglês.

Publicação online a partir do vol. 3, n. 2 (jul./dez.

2014). Disponível em:

<http://revistaterceiromilenio.uenf.br>

ISSN: 2358-6516

Online ISSN: 2318-

373x Impresso

DOI: 10.59901/2358-6516

1. Sociologia Política. 2. Ciência Política. 3. Ciências Sociais. I.
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II.
Fundação Darcy Ribeiro. III. Mello Neto, David Maciel de (Coord.
ed.).

CDD: 306.2

TERCEIRO MILÊNIO: REVISTA CRÍTICA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA
Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP)
da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)
em parceria com a Fundação Darcy Ribeiro (FUNDAR)

Coordenação Editorial

David Maciel de Mello Neto (UENF)
Sergio de Azevedo (UENF) - coordenador emérito

Comissão Editorial

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle
José Manuel Vieira Soares de Resende
Lívio Silva de Oliveira
Nathalie Reis Itaboraí
Réia Sílvia Gonçalves Pereira
Ricardo Ramos Shiota
Vitor de Moraes Peixoto
Wania Amelia Belchior Mesquita

Conselho Editorial

Afrânio Raul Garcia Júnior (*in memoriam*)
Alzira Alves de Abreu (*in memoriam*)
Antonio Octávio Cintra (UFMG)
Bernardo Sorj Iudcovsky (UFRJ)
Carlos A. de Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile-UCC)
Ermínia Terezinha Menon Maricato (USP)
Fábio Wanderley Reis (UFMG)
Gláucio Ary Dillon Soares (*in memoriam*)
Helgio Henrique Casses Trindade (UFRGS)
Jairo César Marconi Nicolau (UFRJ)
José Carlos Gomes dos Anjos (UFRGS)
José Ricardo Garcia Pereira Ramalho (UFRJ)
José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS)

Lana Lage da Gama Lima (UENF)
Lucia Maria Machado Bógus (PUC/SP)
Luciana Teixeira de Andrade (PUC/MG)
Luiz Antonio Machado da Silva (*in memoriam*)
Luiz César de Queiróz Ribeiro (UFRJ)
Manuel Villaverde Cabral (Universidade de Lisboa/ICSUL)
Marcos André Barreto Campelo de Melo (UFPE)
Maria do Livramento Miranda Clementino (UFRN)
Marta Teresa da Silva Arretche (USP)
Michel Misse (*in memoriam*)
Renato Raul Boschi (IESP/UERJ)
Roberto Kant de Lima (*in memoriam*)
Yolanda Lima Lobo (FUNDAR)

Editor técnico

Nelson Luis Motta Goulart

Editor on-line

Teófilo Augusto da Silva

MISSÃO

O periódico “Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política” é uma publicação quadrimestral conjunta bilíngue (português e castelhano, admitindo, excepcionalmente, conteúdos em inglês) do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e da Fundação Darcy Ribeiro, tendo por finalidade tratar de forma pluralista temas atuais e polêmicos da sociologia e da política. A RCSP inspirou-se em uma publicação denominada 3º MILÊNIO: Revista da Universidade Estadual do Norte Fluminense, organizada por Darcy Ribeiro por ocasião da criação da UENF, que pretendia discutir temas estratégicos a serem enfrentados pela universidade. Essa iniciativa teve vida curta, não alcançando mais do que três edições. Trata-se, pois, de uma homenagem ao cientista social, educador e político que buscou ao longo de sua trajetória compatibilizar *politics* e *policies*.

Neste sentido, a revista se propõe a incentivar debates acadêmicos capazes de fornecer subsídios para aprofundamento das discussões entre pesquisadores, bem como atingir um público mais amplo, interessado em temas sociais e políticos. Em cada número da RCSP haverá um “dossiê” sobre um tema polêmico, envolvendo dois ou mais autores de diferentes posições ou de abordagens teóricas distintas.

A revista priorizará artigos científicos que utilizem pesquisas empíricas, ainda que possa, em casos pontuais, aceitar ensaios inovadores (“*position papers*”), com potencialidades de abrir novas frentes de pesquisa. Além disso, encontra-se aberta para publicação de entrevistas e resenhas de livros, bem como de documentos originais de interesse da área.

APRESENTAÇÃO

Democratização e desdemocratização na escala local: desafios para a governança urbana democrática nas regiões e municípios

HUMBERTO MEZA 7

ENTREVISTA

Democracia e autoritarismo em níveis local e nacional

CARLOS GERVASONI / NELSON ROJAS DE CARVALHO 14

ARTIGOS DO DOSSIÊ

Ciclos de participação, democracia e políticas urbanas

TAÍSA DE OLIVEIRA AMENDOLA SANCHES / ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR /
MARIA TEREZA AGUIAR PARREIRA 27

Viração, alienação e as brechas para uma nova gramática do espaço urbano

ELISA NACUR / EDSON AGOSTINHO MACIEL 51

Gestão participativa e democracia local: análise da governança das águas na Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana – RJ

DAVI PINTO CHERENE VIANA / DANIELA BOGADO BASTOS DE OLIVEIRA /
MARIA INÊS PAES FERREIRA 77

A montagem e a falência da ‘Prefeitura Socialista’ do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)

RENAN SUZANO / NELSON ROJAS DE CARVALHO 114

RESENHA

Comentários sobre os direitos humanos para todos os humanos no contexto do cotidiano brasileiro

DENISE DOS SANTOS RODRIGUES 137

Apresentação

Democratização e desdemocratização na escala local: desafios para a governança urbana democrática nas regiões e municípios

Democratization and De-democratization at the Local Level: Challenges for Democratic Urban Governance in Regions and Municipalities

HUMBERTO MEZA

Atentos aos desafios da reconstrução democrática brasileira, em curso desde inícios de 2023, as reflexões contidas neste dossiê sintetizam uma questão central: quais as clivagens e fenômenos da democratização e desdemocratização nas escalas subnacionais e como estas influenciam a trajetória democrática nacional. Nossa indagação se sustenta na interseção de duas agendas de pesquisa essenciais na Ciência Política contemporânea. Por um lado, a acelerada deterioração das democracias liberais (Castells, 2018; Levitsky e Ziblat, 2018; Przeworki, 2020); por outro, a interpretação desse processo no nível subnacional (Gibson, 2007; Gervasoni, 2010; Behrend, 2012).

No marco desse diálogo, nosso argumento central é que governos locais e regionais — como municípios, estados e regiões — podem operar de acordo com lógicas políticas próprias que divergem do padrão institucional nacional, desenvolvendo estruturas oligárquicas, patrimonialistas e autoritárias, mesmo em contextos nacionais democráticos. Esse fenômeno não apenas tensiona o processo de democratização nacional, como desafia a suposição de homogeneidade democrática dentro dos estados nacionais, impondo a necessidade de um olhar analítico mais atento às escalas locais da política.

O foco na nacionalização da democracia pressupõe que existiria um mecanismo de indução procedimental pelo qual a democratização nos estados e municípios aconteceria no mesmo ritmo que a democratização nacional. Em outras palavras, que a promulgação de normativas de proteção ampla aos direitos civis e políticos, a reconstrução de espaços

participativos e a lisura do processo eleitoral poderiam se alastrar pelo território nacional se estimulados pela União. Na prática, contudo, a implementação desse sistema de direitos e cidadania varia intensamente de uma região a outra e de um estado a outro. Isso se deve, em grande parte, à combinação de fatores como uma descentralização mal estruturada, desigualdades regionais, partidarismo exacerbado, baixa capacidade institucional, atuação das elites locais e persistência de práticas autoritárias nos territórios.

Em finais dos anos 1990, Guillermo O'Donnell foi um dos primeiros cientistas políticos latino-americanos a chamar a atenção para a variação do processo democrático nos regimes subnacionais, e anos depois Charles Tilly (2004, 2013) qualificaria esse processo. Por via dessa qualificação, mais do que um regime político fixo e binário (democracia ou autoritarismo) a democratização é um processo contínuo e de construção permanente. É no transcurso desse fluxo — onde também acontece a desdemocratização — que esta comumente resulta ser mais acelerada nos sistemas subnacionais.

A consolidação dessas análises durante as últimas duas décadas tem demonstrado que operar com este registro subnacional impõe alguns desafios metodológicos e empíricos. Um deles, como Carlos Gervasoni comenta na entrevista oferecida para este dossiê, diz respeito ao objeto que se quer analisar. Investigar padrões de construção democrática local obriga o pesquisador a definir estratégias de mensuração adequadas ao território, capazes de capturar dimensões inerentes ao processo democrático, isto é, indicadores objetivos adequados para medir as características básicas de uma democracia liberal, tais como eleições livres e competitivas para todos os cargos públicos (Executivo e Legislativo), direitos de associação e de mobilização, liberdade de expressão etc. Mas essa operação não está isenta de controvérsias. Como o próprio Gervasoni comenta na entrevista, mesmo em contextos autoritários existem eleições para todas as posições públicas e é permitido certo grau de associação. A questão aqui reside na validade do indicador.

Nesse ponto, situamos o argumento desenvolvido por Jacqueline Behrend (2012), segundo o qual é necessário considerar a distinção entre um *regime* político autoritário e *práticas* autoritárias. O desenvolvimento de pesquisas sobre a democratização na escala subnacional instaurou, como correlato, uma agenda de pesquisas ao redor dos *autoritarismos subnacionais*. No bojo desse avanço, Behrend nos compele a observar o desempenho das dimensões mínimas do regime democrático liberal, citadas acima, na prática dos sistemas locais. Se a lisura das eleições, a pluralidade competitiva no pleito e a proteção ampla dos direitos civis e políticos são condições mínimas para um sistema democrático, basta existir

a ausência sistemática de pelo menos uma dessas condições para qualificar um regime como não democrático. A noção de sistematicidade nesse quadro seria central, visto que um episódio de violação aos direitos humanos ou suspeitas de fraude eleitoral, por exemplo, não configurariam um regime autoritário a não ser que estas sejam práticas sistemáticas, constantes e frequentes.

Nesta revisão não resulta prudente obviar que a análise da democracia subnacional representa, antes que tudo, uma análise de escala. Os sistemas locais não operam no vazio nem isolados, mas em conexão com outros sistemas, regras jurídicas e atores do arranjo federativo. Através desse vínculo, o nível subnacional se relaciona, de forma escalar, com outros agentes fundamentais do sistema nacional, como partidos políticos, movimentos sociais e redes de interesses, entre outros. Essa constatação se mostra relevante quando consideramos a contribuição do Edward Gibson (2006) ao debate.

Os sistemas locais são geralmente observados como subordinados ao sistema nacional, posto que dependentes de normativas federativas ou de mecanismos de indução política “de cima pra baixo”. No entanto, o diagnóstico de Gibson, sustentado no livro *Human Territoriality* do geógrafo político Robert Sack, revela que mais do que subordinação do local ao nacional, o que na prática existe é uma interação constante na qual os sistemas se alteram mutuamente. Deputados estaduais e governadores desenham estratégias para influenciar o sistema nacional, especialmente através dos respectivos partidos políticos com representação no Legislativo federal, por exemplo, ao tempo em que outras instâncias nacionais retêm a faculdade de intervir no espaço local em dependência da dinâmica do governo, e assim ambas as escalas exercem uma constante interdependência, mais do que uma simples subordinação da “periferia” ao “centro”.

Nesse mecanismo, Gibson considera essencial observar as dinâmicas das elites locais. Por esse registro, consolidou o conceito de “*controle de fronteira*”, que explica como as elites locais, em contextos federativos, mantêm o controle político na divisão das escalas para bloquear as interferências que desafiem sua hegemonia no território local. Assim, o federalismo pode permitir que enclaves autoritários floresçam dentro de democracias formais, dificultando a penetração de instituições nacionais. Fatores como a autonomia administrativa dos sistemas locais e a configuração histórica do território contribuem para a consolidação do controle dos vínculos territoriais.

No Brasil, as unidades subnacionais possuem alta relevância política, produto da descentralização administrativa que veio a reboque do pacto federativo pós-1988. Apesar da autonomia local e da relevância destas unidades, existe forte dependência local das

transferências orçamentárias da União, limitando a autonomia fiscal e, portanto, a capacidade de investimento nestas unidades. No entanto, o patrimonialismo e a relevância de políticos locais que influenciam a conformação de bancadas no Congresso Nacional podem ser indicadores da força dessas unidades que, em certas ocasiões, tendem a contribuir para um acelerado processo de desdemocratização nacional.

Uma visão estendida é que parte dessa força se sustenta na capacidade dos municípios de arrecadarem suas receitas próprias e melhorarem seus investimentos, expressada na interpretação de que quanto mais independência fiscal, maior a tendência à democratização. Porém, como a análise de Gervasoni nos revela, o rentismo tende a conduzir à desdemocratização. A consolidação da renda dos municípios pode fortalecer as elites locais e reforçar seu controle, bloqueando todo tipo de interferência nacional, como geralmente acontece com os municípios beneficiários de recursos significativos dos royalties do petróleo. Nem a dependência, nem a autonomia fiscal, em síntese, poderiam explicar a democratização ou desdemocratização, mas sim a regularidade de enormes recursos recebidos nestas unidades pode ser uma variável para entender este processo. O conjunto de pesquisas reunidas neste dossiê outorga diversas pistas, experiências, estudos de caso e orientações para compreender esses fenômenos nos seus mínimos detalhes.

A ESTRUTURA DO DOSSIÊ

O quadro analítico até aqui rascunhado se desdobra em análises teóricas, estudos de caso e uma conversa altamente instigante com um reconhecido especialista internacional sobre a democracia local. Logo após essa apresentação, Logo após essa apresentação, o dossiê traz uma entrevista especial com *Carlos Gervasoni*, doutor em Ciência Política pela Universidade de Notre Dame e autor do referenciado livro **Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States**. Na nossa conversa, abordamos os desafios metodológicos e teóricos de analisar a democracia local em perspectiva comparada, mas também a necessidade de derrubar algumas ideias pré-estabelecidas, como a de que os contextos economicamente estáveis e fiscalmente fortes tenderiam a ser mais democráticos que os de menor recursos ou de que os sistemas nacionais são politicamente mais fortes do que as unidades locais.

No primeiro artigo desta série, **Ciclos de participação, democracia e políticas urbanas**, *Taisa Sanches*, *Orlando Santos Junior* e *Maria Tereza Parreira* refletem sobre os ciclos

de democratização e desdemocratização das políticas urbanas no Brasil, com foco no Conselho das Cidades no transcurso democrático desde 2003. A pretensão dos autores é indagar, nessa revisão do percurso democrático brasileiro, quais as possibilidades de uma gestão democrática no atual contexto, considerando os desafios pautados pela onda conservadora acarretada com o golpe institucional de 2016 e a mobilização social da ultradireita. No centro do argumento desse debate, constatamos que o novo ciclo de democratização, representado no retorno do presidente Lula ao governo federal, enfrenta tanto desafios históricos — como a necessidade de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, maior capilaridade dos conselhos e controle social sobre o orçamento público — quanto novos obstáculos, como o contexto político conservador e a influência de emendas parlamentares impositivas, que dificultam a consolidação de uma gestão verdadeiramente democrática e inclusiva.

Na sequência, publicamos o artigo **Viração, alienação e as brechas para uma nova gramática do espaço urbano** escrito por *Elisa Nacur* e *Edson Maciel*. Nessa pesquisa os autores adotam a categoria do território (na visão de Lefebvre) para refletir sobre a democracia contemporânea a partir da centralidade das periferias urbanas. Em resumo, o texto se reporta à crise do capitalismo e ao esvaziamento da sociedade salarial, como dimensões que fazem surgir nas periferias a “viração” — um conjunto de práticas criativas de sobrevivência e resistência em contextos de abandono estrutural. No entanto, essa inventividade é ambígua: se por um lado revela uma potência micropolítica, por outro pode ser capturada pela lógica meritocrática do “empreendedorismo de si”, que individualiza o sucesso e o fracasso e obscurece as desigualdades estruturais. Os autores mobilizam a hipótese de que o espaço urbano periférico, historicamente marcado pela financeirização e pela alienação, constitui um terreno fértil para o surgimento de novas formas de organização política como práxis democrática no espaço urbano.

No terceiro artigo desse número, **Gestão participativa e democracia local: análise da governança das águas na Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana – RJ**, escrito por *Davi Viana*, *Daniela Bogado* e *Maria Inês Ferreira*, encontramos uma análise sobre a governança das águas nestes espaços hidrográficos, partindo da hipótese de que a gestão participativa e integrada, operada por Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs), pode funcionar como um vetor de aprofundamento democrático em escala local. Os resultados confirmam a existência de um arcabouço legal-institucional consolidado (nível intermediário), mas revelam fragilidades críticas nas dimensões de articulação intergovernamental e participação social (nível básico), evidenciando assimetrias

de informação, dificuldades de cooperação federativa e limites na efetiva influência da sociedade civil nas decisões.

Por fim, no último artigo deste número, **A montagem e a falência da “Prefeitura Socialista” do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)**, de *Nelson Rojas de Carvalho* e *Renan Suzano*, encontramos uma análise da Prefeitura do Rio em finais dos anos 1980, sob a hipótese de que se configurava um regime urbano progressista — um modelo híbrido que combinava características dos regimes de expansão de oportunidades para classes baixas com elementos dos regimes progressistas de classe média. A pesquisa encontrou que a falência administrativa declarada em 1988 não foi primordialmente um colapso financeiro, mas sim o fracasso político de uma coalizão de sustentação insuficiente e em desagregação. Apesar do ineditismo da aliança entre poder público e movimentos populares, a coalizão mostrou-se frágil frente à oposição de atores econômicos-chave (setor imobiliário e de transportes), ao isolamento partidário (rompimento com o PDT) e à hostilidade do governo federal, evidenciando os altos custos políticos inerentes à sustentação de regimes urbanos com agenda progressista.

Nosso dossiê encerra com uma resenha inédita do livro **“Direitos de/para todos”**, autoria da ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, do Supremo Tribunal Federal (STF). A resenha desta obra, elaborada por *Denise dos Santos Rodrigues*, revela que existe uma necessidade de traduzir as diversas dimensões da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) para uma linguagem acessível, ferramenta vital para reacender estes princípios fundamentais no marco da redemocratização brasileira e enfrentar os desafios de um país dividido.

Este dossiê temático é organizado pelos cientistas políticos **Humberto Meza**, Pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles/UFRJ, e **Nelson Rojas de Carvalho**, professor da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRJ, como forma de contribuir com as reflexões ao redor das dinâmicas políticas locais para alcançar o bem-estar urbano nos municípios brasileiros.

Humberto Meza

Doutor em Ciência Política pela Unicamp, pesquisador do INCT-Observatório das Metrópoles, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ.

REFERÊNCIAS:

- BEHREND, Jacqueline. (2012). Democratización Subnacional. Algunas preguntas teóricas. *Post-Data* 17 N° 2, pp. 11- 34 Oct.
- CASTELLS, Manuel. (2018). Ruptura. A crise da democracia liberal. tradução: Joana Angélica d'Avila Melo. 1.ed. Rio de Janeiro, Zahar.
- GERVASONI, Carlos. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentina Provinces. *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- GIBSON, Edward L. (2006). Autoritarismo Subnacional: Estrategias Territoriales de Control Político en regímenes democráticos. *Desafíos*. Vol. 14 pp. 204-237. Bogotá.
- GIBSON, Edward L. (2007). Control de limites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, Vol. 47, N° 186.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. (2018). Como as democracias morrem. São Paulo: Zahar.
- O'DONNELL, Guillermo. (1997). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. In: O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.
- PRZEWORSKI, Adam. (2020). Crises da democracia. São Paulo: Cia. das Letras.
- TILLY, Charles. (2004). *Contention and Democracy in Europe, 1650 – 2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TILLY, Charles. (2013). *Democracia*; tradução de Raquel Weiss –Ed. Vozes, Petrópolis.

Entrevista / Carlos Gervasoni

Democracia e autoritarismo em níveis local e nacional

Democracy and authoritarianism at the local and national levels

CARLOS GERVASONI

NELSON ROJAS DE CARVALHO

RESUMO

Autor de *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*, obra de referência sobre democracia subnacional, o cientista político argentino Carlos Gervasoni conversa com o brasileiro Nelson Rojas de Carvalho sobre o tema do dossiê integrante do volume 26 da revista *Terceiro Milênio*: os processos de democratização e desdemocratização verificados contemporaneamente em nível local. Na federação argentina, lembra Gervasoni, as províncias têm forte autonomia para definir suas próprias regras eleitorais — e isso contribui a gerar grandes disparidades de intensidade democrática entre algumas delas, ainda que todas adotem eleições periódicas. Será provável que isso venha a afetar o grau de democracia em nível nacional? Se sim, como medi-lo? E o que se verifica a respeito em outras federações, como o Brasil, o México e os Estados Unidos? Essas e outras questões, como a tendência autoritária observada em territórios de economia rentista, povoam o diálogo entre os dois pesquisadores. “Estudando as províncias argentinas, descobri que muitas são profundamente rentistas, mas a origem de suas rendas não está no petróleo nem na mineração, e sim no federalismo fiscal”, conta Gervasoni, que é gerente do projeto *Varieties of Democracy* para a América do Sul. Confira a entrevista.

Palavras-chave: Democracia subnacional; Regimes híbridos; Carlos Gervasoni.

ABSTRACT

Author of *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*, a reference work on subnational democracy, the Argentine political scientist Carlos Gervasoni talks with Brazilian Nelson Rojas de Carvalho about the theme of the dossier in volume 26 of the journal *Terceiro Milênio*: the processes of democratization and de-democratization currently observed at the local level. In the Argentine federation, Gervasoni notes, the provinces have strong autonomy to define their own electoral rules — which helps generate significant disparities in the intensity of democracy among some of them, even though all adopt periodic elections. Is it likely that this will affect the degree of democracy at the national level? If so, how can it be measured? And what is observed in other federations, such as Brazil, Mexico, and the United States? These and other questions, such as the authoritarian trend observed in territories with rentier economies, permeate the dialogue between the two researchers. “Studying the Argentine provinces, I discovered that many are deeply rentier, but the source of their rents is not oil or mining, but fiscal federalism,” says Gervasoni, the project manager of *Varieties of Democracy* for South America. Check it out.

Key words: Subnational democracy; Hybrid regimes; Carlos Gervasoni.

Nelson Rojas de Carvalho: Agradeço ao professor Gervasoni pela disponibilidade para a entrevista que compõe este dossiê sobre a democracia local. O professor Carlos Gervasoni é autor de um livro emblemático, uma referência obrigatória sobre a democracia subnacional cujo título é: *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Pedirei a você que forneça ao leitor um sumário dos resultados e conclusões de seu trabalho.

Carlos Gervasoni: Muito obrigado pelo convite para esta entrevista. Eu diria que o livro tem duas grandes partes e uma terceira menor. As duas grandes partes são a descrição de quão democráticas ou não são as unidades subnacionais de um Estado federal, como é a Argentina, que tem em particular a característica de apresentar grande variedade nas suas unidades subnacionais. Na Argentina sabíamos de antemão, por evidências anedóticas, que há províncias — como os estados brasileiros — muito democráticas e outras muito pouco democráticas. Assim, a primeira parte do livro dedica-se a desenvolver e aplicar uma metodologia “importada”, por assim dizer, dos métodos de medição de regimes políticos nacionais, levando-os ao nível subnacional, para documentar quão democráticas ou não são as províncias e em que dimensões. A grande conclusão dessa primeira parte é que, efetivamente, há diferenças muito grandes: províncias como Santa Fé, Mendoza ou a capital federal de Buenos Aires são unidades subnacionais razoavelmente democráticas — inclusive, talvez, até mais democráticas do que o nível nacional na Argentina. Já outras províncias, como Santiago del Estero, Formosa, La Rioja, San Luis ou Santa Cruz, são muito pouco democráticas. Embora sejam regimes eleitorais, porque o regime nacional obriga as províncias a terem instituições eleitorais, em substância são muito pouco democráticas. Pode-se pensar, portanto, que sejam províncias com autoritarismos eleitorais ou autoritarismos competitivos — conceitos cunhados originalmente para se referir a governos nacionais. Por isso o título do meu livro fala de *hybrid regimes*, ou regimes híbridos: possuem algo democrático, porque contam com eleições, parlamentos e partidos opositores, mas têm uma parte muito substantiva de práticas autoritárias.

Quanto à parte explicativa, o aporte central é apresentar, desenvolver e testar empiricamente uma teoria sobre por que há províncias mais democráticas do que outras, ou menos democráticas. Essa teoria, que aparece no título como “rentismo”, basicamente generaliza para os regimes subnacionais uma teoria existente na ciência política — a da maldição dos recursos naturais e dos estados rentistas baseados em petróleo e outros recursos naturais. Ou seja, generaliza a teoria dos regimes nacionais para o nível subnacional e também generaliza as rendas petrolíferas para rendas de qualquer origem. O

passo conceitual importante aqui é entender que o central nas rendas petrolíferas não é o fato de serem petrolíferas, mas sim de serem receitas fiscais abundantes e regulares que um Estado recebe sem necessidade de cobrar impostos.

A literatura sobre o Oriente Médio e sobre Estados rentistas propõe justamente isso: o mecanismo causal que conecta as rendas do petróleo com a falta de democracia é que existe um governante que tem acesso a muitos recursos econômicos, o que lhe permite cooptar vontades, manter aparatos repressivos e tornar todo o país economicamente dependente do orçamento estatal. Mas esse governante não depende fiscalmente de seus governados, porque as receitas vêm de rendas e não de impostos. Estudando as províncias argentinas que eu denominei “rentistas”, descobri que muitas — como Formosa, Santiago del Estero e La Rioja — são profundamente rentistas, mas a origem de suas rendas não está no petróleo nem na mineração, e sim no federalismo fiscal. Trata-se de regras de repartição de dinheiro entre a Nação e as províncias que são muito, muito favoráveis a diversas províncias, em especial às menores em população. Isso faz com que algumas delas, como as que acabei de mencionar, funcionem como verdadeiros apêndices fiscais do Estado nacional: são províncias com pouquíssima atividade econômica privada, onde quase toda a população economicamente ativa trabalha como funcionária pública ou depende de algum programa social do governo provincial.

Assim, a grande maioria da população depende economicamente do Estado; os meios de comunicação locais dependem de contratos de publicidade com o Estado; e boa parte das poucas empresas locais também depende de contratos com o governo. O Estado é o centro da atividade econômica, como nos estados rentistas clássicos, como Arábia Saudita ou Kuwait. Nessas condições, não há espaço para a formação de uma oposição real. O que ocorre é que os partidos governistas tornam-se superdominantes, com enormes maiorias nas legislaturas locais e nos poderes judiciários, cujos juízes são designados por legisladores majoritários e, portanto, favoráveis ao Executivo.

Concretamente, isso significa que em algumas dessas províncias nunca houve alternância de poder: em 42 anos de democracia na Argentina, desde 1983 até hoje, o mesmo partido governa, por exemplo, em Formosa e La Rioja. Em Formosa, inclusive, a mesma pessoa governa há 30 anos. São regimes extremamente hegemônicos.

Para resumir, em contraste com a hipótese mais intuitiva para os cientistas políticos — a teoria da modernização, que supõe que haveria autoritarismos sobretudo nas províncias mais tradicionais, mais pobres e menos desenvolvidas —, a teoria do rentismo

mostra que, mesmo controlando esses fatores, o efeito mais forte é o das rendas. Onde as rendas são pequenas ou inexistentes, as províncias tendem a ser democráticas. Onde as rendas do federalismo fiscal são muito altas e intensas, as províncias tendem a ser menos democráticas.

A última parte do livro, que é menor, aplica um desses índices de democracia subnacional desenvolvido ao longo da pesquisa de modo comparativo a várias federações (Estados Unidos, México, Índia, Alemanha etc.). A ideia foi apenas comparar, colocar em perspectiva a medição argentina e mostrar que, na realidade, as unidades subnacionais menos democráticas da Argentina estão entre as menos democráticas do mundo.

Nelson Rojas de Carvalho: Voltando à primeira parte da definição — da importação dos métodos de medição e classificação das democracias e das áreas mais e menos democráticas —, queria que falasse um pouco sobre as controvérsias metodológicas. Que desafios metodológicos você enfrentou nessa classificação?

Carlos Gervasoni: Bom, o primeiro desafio, naturalmente, é definir o que exatamente se quer medir. E, claro, o conceito de democracia é complexo e debatido. O livro não se aprofunda tanto nessa discussão porque adota uma definição de democracia liberal: um regime político baseado em eleições livres e competitivas para os principais cargos de governo, com respeito às liberdades e direitos de associação, liberdade de expressão e divisão efetiva de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário — os chamados *checks and balances*, ou pesos e contrapesos. O desafio, então, é como operacionalizar e medir essa concepção de democracia.

Por isso o livro adota duas estratégias diferentes, justamente pelo que você mencionou: há controvérsias e debates sobre quais são as melhores formas de medir. Dado que o objetivo era medir com a maior precisão e rigor possível, adotei os dois enfoques principais existentes em nível nacional — e que explicarei agora —, cada qual com vantagens e desvantagens complementares.

Um primeiro enfoque é o dos indicadores objetivos, ou seja, aqueles que dependem pouco da interpretação do pesquisador. Por exemplo, pode-se determinar objetivamente se existem eleições ou não. Claro que em todas as províncias argentinas existem eleições, mas é possível determinar objetivamente se os resultados são competitivos, se o oficialismo obtém sistematicamente resultados muito superiores aos demais, ou se, por exemplo, nunca há alternância no poder. Cito esse exemplo porque é justamente o usado pelo famoso índice de Álvarez, Cheibub, Limongi e Przeworski — que conta com dois autores brasileiros. Esse índice considera quatro elementos objetivos: (1) se há eleições para o

Executivo; (2) se há eleições para o Legislativo; (3) se essas eleições são multipartidárias; e — o mais crítico — (4) se, cedo ou tarde, ocorre alternância no poder. Esses quatro autores afirmam: se não há alternância no poder, não se pode considerar que haja democracia. No livro, uso esse índice de forma heurística e o aplico às províncias argentinas. O resultado foi que seis delas não poderiam ser consideradas democráticas, porque nunca tiveram alternância de poder. Após a publicação do livro, em algumas delas ocorreu alternância, então o número caiu para menos de seis; mas ainda restam três ou quatro que, desde 1983 até hoje, nunca tiveram mudança de governo. Em resumo, se não há alternância no poder, não é possível ter certeza de que as eleições sejam realmente livres e competitivas.

Além disso, utilizo um índice próprio, chamado Índice de Democracia Subnacional, que trabalha com cinco indicadores: (1) a porcentagem de votos do partido governista (como medida de competitividade eleitoral); (2) a porcentagem de votos do partido governista na legislatura; (3) a porcentagem de cadeiras do partido governista na legislatura — que, em muitas províncias argentinas, é bastante diferente da porcentagem de votos devido a leis majoritárias que dão ao partido vencedor muito mais cadeiras do que teria proporcionalmente; (4) o controle do Executivo, isto é, em que medida há ou não alternância no poder; e, finalmente, (5) as regras de reeleição, explorando o fato de que, diferentemente de outros federalismos, na Argentina cada província pode decidir suas próprias normas eleitorais sobre a reeleição de governadores. Há toda a variação: desde províncias como Mendoza, que não permitem reeleição, até províncias como Formosa, que permitem reeleição indefinida.

Então, com esses cinco indicadores objetivos, o índice que construo não mede diretamente democracia, mas sim algo como a hegemonia eleitoral do oficialismo. E aí fazemos, como se diria em inglês, um *leap of inference*, um salto inferencial: se em uma província o mesmo grupo governista ganha eleições constantemente, com enormes maiorias, reelege sempre o mesmo partido e modifica as regras de reeleição, isso indicaria um nível subjacente mais baixo de democracia.

Esse índice é fácil de calcular, baseia-se em indicadores objetivos, é bastante confiável no sentido de que pode ser replicado com os mesmos resultados. Mas sua fraqueza — e aqui começam os debates a que você se referia — está nas questões de validade. Há uma literatura que questiona a validade desses índices, argumentando que poderia haver circunstâncias em que, mesmo em um regime democrático, o governismo

seja muito dominante por muito tempo. Isso é raro, mas já aconteceu: por exemplo, com o Partido Social-Democrata na Suécia ou com o Partido Liberal-Democrata no Japão. Só que esses casos ocorrem geralmente em países que estão indo muito bem, como a Suécia naqueles anos ou o Japão no pós-guerra — não em províncias pobres e mal governadas, como Formosa ou La Rioja. Assim, é difícil explicar por que, em lugares tão pobres e com resultados tão ruins, os governismos são tão bem-sucedidos.

Reconheço, portanto, que há um problema parcial de validade: esses indicadores de força eleitoral e institucional do governismo também medem outras coisas. Medem, por exemplo, efeitos do ciclo econômico: se a economia está bem, todos os governismos se beneficiam. Assim, considero que seja um indicador bastante válido — muito melhor do que não ter nada —, mas que apresenta problemas de validade e também de cobertura. Em essência, o que ele cobre é a medida em que existe competição real pelo poder naquela província. Mas não mede, por exemplo, se há respeito a direitos humanos, liberdade de expressão ou divisão de poderes.

É aí que entra a segunda estratégia de medição, mais próxima do que hoje vemos no *Varieties of Democracy*: uma estratégia subjetiva, no sentido de basear-se em opiniões de especialistas. Não sabemos diretamente os fatos, mas sabemos o que os especialistas nos dizem sobre os fatos. Para isso, entrevistamos de três a 12 especialistas residentes nas províncias — politólogos, acadêmicos, jornalistas políticos. Perguntamos, por exemplo: houve fraude nas últimas eleições? Qual é o nível de pluralismo informativo nos meios de comunicação? Jornalistas são castigados quando criticam o governo? A polícia reprimiu opositores? São perguntas objetivas, mas difíceis de medir diretamente. Então confiamos no que relatam os especialistas.

Depois, calculamos a média das respostas e atribuímos a cada província uma pontuação em cada variável. Essa operacionalização tem vantagens e desvantagens opostas à estratégia anterior: é mais válida, porque mede exatamente o que queremos medir (lisura eleitoral, independência judicial e legislativa, liberdade de imprensa etc.), fornecendo uma cobertura muito mais ampla dos aspectos da democracia. Mas tem problemas de confiabilidade: os especialistas, às vezes, não concordam entre si. Vários, respondendo à mesma pergunta sobre a mesma província, nem sempre dão a mesma resposta. Tomamos a média, mas o desacordo revela um problema de confiabilidade — nem todos têm as mesmas informações ou opiniões. Às vezes são divergências pequenas, às vezes maiores.

A correlação entre os dois índices é positiva, como esperado, mas não é altíssima: não são exatamente a mesma coisa. As províncias mais problemáticas tendem a coincidir nos dois índices, mas não totalmente.

Em resumo, aplicamos às províncias metodologias semelhantes às usadas para países, mas em um contexto mais complicado. Em nível nacional, temos regimes claramente democráticos, claramente autoritários e alguns intermediários. Isso ajuda, porque ter todo o espectro permite classificar facilmente Coreia do Norte, Arábia Saudita ou China como não democracias. Já na Argentina, todas as províncias ao menos têm eleições, parlamentos e forças opositoras, de modo que não há extremos absolutos. E é mais fácil medir quando as coisas são “pretas ou brancas” do que quando são “cinzentas”.

Nelson Rojas de Carvalho: Muito bem. Voltando à segunda parte — a teoria do federalismo fiscal e do Estado rentista —, a nova hipótese é que esses déficits democráticos derivam de situações de rentismo, ou seja, de incapacidade fiscal dos entes subnacionais. Pergunto: em geral, na América Latina, e no Brasil com certeza, são pouquíssimos os municípios que têm autonomia fiscal. São entidades subnacionais que vivem de repasses. Isso não se aplica às províncias com a mesma intensidade, mas, a partir da teoria do federalismo fiscal, inferiríamos que, onde não há autonomia fiscal, haveria tendência a comprometer o jogo democrático. Eu vi dados sobre os municípios no Brasil: eleitoralmente são competitivos, têm número razoável de partidos efetivos, há disputas intensas em praticamente todos os municípios, apesar de não arrecadarem. Você tem alguma intuição para isso? Porque eles podem satisfazer a definição mínima de democracia, mas se avançarmos para uma definição maximalista, poderíamos encontrar situações pouco democráticas. Por que, apesar da situação fiscal precária, os municípios no Brasil parecem competitivos?

Carlos Gervasoni: A pergunta é muito interessante, porque me obriga a definir melhor a variável explicativa “rendas do federalismo fiscal”. O elemento central não é a maior ou menor autonomia fiscal das províncias, mas sim a magnitude das rendas recebidas. Explico: as transferências federais para algumas províncias, especialmente as demograficamente menores, são tão grandes que a província não apenas deixa de precisar cobrar impostos — ou cobra muito pouco — e, portanto, não tem autonomia fiscal, mas também consegue se tornar o centro da economia local. Em outras palavras, o Estado provincial torna-se o centro da atividade econômica da província inteira. Em Formosa, por exemplo, cerca de 60% da população trabalha para o Estado — o que é impressionante.

Trata-se de Estados fiscalmente superpoderosos. Os municípios, tipicamente na Argentina — e imagino que no Brasil também —, têm orçamentos muito menores. É muito difícil que um governo municipal seja o centro da atividade econômica de seu município.

Na Argentina isso fica claro porque o emprego público — creio que no Brasil também seja assim — é fundamentalmente provincial. Como as províncias são responsáveis pela saúde, educação, segurança, polícia e boa parte da justiça, todos esses serviços públicos intensivos em mão de obra geram muito emprego. Assim, as províncias são grandes empregadoras em geral, mas nas províncias rentistas são, de longe, o principal empregador: há mais funcionários públicos do que privados. Já no nível municipal, um município tipicamente é um governo pequeno, com um número relativamente reduzido de empregados. É difícil imaginar que 60% dos habitantes de um município sejam funcionários da prefeitura. Aqui na Argentina, pelo menos, isso não acontece — ou talvez em algum caso muito raro, mas na maioria não ocorre.

Portanto, essa situação em que o Estado é o centro da atividade econômica do distrito exige duas condições: (1) que haja receitas fiscais “vindas de cima”, isto é, rendas que não vêm de impostos locais, mas de recursos de outra origem; e (2) que esse montante seja muito grande. É como se a Arábia Saudita tivesse poucas rendas petrolíferas — não seria um Estado rentista e provavelmente teria que cobrar mais impostos.

O que quero dizer com tudo isso é que o elemento causal central do argumento não é a falta de autonomia fiscal, nem mesmo a dependência, mas sim a enorme magnitude de recursos fiscais que essas províncias recebem de forma regular, porque recebem por lei — ou seja, o governo nacional não pode simplesmente mudar isso.

Basicamente, você tem um governador, um governo provincial, que recebe muito mais recursos do que poderia arrecadar. Se o governo provincial fosse cobrar impostos, não chegaria nem perto do volume que recebe de transferências. Com todo esse dinheiro, o Estado cria uma economia provincial completamente dependente do gasto público. Quem lê a literatura sobre o Oriente Médio encontra a mesma descrição: todos dependem do gasto público.

No caso dos municípios, respondendo à sua pergunta: entendo que a maior parte dos municípios, em toda parte, não seja fiscalmente autônoma, porque dependem de transferências. Mas essas transferências são, em geral, relativamente pequenas em comparação ao tamanho da economia municipal. Já nas províncias rentistas, as transferências são enormes em relação à economia provincial.

Nelson Rojas de Carvalho: Acho que a próxima pergunta segue no mesmo sentido. Como a dimensão da variável explicativa não guarda relação direta com o nível de democratização no plano nacional — já que hoje vemos tendências de desdemocratização em algumas federações —, a longevidade da democracia nacional não afeta necessariamente a subnacional. Ou seja, no plano subnacional pode haver convivência com situações autoritárias, que não seriam agravadas nem atenuadas pelo nível nacional, pois o mecanismo central é o rentismo. Você mesmo disse: a teoria da modernização não explica; as províncias podem se modernizar, mas, se forem rentistas, permanecem. Então, mais ou menos democracia no plano nacional não afeta mais ou menos democracia no plano subnacional?

Carlos Gervasoni: Na Argentina, que é o caso que mais estudei e conheço, não tivemos grandes variações no nível nacional de democracia. Pode-se pensar que houve pequenos retrocessos durante o kirchnerismo e agora com Milei, mas não foram retrocessos muito marcados. Por isso, é difícil identificar algum impacto direto de um nível sobre o outro. Já em outros países há evidências de que pode haver algum tipo de “contaminação” ou influência. Talvez o caso mais evidente seja o da Rússia: quando Putin inicia seu primeiro mandato e começa a retroceder a democracia nacional, em 2005 ele elimina a autonomia dos governadores e passa a designá-los centralmente a partir de Moscou, durante sete anos. Isso significou que todas as repúblicas, oblasts e outras unidades subnacionais da Rússia deixaram de ter autoridades eleitas e passaram a ter autoridades nomeadas diretamente por um governante que, por sua vez, já não era democrático.

O caso dos Estados Unidos é peculiar, porque efetivamente já foi documentado certo retrocesso da democracia em nível subnacional. Em alguns estados, tornou-se cada vez mais difícil votar, há mais casos de *gerrymandering* (redesenho distrital manipulador), e o registro eleitoral ficou mais custoso. A teoria dominante sobre isso é que o responsável é o Partido Republicano, que teria interesse em reduzir a participação eleitoral. Isso coincide temporalmente com os governos de Trump, mas não está tão claro se há uma relação causal. Pode ser simplesmente um movimento interno do Partido Republicano, que se tornou mais autoritário tanto no plano nacional quanto no subnacional.

Em resumo, a convivência ou a influência mútua entre o regime nacional e o subnacional é uma área sobre a qual ainda sabemos pouco. Recentemente escrevi um capítulo em um *Handbook of Autocratization* (editado por Aurel Croissant e Luca Tomini)

sobre essa questão. O que temos são exemplos. Um deles é o caso dos Estados Unidos nos anos 1960: os regimes racistas e monopartidários do sul passaram a ser constrangidos pelo governo de Kennedy e depois de Johnson, o que representou uma influência pró-democrática vinda do plano nacional. O exemplo oposto é o de Putin, que já mencionei, com influência claramente antidemocrática.

Há também o caminho inverso: regimes subnacionais influenciando o nacional. No mesmo capítulo menciono três exemplos desses mesmos países. Nos EUA, legisladores do sul, reeleitos continuamente, tornaram-se congressistas muito seniores, com grande poder no Congresso. Não sei se chegaram a provocar retrocessos, mas certamente bloquearam avanços democráticos, como as leis de direitos civis e eleitorais no sul, que enfrentaram grandes obstáculos graças à influência desses parlamentares.

Na Argentina, minha interpretação — e foi assim que começou este projeto, esta tese e este livro — é que alguns retrocessos democráticos no plano nacional foram iniciados por presidentes que antes haviam governado províncias pouco democráticas: Menem, de La Rioja, e Kirchner, de Santa Cruz. Outro exemplo é a Índia: o país sofreu retrocesso democrático bastante forte sob Modi, o atual primeiro-ministro, que anteriormente governou por muitos anos o estado de Gujarat, onde também havia liderado retrocessos democráticos. Assim, é possível imaginar formas pelas quais regimes subnacionais autoritários ou pouco democráticos projetam sua influência sobre o nível nacional. Mas insisto: são mais narrativas e evidências anedóticas do que provas sistemáticas. Não temos ainda muita evidência rigorosa sobre as influências mútuas entre o nacional e o subnacional.

Nelson Rojas de Carvalho: Na América Latina, se não me engano, temos três federações. Você teria em mente um “mapa” da democracia subnacional no continente, como fazemos com os governos nacionais? A Argentina continua com as piores notas? E o Brasil? Se fôssemos desenhar uma geopolítica das democracias subnacionais no continente, como ela seria?

Carlos Gervasoni: Eu diria que não é que a Argentina, em média, tenha os regimes subnacionais menos democráticos, mas sim nos extremos. As províncias menos democráticas da Argentina parecem ser realmente muito pouco democráticas, se comparadas com outras. Minha impressão é que no Brasil não existem estados com níveis de hegemonia tão intensos como os que descrevi em Formosa, La Rioja ou Santiago del Estero. São províncias que parecem “ter donos”, em que a mesma pessoa, ou sua esposa, ou seu irmão governa durante décadas, vencendo todas as eleições com enormes majorias.

Eu sei que no Brasil houve famílias políticas importantes, como os Sarney no Maranhão ou os Magalhães na Bahia, mas, cedo ou tarde, perdem a hegemonia ou ela não é tão absoluta. Por isso, acredito que a Argentina apresenta — justamente pelo fenômeno rentista, que não existe com tanta força em outros países — casos extremos de províncias muito pouco democráticas.

Comparando com o México, algo interessante ocorreu: a pesquisa com especialistas que realizei para a Argentina em 2008 foi replicada no México por colegas (Nicolás Loza e Irma Méndez, da Flacso). Fizemos uma análise comparativa entre a democracia nos estados mexicanos e nas províncias argentinas. O resultado foi que, em média, o México apareceu em pior situação que a Argentina — mas apenas em média.

Acredito que parte disso se explica pelo fato de que, nacionalmente, o México é menos democrático: em índices internacionais costuma aparecer abaixo da Argentina. Além disso, alguns estados mexicanos são bastante hegemônicos e enfrentam problemas de democracia que não existem ou são menos graves na Argentina, como governos cooptados pelo crime organizado e pelas máfias do narcotráfico. O que o México não tem é o fator da reeleição: há uma regra muito forte contra a reeleição de governadores. Isso acaba funcionando como uma barreira parcial contra hegemonias duradouras. Algo parecido aconteceu em nível nacional: o Morena conseguiu se reeleger, mas com uma pessoa diferente — de AMLO¹ para Claudia Sheinbaum.

Algo disso acontece também nas províncias: quando o governador não pode ser reeleito, isso gera um pouco mais de pluralismo, maior probabilidade de que a oposição vença ou, pelo menos, que uma facção diferente do oficialismo chegue ao poder. Portanto, embora eu não tenha um panorama muito rigoroso de quão democráticos são os estados das federações latino-americanas, minha impressão é que, em média, ao menos no aspecto da competitividade eleitoral, o Brasil está melhor que a Argentina — ou, pelo menos, não tem estados tão pouco democráticos como alguns casos argentinos. Já o México, em média, aparece pior, por problemas de qualidade democrática em muitos aspectos. Não me recordo agora de todos os detalhes, mas, quando fizemos a análise comparativa, em quase todas as dimensões medidas, os estados mexicanos apareceram como menos democráticos que as províncias argentinas.

¹ Nota da edição: trata-se da sigla de Andrés Manuel López Obrador, presidente do México de dezembro de 2018 até setembro de 2024, quando passou o governo para Claudia Sheinbaum.

Nelson Rojas de Carvalho: Para finalizar, queria que você falasse sobre o tema do poder local. Na ciência política, a política local nunca teve o mesmo glamour ou apelo que a política nacional. No Brasil, temos pouquíssimos estudos sobre poder local. Estamos reunindo, com este dossiê sobre poder local e democracia local, um grupo de pesquisadores tratando do tema em um momento em que a democracia, do ponto de vista sistêmico, enfrenta fortes desafios no mundo. Ou seja, a dimensão local e subnacional começa a se mostrar indispensável. Mas, do ponto de vista analítico e normativo, sempre se olhou mais “para cima” (Congresso, eleições nacionais), e não “para baixo”. Isso faz sentido?

Carlos Gervasoni: Olha, penso que é razoável considerar a política nacional como central, porque, afinal, quem detém o monopólio legítimo da violência, na definição weberiana, é o Estado nacional. Mas, em países federais como Brasil e Argentina, as unidades subnacionais — estados e províncias — são muito poderosas. Dispõem de muitas ferramentas de política pública e também de coerção: têm suas próprias polícias, por exemplo, e administram grande parte dos recursos.

Portanto, o argumento de que “o nacional é o mais importante” faz muito mais sentido em países unitários ou centralizados do que em países federais ou descentralizados, como Brasil e Argentina, onde as unidades subnacionais têm muito poder e autonomia, inclusive para usar a coerção com instrumentos próprios.

Menciono a coerção porque é a base última do poder estatal e do autoritarismo. Veja: não sei como se passou no Brasil, mas na Argentina, durante a pandemia, o país teve *lockdowns* muito, muito estritos. Como somos federais, foram as províncias que administraram boa parte dessas medidas. Muitas — especialmente as mais autoritárias — tomaram decisões extremas contra sua própria população.

Por exemplo, Formosa não permitiu, durante meses, que milhares de habitantes que estavam fora — trabalhando ou em turismo — retornassem à província. Houve províncias que não permitiram sequer que familiares visitassem pessoas morrendo de Covid ou de câncer, em razão do *lockdown*. Há inúmeros casos bem documentados desses excessos. Formosa foi a mais extrema: chegou a internar compulsoriamente pessoas que retornavam de viagem em centros coletivos do governo, onde eram obrigadas a ficar — não podiam ir para casa, eram obrigadas a se internar onde o governo determinava.

Tudo isso foi feito por governos provinciais. Isso mostra que, em certas circunstâncias, o fato de um país ser mais ou menos democrático depende diretamente de quão democráticas são suas províncias.

Talvez um exemplo ainda mais claro seja o dos Estados Unidos: até a década de 1960, havia 11 estados com leis racistas equivalentes ao *apartheid* da África do Sul, em um país que, no plano nacional, era considerado plenamente democrático. Ao mesmo tempo, tolerava regimes de discriminação racial no cotidiano: frequentar escolas ou não, pegar ônibus ou não, tudo dependendo da cor da pele.

Portanto, em países como Estados Unidos, Brasil e Argentina, onde as unidades subnacionais são muito importantes, não basta que o Estado nacional seja democrático. Também é fundamental que as províncias o sejam.

Carlos Gervasoni

Doutor em Ciência Política pela University of Notre Dame, professor e diretor do Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales da Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, gerente regional para a América do Sul do projeto *Varieties of Democracy* (V-Dem).

Nelson Rojas De Carvalho

Doutor em Ciência Política, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UFRRJ. Pesquisador Principal do INCT Observatório das Metrópoles, Líder do Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole (LEPPEM/UFRRJ).

Ciclos de participação, democracia e políticas urbanas

Cycles of participation, democracy and urban policies

TAÍSA DE OLIVEIRA AMENDOLA SANCHES

ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

MARIA TEREZA AGUIAR PARREIRA

RESUMO

A partir de 2003, no período dos governos Lula e Dilma, o Brasil parece ter adotado e aprofundado um modelo de gestão participativa baseado nos conselhos setoriais e no ciclo de conferências. No campo da política urbana, presenciou-se a instituição do Conselho das Cidades e do ciclo de Conferências a ele correspondente. Esse modelo sofreu um processo de desmonte após o golpe institucional que levou ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff e, posteriormente, com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, expressando um claro processo de desdemocratização. A eleição do presidente Lula, em 2022, representou uma reconstrução dos espaços de participação que haviam sido desmontados, expressando um novo processo de democratização. A questão central no artigo é discutir esses ciclos de democratização e desdemocratização, refletindo sobre sua instabilidade, os limites do modelo institucional adotado e os desafios para a adoção de uma gestão democrática, tomando como foco as políticas urbanas e a experiência do Conselho das Cidades.

Palavras-chave: governança democrática, conselho das cidades, políticas urbanas, participação social.

ABSTRACT

Since 2003, during the Lula and Dilma governments, Brazil appears to have adopted and deepened a participatory management model based on sectoral councils and a series of conferences. In the field of urban policy, the City Council and its corresponding series of conferences were established. This model was dismantled after the institutional coup that led to the impeachment of President Dilma Rousseff and, subsequently, with the election of President Jair Bolsonaro, expressing a clear process of dedemocratization. The election of President Lula in 2022 represented a reconstruction of the spaces for participation that had been dismantled, expressing a new process of democratization. The central issue of the article is to discuss these cycles of democratization and dedemocratization, reflecting on their instability, the limits of the institutional model adopted and the challenges for the adoption of democratic management, focusing on urban policies and the experience of the City Council.

Key words: democratic governance, city council, urban policies, social participation

INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas no campo dos movimentos sociais brasileiros a partir da década de 1980 foram essenciais para o aprofundamento da democracia brasileira. Sua atuação foi fundamental para a abertura e ampliação de espaços e processos políticos de participação da sociedade civil (Alvarez *et al.*, 2000). Nos anos 1990, experiências como o orçamento participativo e os conselhos setoriais de participação foram amplamente analisadas e festejadas por representarem novos padrões de políticas públicas (Santos Junior *et al.*, 2004) depois de anos de ditadura e repressão.

No campo das políticas urbanas, a consolidação da abertura de espaços de participação vivenciada nos anos anteriores se deu somente nos anos 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que reconheceu a gestão democrática das cidades como um de seus princípios. Posteriormente, em 2003, a criação do Ministério das Cidades viabilizou a existência do Conselho Nacional das Cidades como parte da sua estrutura administrativa. A criação do conselho possibilitou a formulação e negociação de políticas públicas urbanas fundadas no princípio do direito à cidade, a partir da representação de setores governamentais e segmentos da sociedade civil.

A participação direta de diferentes coletivos e grupos sociais nas esferas públicas democráticas permitiu a inclusão daqueles que historicamente foram excluídos das discussões sobre políticas públicas e dos rumos do país e facilitou a visibilidade e a mediação de conflitos de interesses durante as negociações e deliberações sobre tais políticas. É interessante observar que, ao aprofundar o modelo de gestão democrática e promover a participação ampliada de diversos segmentos sociais no debate e na formulação de políticas públicas que incorporam as demandas dos movimentos sociais, o governo federal criou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento orçamentário e superávit fiscal, adotadas na área econômica (Maricato e Santos Junior, 2007, p. 166).

No entanto, é fundamental reconhecer que a ampliação dessas esferas participativas ocorre em um contexto do desenvolvimento capitalista cada vez mais dominado pela lógica financeira, com graves impactos no aumento das desigualdades sociais (Maricato e Santos Junior, 2007), conformando limites às conquistas sociais e à efetiva adoção de políticas públicas promotoras de justiça socioespacial. O caminho para a efetivação de políticas

públicas reformistas com a participação de diferentes atores da sociedade passa a ser conformado por disputas desfavoráveis ao campo progressista.

Duas interpretações emergem nesse contexto. Uma delas considera que os processos de abertura democrática nos anos 1990-2010 teriam sido marcados pelo que Evelina Dagnino (2005) denomina como “confluência perversa”, quando os interesses do Estado neoliberal se unem às reivindicações populares, instrumentalizando o acesso à participação social. Por tal conceito, a autora procurou evidenciar uma realidade em que, além de retirar de sua responsabilidade a oferta de direitos sociais básicos, terceirizando-os, o Estado regula os acessos à participação. Segundo essa abordagem, cidadania passa a ser confundida com participação, posto que é exercida de forma regulada, e os serviços de garantia de direitos passam a ser de responsabilidade de terceiros. A crítica aponta para o fato de algumas ONGs e representantes do terceiro setor terem sido escolhidas pelo Estado como confiáveis interlocutores, ficando a expressão “sociedade civil” cada vez mais aprisionada a essas organizações que possuem “um comportamento aceitável de acordo com os padrões governamentais” (Dagnino, 2005, p. 21). A esfera pública seria, então, reduzida à participação de organizações que se dizem representativas da sociedade civil como um todo. O mesmo tipo de crítica esteve presente durante os anos posteriores, como veremos, com a crescente participação do mercado na consolidação de políticas públicas.

Uma outra perspectiva analítica (Maricato e Santos Junior, 2007; Santos Junior, 2009), por outro viés, destaca o esvaziamento desses espaços como esferas decisórias. Em outras palavras, o alargamento das esferas de participação e a inclusão de novos atores na cena pública estariam ocorrendo concomitantemente a processos decisórios fora dessas arenas, limitando o alcance das suas decisões.

O cenário se transformou a partir das manifestações populares de junho de 2013. Em muitas das mobilizações, estava presente um forte apelo pela desvinculação a partidos políticos, por parte dos presentes, levando a um crescente esvaziamento na credibilidade popular nas políticas de participação existentes. Tal fenômeno contribuiu para o golpe político que retirou Dilma Rousseff do poder em 2016 e à eleição do presidente Jair Bolsonaro, agravando o quadro de desdemocratização. Assim este que assume o poder, o Ministério das Cidades é extinto e há uma definitiva ruptura com o modelo de gestão participativa mediante a extinção de vários órgãos colegiados. A política de desenvolvimento urbano foi desmontada no período, e os recursos destinados à moradia de interesse social, por exemplo, foram bastante impactados, ao passo que sua alocação dependia em parte desses órgãos colegiados.

Tais acontecimentos históricos nos desafiam a refletir sobre a abrangência e os limites dos mecanismos institucionais de participação, os mecanismos da sua captura ou subordinação à lógica de poder dominante e as possibilidades de se constituírem em dispositivos de alargamento da experiência democrática.

A terceira eleição de Lula, em 2022, resultou na retomada do Conselho das Cidades, indicando uma nova etapa de redemocratização das políticas urbanas. No entanto, deve-se levar em consideração que, além dos limites anteriormente já presentes no funcionamento dos órgãos colegiados de participação, outros emergem como decorrência do contexto da inflexão conservadora vivida pelo país nos anos recentes.

Assim, o objetivo deste artigo é refletir sobre os ciclos recentes de desdemocratização e redemocratização da gestão urbana, com foco no Conselho das Cidades, identificando antigos e novos desafios. Em especial, importa refletir sobre os processos e dispositivos que enfraquecem e subordinam os espaços de participação às lógicas conservadoras de poder, além de considerar a influência dos ciclos de desdemocratização na atualidade. Em um contexto de mercantilização das políticas urbanas, a reflexão sobre os entraves aos atuais espaços institucionalizados de participação pode ser um ponto de partida para discutir as possibilidades de desmercantilização e fortalecimento do direito à cidade.

Para alcançar o objetivo proposto o artigo está estruturado em três seções. Na primeira, abordamos o ciclo de democratização representado pelas gestões Lula-Dilma e seus limites e contradições. Em seguida, refletimos sobre a inflexão conservadora representada pelo golpe institucional de 2016 e pela eleição do presidente Jair Bolsonaro, destacando seus impactos para a participação institucional. Na terceira seção, busca-se refletir sobre o novo ciclo de democratização vinculado à restauração do Conselho das Cidades, destacando velhos e novos desafios que marcam esse processo, especialmente aqueles relacionados às práticas locais de participação. Por fim, nas considerações finais, destacam-se as principais conclusões e se indica a necessidade de formas de democracia mais participativas.

Como procedimentos metodológicos, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, especificamente a partir de dados disponibilizados em sites do governo federal, relativos a decretos e à participação em conselho. A pesquisa utilizou como fonte de dados os Dossiês de Monitoramento das Políticas Urbanas, produzidos pelo Fórum Nacional de

Reforma Urbana e pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), produzidos durante o período do governo Bolsonaro (2018-2022).¹

1. O CICLO DE DEMOCRATIZAÇÃO DE 2003-2016: LIMITES E CONTRADIÇÕES

A política urbana brasileira é marcada por ciclos de democratização e desdemocratização (Tilly, 2013), impulsionadas por forças diversas que incluem a atuação de movimentos sociais e de grupos conservadores. Nosso argumento é que a vitalidade dos espaços de participação tem dependido de dois fatores centrais: o primeiro é vinculado ao compromisso institucional do governo com esses espaços; já o segundo é a combinação dialética entre as atuações institucional e insurgente dos grupos sociais que disputam esses espaços decisórios de poder. Em outras palavras, podemos falar, inspirados na formulação de Faranak Miraftab (2019), do entrelaçamento entre os espaços convidados e os inventados.

O primeiro movimento, relacionado ao compromisso do governo com a criação de espaços de participação, pode ser identificado em diferentes períodos históricos de nosso país. Foi durante o governo de Getúlio Vargas, através da Lei 378 de 1937 (Brasil, 1937), que as Conferências Públicas foram constituídas no Brasil, a partir do então Ministério da Saúde e da Educação. A criação destes espaços de participação tinha o intuito de facilitar ao governo federal “o conhecimento das atividades concernentes à educação e à saúde, realizadas em todo país, e a orientá-lo na execução dos serviços locais (...) bem como na concessão de auxílio e de subvenção federais” (Brasil, 1937, art. 90).

Até 1988, no entanto, a realização de conferências foi realizada a passos lentos, em um país que ainda não tinha construído bases democráticas institucionalizadas. Após a promulgação da Constituição, em 1988, consolida-se a realização dessas conferências, especialmente durante os dois primeiros governos de Lula, quando, conforme sustenta Petinelli (2011, p.231):

1 A observação direta também é acionada como método de pesquisa, tendo em vista que um dos autores atuou como integrante do Conselho das Cidades e esteve presente em todas as Conferências das Cidades realizadas.

esses espaços passaram a contar também com o suporte da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) tanto na organização dos encontros, como no diálogo com o governo federal. Assim, as conferências se tornaram as principais instâncias de proposição de novas diretrizes de políticas públicas para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo e de monitoramento e avaliação das ações governamentais nas três esferas da Federação.

Ao discutir a relação entre participação, representação e deliberação na teoria democrática, Pogrebinschi aponta três singularidades do caso brasileiro. Primeiro, ela destaca que as conferências nacionais desafiam a ideia de que a participação é viável apenas em pequena escala, ou seja, localmente (Pogrebinschi, 2012, p. 7). Além disso, esse modelo é nacional, e pressupõe que a política nesse âmbito deve envolver os três níveis de governo, diversas agências estatais e a sociedade civil, promovendo a cooperação interfederativa, essencial na política urbana, cujas competências estão distribuídas entre municípios, estados, Distrito Federal e União (Maricato e Santos Junior, 2007).

Em segundo lugar, a autora afirma que as conferências nacionais são experiências participativas que nascem, desenvolvem-se e se concretizam dentro de instituições representativas, desafiando a ideia de que participação e representação são conceitos opostos e indicam modelos democráticos incompatíveis ou concorrentes (Pogrebinschi, 2012, p. 8).

Sob essa ótica, as conferências podem ser vistas como parte de um experimento voltado à criação de concepções alternativas e contra-hegemônicas de democracia, com ênfase na participação ativa da população nas decisões sobre políticas públicas, em contraste com o modelo liberal. A partir da abordagem de Santos e Avritzer (2002), pode-se dizer que se trata de uma tentativa de promover uma democracia de alta intensidade.

Por fim, Pogrebinschi ressalta que as conferências nacionais possibilitam a participação direta de grupos sociais e culturais, permitindo que seus interesses minoritários sejam convertidos em políticas públicas. Com isso, a autora desafia a ideia de que a representação dos cidadãos ocorra apenas de forma individual, através de eleições, ou via *lobbies* e grupos de interesse e destaca que:

Ao permitir que mulheres vocalizem as demandas de mulheres, que índios expressem as preferências de índios, ou que negros defendam os interesses de negros, as conferências nacionais propiciam que uma representação mais justa seja obtida por meio de uma presença que muitas vezes parece não caber nos partidos políticos ou em cotas nos parlamentos (Pogrebinschi, 2012, p. 7).

No que tange à questão urbana, destaca-se a criação do Ministério das Cidades em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Lula, e a instituição do Conselho Nacional das Cidades, que fazia parte da estrutura administrativa do ministério e desempenhava papel central em diversas etapas das políticas urbanas. Nesse espaço, havia representação de setores governamentais da esfera municipal, estadual e federal, assim como de segmentos da sociedade civil, incluindo empresariado, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas, de pesquisa e movimentos populares, eleitos a princípio em conferências estaduais e municipais e, posteriormente, em conferências nacionais.

Ao longo dos seus 12 anos de funcionamento efetivo, o Conselho das Cidades foi espaço de grande importância na discussão e aprovação de políticas urbanas fundadas no princípio do direito à cidade, entre as quais se podem destacar algumas:

- (i) o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS —, aprovados em junho de 2005 na forma da Lei nº 11.124 (Brasil, 2005);
- (ii) a elaboração e proposição da lei nacional de saneamento básico (Brasil, 2007);
- (iii) a discussão e elaboração do Plano Nacional de Habitação e Interesse Social, em 2010;
- (iv) a discussão e elaboração da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012);
- (v) a promoção da campanha Plano Diretor Participativo (2005-2006), envolvendo mais de 1.600 municípios, reunindo cerca de dez mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração dos Planos Diretores sem precedentes na história do país.

É importante destacar que os avanços institucionais desse período representam apenas uma dimensão de um processo marcado por contradições e lutas, visível no aumento das ocupações de terras urbanas e prédios vazios, nas manifestações públicas por acesso a serviços de saneamento e transporte mais barato e na pressão por melhores serviços de saúde, educação, lazer e cultura. Essas demandas e conflitos em torno dos bens urbanos comuns refletem a busca por maior democracia na gestão das cidades.

Apesar dos avanços institucionais, os limites do Conselho das Cidades como esfera pública democrática já eram evidentes no decorrer das gestões dos presidentes Lula-Dilma, entre outras razões por ter atribuições quase exclusivamente consultivas, o que o enfraquecia como espaço de conflito e negociação em torno da política urbana. Nesse contexto, muitas das suas resoluções, de caráter consultivo, sequer foram publicadas e muito menos efetivadas (Castro *et al.*, 2011). Esse desenho institucional gerou uma falsa sensação de participação efetiva, pois, mesmo com amplo debate e mobilização social, parte considerável das políticas urbanas continuava sendo decidida de forma centralizada, em outras esferas decisórias. A institucionalização dos conselhos e conferências das cidades foi acompanhada de um processo de relativo esvaziamento político, tornando esses espaços consultivos pouco vinculantes (Avritzer, 2012). Isso significava que, apesar de os conselhos serem espaços de debate, grande parte das decisões finais continuava concentrada no Executivo e dependente da correlação de forças dentro do Estado.

Nesse contexto, políticas urbanas estruturais do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e os projetos dos megaeventos esportivos², foram concebidas fora dessa arena e sem a participação do Conselho. Dessa forma, ainda que o Conselho tenha desempenhado um papel importante na discussão, sua influência sobre a agenda das políticas estruturais era limitada, refletindo da mesma forma as limitações no compromisso político do governo federal com a construção de uma esfera pública verdadeiramente democrática para a política urbana.

Nesse contexto, a política urbana reproduzia diversas contradições. Rolnik (2009), por exemplo, observou, à época, que o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras, moldadas por uma lógica política tradicional, seguia marcado pela falta de distinção entre legalidade e ilegalidade e entre o público e o privado, sendo que os projetos urbanísticos eram frequentemente escolhidos por setores empresariais sem qualquer controle social. Aliada a isso, a crescente privatização dos espaços públicos nas cidades brasileiras contribuía para a contração da esfera pública.

Por um viés similar, Maricato (2013) demonstrou como o lançamento do PMCMV, em 2009, representou o esquecimento da agenda da reforma urbana brasileira, iniciada em 2001, com a definição do Estatuto da Cidade (que previa o cumprimento da função social da cidade), uma vez que atendeu a interesses do capital imobiliário, enquanto “os pobres

2 Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016).

foram expulsos para a periferia da periferia” (Maricato, 2013, p. 40). Ou seja, o PMCMV representaria a terceirização da questão da moradia, deixando sob responsabilidade do mercado imobiliário a produção de habitações populares cada vez mais distantes do centro das grandes cidades.

Evelina Dagnino (2005), por sua vez, denominou como “confluência perversa” o que ocorreu a partir dos anos 2000, traduzindo a crescente construção de “consensos” em torno da agenda neoliberal, agregando inclusive setores progressistas integrantes dos governos petistas Lula-Dilma ou dos governos estaduais e municipais no campo da esquerda. A crescente adoção das Parcerias Público-Privadas (PPPs) nas políticas urbanas pelos governos de esquerda, independentemente da sua coloração partidária (Santos Junior, Novaes e Nassif, 2024), poderia ser interpretada como uma expressão desse fenômeno. A terceirização de serviços vinculados à oferta de direitos sociais básicos, antes sob a responsabilidade do Estado, poderia trazer diversos impactos à dinâmica de participação nas esferas públicas.

Outras questões importantes precisam ser consideradas, entre as quais se destacam: (i) a baixa adoção dos canais de participação pelos municípios, estados e Distrito Federal; (ii) a limitada integração setorial do poder público, com impactos no tratamento integral e articulado dos problemas urbanos; e (iii) a ausência de programas de capacitação e incentivos para a efetiva implementação dos conselhos das cidades em todo o país.

Por fim cabe destacar um dos principais problemas a serem enfrentados: o modelo de financiamento. O financiamento da política urbana ainda depende majoritariamente de transferências voluntárias da União, o que pode ocorrer por meio de editais ou das emendas parlamentares. Os editais podem promover a articulação dos municípios e dos entes federados às diretrizes das políticas urbanas que são implementadas pelo governo federal, mas isso depende da capacidade do governo federal de formulação e mobilização institucional, bem como de certa competência técnica nos municípios para participar das seleções públicas. Mas as emendas parlamentares vêm crescendo nos últimos anos, se constituindo em um mecanismo perigoso de financiamento da política urbana, por reforçarem relações clientelistas entre políticos e partidos e subordinarem as políticas federais aos acordos com os grupos conservadores que controlam o Congresso Nacional, resultando em intervenções fragmentadas no território nacional.

Esse contexto evidencia a incapacidade do governo federal em propor e implementar um sistema de financiamento, a criação de uma gestão participativa robusta nas políticas urbanas e um novo pacto federativo para a política urbana baseado na

cooperação e solidariedade territorial. A priorização de grandes obras e a subordinação de políticas habitacionais à lógica do mercado imobiliário resultaram na reprodução da lógica de segregação urbana que prevalece nas nossas cidades e na promoção de processos de gentrificação de diversas áreas centrais nas cidades brasileiras. Além disso, a ausência de mecanismos efetivos de participação popular e a concentração de investimentos em megaprojetos evidenciaram um modelo de desenvolvimento urbano que, apesar do discurso de inclusão social, manteve a lógica excludente da cidade neoliberal, a despeito da redução das desigualdades sociais verificada no período.

Em suma, esse cenário evidenciou a ausência de um sistema nacional de desenvolvimento urbano que pudesse estabelecer um novo modelo de governança democrática, integrando e coordenando as ações dos diferentes entes federados com participação e controle social. Esse sistema poderia ter contrabalançado a fragmentação das políticas setoriais e a subordinação da política urbana aos interesses dos grandes grupos econômicos.

Ainda que em contexto de um governo de orientação popular, as limitações na construção pública e coletiva de um projeto de cidade desencadearam uma avaliação crítica da efetividade dos espaços institucionais de participação. Aos poucos, as contradições políticas expuseram barreiras significativas à implementação de uma política nacional comprometida com o direito à cidade. A subordinação do planejamento urbano aos interesses empresariais e conservadores não apenas evidenciou a progressiva subordinação do Estado aos interesses de setores econômicos específicos, mas também contribuiu para um relativo descrédito nas instâncias participativas institucionalizadas.

O modelo participacionista desse período foi um avanço na construção de uma governança mais democrática, mas apresentou limites e contradições que o tornaram vulnerável. Sua dependência do Executivo, a baixa efetividade decisória, a burocratização e a coabitação com interesses dominantes deixaram um conjunto de desafios para o futuro da participação social no Brasil.

A partir dessas críticas crescentes, demandas por maior controle da sociedade sobre o Estado e por uma participação popular qualificada foram expostas nas grandes manifestações de 2013. Em resposta às ruas, a Política Nacional de Participação Social foi formulada e lançada pelo Decreto n. 8.243 (Brasil, 2014), mas já era tarde. O Congresso Nacional rejeitou tal proposta, em um contexto de crise do governo Dilma Rousseff, que seria retirada do poder em seguida, após sofrer um impeachment controverso. Após o

golpe, os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro representaram um período de inflexão conservadora marcado por processos de desdemocratização cujos efeitos são duradouros, como veremos.

2. INFLEXÃO CONSERVADORA E SEUS IMPACTOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O afastamento ilegítimo da presidenta Dilma Rousseff marcou uma inflexão conservadora na política urbana brasileira, mesmo diante das contradições já presentes nos governos anteriores do Partido dos Trabalhadores (PT), expostas na seção anterior. De fato, a implementação de uma política urbana progressista, alinhada com a reforma urbana e o direito à cidade, sempre enfrentou obstáculos, não apenas por parte dos setores conservadores externos ao governo, mas também dentro da própria coalizão de poder dos governos Lula e Dilma, o que favoreceu o terreno para o golpe de 2016 e a consequente virada conservadora na política urbana.

O alinhamento ao pensamento neoliberal e a consequente inflexão conservadora marcada pelos governos Temer e Bolsonaro situam a realidade brasileira dentro de um panorama mundial em que a ascensão de políticas antidemocráticas está presente. Wendy Brown (2019), procurando entender o fenômeno mundial, remonta historicamente às origens do neoliberalismo e mostra que sua expansão se dá a partir de ataques à sociedade e à vida política democrática. A autora destaca duas ordens de privatização operadas pela lógica neoliberal: econômica e moral. A primeira “gera e legitima a desigualdade, a exclusão, a apropriação privada dos comuns, a plutocracia e um imaginário democrático profundamente esmaecido” (Brown, 2019, p.141). A segunda forma de privatização subverte a democracia através da difusão de valores de familiarização e cristianização alheios à coletivização e à sociedade, “transforma exclusão, patriarcalismo, tradição, nepotismo e cristandade” (idem, p.142) em ameaças aos valores democráticos relacionados à inclusão e aos direitos iguais.

Tal realidade de deterioração democrática se expressa na prática, conforme demonstra a análise dos acontecimentos descrita a seguir. Em 2017, o governo Temer emitiu o Decreto n. 9.076/2017 (Brasil, 2017), adiando a 6ª Conferência Nacional das Cidades para 2019, além de transferir para o Ministério das Cidades a responsabilidade de convocar o evento (antes sob a responsabilidade do Conselho das Cidades), alterando também o intervalo das conferências de três para quatro anos. Na prática, a desmobilização

dos espaços de participação já estava em curso no início do governo Temer, que não convocava reuniões do ConCidades desde dezembro de 2016. Esse decreto deixou evidente a intenção de desmobilizar o Conselho das Cidades, instituído em 2004. Com o seu desmonte, várias políticas e debates em áreas críticas como habitação e saneamento tiveram suas bases participativas enfraquecidas.

No âmbito da política urbana, Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades, cujas atribuições foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Regional. Em 11 de abril de 2019, o governo assina o Decreto 9.759/2019 (Brasil, 2019), extinguindo todos os órgãos colegiados, incluindo, entre outros, o Conselho das Cidades, o Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT.

Em 13 de junho, o Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou uma liminar que suspendeu parcialmente o Decreto 9.759/2019, ao entender que Bolsonaro não poderia extinguir, por decreto, colegiados criados por lei. Nesse sentido, fica clara a intenção do governo de eliminar os espaços de participação da sociedade nas decisões e deliberações de políticas públicas. Segundo o então ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, os conselhos seriam “resquícios de administrações petistas, com visões distorcidas e viés ideológico, que não representam a totalidade da sociedade”. O objetivo do governo seria reduzir de 700 para 50 o número de colegiados na administração federal direta e indireta, a maioria criada durante os governos Lula e Dilma.

Após a suspensão parcial do Decreto nº 9.759/2019 pelo STF, Bolsonaro emitiu novos decretos, tais como os de número 9.784 (Brasil, 2019b), 9.812 (Brasil, 2019c) e 10.473 (Brasil, 2020) para alterar ou extinguir conselhos, principalmente aqueles criados por decretos e não por leis, afetando a composição e a periodicidade das reuniões de diversos colegiados. Em 27 de junho de 2019, o presidente em exercício Hamilton Mourão assinou um decreto (9.865/2019d) mantendo 32 colegiados consultivos no âmbito do governo federal, mas reduzindo o número de membros e a participação da sociedade civil nesses espaços. Embora a criação por lei ofereça maior proteção, questões como sua composição, o número de membros e as regras de seu funcionamento, incluindo as reuniões, são definidas por decretos ou portarias, sendo passíveis, portanto, de modificação segundo a orientação política do governo.

De acordo com o jornalista Hanrikson de Andrade (UOL), em julho de 2019, o número de membros em 17 conselhos nacionais caiu de 465 para 249, com as vagas para participação social sendo reduzidas de 201 para 104³. A redução dos conselhos foi justificada como uma medida de eficiência administrativa, mas na realidade culminou na redução da influência de atores não-governamentais nas decisões e na participação democrática.

De acordo com a análise empírica da situação regulatória de 103 colegiados nacionais realizada pelos pesquisadores Carla Bezerra, Debora Almeida, Adrian Lavalle e Monika Dowbor, entre 2019 e 2022, foram grandes os impactos sobre a regulação normativa desses colegiados. De acordo com os autores:

Dentre os colegiados que sofreram alterações legais, verificamos que aqueles que possuem previsão em lei [...] foram os menos alterados. [...] Dos 54 colegiados constituídos por lei, 28 não sofreram edição de nova regulamentação. Já dos 49 órgãos criados por decreto, apenas em 12 casos não houve nova edição de decreto ou portaria, o que demonstra que, de modo geral, é mais simples alterar colegiados sem previsão legal. (Bezerra *et al.*, 2024, p. 27)

A análise da atividade dos colegiados (Bezerra *et al.*, 2024) revelou que, no âmbito das alterações normativas durante o governo Bolsonaro, apenas 34% dos 103 colegiados mantiveram seu funcionamento sem alterações formais, enquanto os outros 66% foram afetados por revogações ou mudanças que reduziram sua atuação. Os colegiados das áreas de direitos humanos e políticas sociais foram os mais atingidos, sofrendo 72% das alterações identificadas. Do ponto de vista da sua efetividade, cerca de 38% dos colegiados analisados estavam inativos até 2022. Além disso, de acordo com a mesma pesquisa, 65% dos colegiados ativos tiveram um nível médio ou baixo de atividade, com no máximo 4 reuniões por ano. Comparativamente, análise anterior do Ipea (2017), que analisa as ações dos colegiados nacionais em 2016, retrata que, de 28 colegiados de políticas públicas, a maior parte realizava reuniões mensais ou bimestrais, já em um contexto de redução orçamentária, consequente do decreto no 8.949, de 29 de dezembro de 2016. O conjunto de decretos aqui elencados, portanto, causou uma inflexão significativa na institucionalização desses colegiados, porém com variações conforme sua área política, evidenciando a seletividade desse processo.

3 Ver <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/26/bolsonaro-reduz-vagas-e-murcha-participacao-social-em-conselhos-recriados.htm>, acessado em outubro de 2019.

De fato, pode-se dizer que o modelo de governança adotado pelo governo Bolsonaro foi marcado pela substituição progressiva de órgãos colegiados de participação social democraticamente constituídos, e em vigência até então, por mecanismos de interação on-line, viabilizados pelo Portal Participa mais Brasil. O site possibilita que os cidadãos sejam consultados a respeito de políticas públicas e expressem sua opinião de forma favorável ou contrária. Sem negar o potencial desse mecanismo para promover a participação social mais ampla e difusa, é necessário reconhecer que este tipo de consulta não envolve a mobilização e o debate em esferas públicas no sistema político, “podendo seus resultados serem ou não incorporados de acordo com a conveniência do governo” (Ribeiro; Pasti; Santos Junior, 2023).

A limitação desses espaços de participação online fica especialmente evidente ao recorrermos à noção de esfera pública, conforme definida por Jurgen Habermas (1984), que a situa como espaço fundamental à relação entre sistema político e sociedade civil nas sociedades modernas, por possibilitar debates que envolvem representação coletiva e que possibilitam a construção democrática de uma vontade coletiva. As transformações sofridas na esfera pública na contemporaneidade, promovidas justamente pela centralidade adquirida pelos espaços públicos digitais como o mencionado portal do governo, podem ser consideradas e adotadas, desde que não representem o aniquilamento das esferas públicas democráticas de representação da sociedade organizada. O próprio Habermas (2022) reconhece que há desagregação da participação quando feita por redes sociais ou plataformas on-line e credita isso ao espraiamento do capitalismo neoliberal, que prega tipos de participação cada vez mais fragmentados.

Tais processos podem ser vistos como parte de uma política mais ampla de desdemocratização, que envolveu o enfraquecimento de mecanismos institucionais de participação. O conceito de desdemocratização é acionado aqui tal como formulado por Tilly. O autor considera que:

um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante. (Tilly, 2013, p. 28)

O ataque aos espaços de participação popular ocorreu no contexto da emergência de outras formas de ação coletiva que se difundiram pelo país: de um lado, organizações políticas⁴ que, apesar das suas diferenças internas, se apresentavam como a cara da “nova política”, frente à perda de representatividade dos partidos tradicionais (Régis; Santa Cruz; Santos; Hayas, 2018), difundindo um discurso patriótico e negador da política como lugar da manifestação e mediação de conflitos; de outro, grupos de ultradireita, que se autoafirmam como grupos conservadores, de direita ou extrema direita, e que, em geral, apoiam e seguem a liderança do presidente Jair Bolsonaro” (Santos Junior, 2022, p. 86)⁵. Nesse contexto, os avanços obtidos com a adoção dos conselhos participativos e dos princípios da reforma urbana e do direito à cidade, frutos das lutas das classes populares e das políticas progressistas, foram ameaçados pelo surgimento de um modelo de gestão autoritário e alinhado ao pensamento neoliberal.

No entanto, tais ameaças promovidas pelo governo Bolsonaro não foram capazes de frear completamente as atividades dos colegiados em âmbito nacional, como demonstraram Bezerra *et al.* (2024). Os autores afirmam que a continuidade da existência desses espaços de participação se mostrou fundamental na criação de formas de resiliência institucional que acabam por fortalecer o papel de instâncias de oposição aos decretos unilaterais de presidentes, sejam quais forem. Ou seja, os colegiados que permaneceram atuantes, ainda que fragilizados, constituíram-se em importantes atores contra a desinstitucionalização.

Durante o período dos governos Temer e Bolsonaro, portanto, a ruptura com o modelo de gestão participativa e democrática se instaurou e se aprofundou. Esse período foi caracterizado pela centralização do poder, redução da transparência, ataques a movimentos sociais e à mídia, além de um discurso expressivo contra a participação popular. Em diálogo com Wendy Brown (2019), pode-se afirmar que a nação passa a ser privatizada e familiarizada, ao passo que o domínio dos interesses privados, homogêneos e autoritários se expande, em contraposição a outros, relacionados à ordem pública e plural.

4 Entre essas organizações, destacaram-se: Acredito (<https://www.movimentoacredito.org/>); Agora! (<http://www.agoramovimento.com/>); Mundo Brasil 21 (<https://pt-br.facebook.com/mundobrasil21/>); Livres (<https://www.eu-soulivres.org/>); MBL (Movimento Brasil Livre – <http://mbl.org.br/>); Nas Ruas (https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Movimento_Nas_Ruas); RenovaBR (<https://assets.renovabr.org/>), acessados em outubro de 2019.

5 No levantamento do autor (Santos Junior, 2022, p. 87-88), são destacados os seguintes grupos: NasRuas, Movimento Avança Brasil - MAB, Patriotas Bolsonaroistas, Movimento Brasil Conservador - MBC, Revoltados Online, Movimento Conservador e o Movimento Brasil Livre - MBL.

O aprendizado acumulado durante o período de inflexão conservadora, a partir da resiliência dos conselhos e demais instituições de participação, tem sido fundamental para o reestabelecimento de caminhos de participação, como veremos na próxima seção.

3. O NOVO CICLO DE DEMOCRATIZAÇÃO E O CONSELHO DAS CIDADES: VELHOS E NOVOS DESAFIOS

As eleições de 2022 tiveram como disputa central a democracia. Ao ser eleito presidente da República para seu terceiro mandato, Lula retoma as políticas de participação, recompondo os conselhos nacionais. O retorno do Conselho das Cidades em 2023 veio como parte de uma série de iniciativas do novo governo que visavam resgatar mecanismos de participação social. Seu restabelecimento foi impulsionado por pressões de movimentos sociais, acadêmicos e profissionais da área do planejamento urbano, que destacavam a importância de se garantir a participação direta da sociedade na formulação das políticas urbanas.

Em declaração pública, Renato Simões (atual secretário nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República) salientou esta fase de retomada conta com a quase total recomposição dos conselhos nacionais. O secretário ressaltou também a retomada do debate sobre a participação social no Orçamento, além da criação de uma plataforma digital projetada para integrar e ampliar os mecanismos de participação — o Brasil Participativo — para integrar toda essa atividade. Entre as pautas prioritárias para este novo ciclo do Conselho das Cidades estão o enfrentamento da crise habitacional, agravada pela pandemia de Covid-19; o fortalecimento das políticas de regularização fundiária; a requalificação dos centros urbanos degradados; e a ampliação do acesso ao saneamento básico e à mobilidade urbana sustentável, alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

De acordo com o Relatório Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a Resolução nº 1 do Conselho das Cidades, de 3 de novembro de 2023, “restabeleceu *ad referendum* o mandato dos membros da 5ª gestão do ConCidades”, mantendo sua composição e características, “inclusive restabelecendo o nome” (Ipea, 2024. p. 13).

O reestabelecimento do ConCidades e das instâncias de participação resultou na ampliação da participação da sociedade civil. Em 2016, conforme relatório disponibilizado no site do Ministério das Cidades (ConCidades, 2016), 1.367 municípios realizaram a etapa

municipal no processo de organização da 6ª Conferência das Cidades. Esse processo foi interrompido, e as etapas estadual e nacional não foram realizadas em razão do golpe institucional que retirou Dilma Rousseff da Presidência. Já na retomada da 6ª edição, não apenas todos os 26 estados e o Distrito Federal já haviam convocado a conferência até julho de 2025⁶, mas também as conferências municipais já tinham sido realizadas, até agosto de 2025, em 1.661 municípios⁷ — 294 a mais do que em 2016.

A chamada para a 6ª Conferência Nacional das Cidades retomou o debate sobre políticas urbanas, destacando a importância da participação social e a formulação de diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Nessa perspectiva, foi deliberado que a conferência terá como tema “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social” (Ministério das Cidades, 2024)⁸. As etapas das conferências começaram em abril de 2024, com a fase municipal seguida pela estadual e a do Distrito Federal, previstas para serem realizadas até agosto de 2025, finalizando com a etapa nacional em outubro de 2025.

Ainda que se possa celebrar a retomada das políticas de participação, aqui exemplificadas pela retomada do Conselho das Cidades e da realização da Conferência Nacional das Cidades, a reconstrução de processos democráticos enfrenta velhos problemas estruturais expostos anteriormente neste artigo e novos desafios decorrentes de mudanças da contemporaneidade, como o uso massivo de tecnologias de informação em todos as esferas participativas.

De forma sintética, pode-se dizer que há cinco questões de caráter estrutural que precisam ser enfrentadas no aprofundamento democrático das políticas de participação, aqui analisados a partir da atuação do Conselho das Cidades: (i) a capilarização dos conselhos na estrutura federativa do país e a conformação de um sistema nacional de desenvolvimento urbano; (ii) sua relação com os territórios populares; (iii) o fortalecimento da esfera pública com capacidade deliberativa; (iv) a intersetorialidade; e (v) a questão orçamentária.

⁶ Apenas no Rio Grande do Sul a convocação foi feita pela sociedade civil, e não pelo poder público, que justificou a não convocação em função da calamidade que atingiu o Estado naquele ano, por conta das chuvas

⁷ <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional>.

⁸ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/ministerio-das-cidades-convoca-a-6a-conferencia-nacional-das-cidades-para-2024>

A primeira se refere à implementação de conselhos das cidades pelos municípios e pelos estados e pelo Distrito Federal, constituindo um sistema nacional de desenvolvimento urbano que permita promover a articulação das ações no campo da política urbana envolvendo todos os entes federados e a sociedade civil. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) deve ser o grande aparato que reúne os atores institucionais e os atores sociais, definindo responsabilidades, meios e instrumentos jurídicos para colocar em prática a PNDU. Nesse sentido, coordenada pela União, a adesão dos entes federados deve ser ato voluntário e implicar obrigações mútuas entre os entes federados que compõem o SNDU. Essas obrigações devem envolver a adoção de políticas, procedimentos, investimentos financeiros e estruturas de participação pactuadas no sistema. A institucionalização do SNDU pode abrir novas possibilidades de adoção de mecanismos de financiamento distributivos por transferência direta ou por meio de editais dirigidos exclusivamente para os entes federados que compõem o SNDU, incluindo a possibilidade de subordinar as emendas parlamentares aos seus princípios de funcionamento. Evidentemente esses mecanismos devem deixar espaço para investimentos específicos em municípios que não aderirem ao sistema, por exemplo em casos de catástrofes ambientais.

O segundo ponto se refere à relação dessas estruturas participativas com os territórios vividos pelas pessoas, especialmente os territórios populares. A promoção de debates públicos descentralizados e intramunicipais ainda representa um desafio, ao passo que depende também de abertura institucional mais ampla em localidades com distintos históricos de formação e de aprendizado democrático. Uma possibilidade é criar espaços participativos dentro de cada cidade, de forma criativa e respeitando as especificidades locais, conforme apontado por Meza *et al.* (2024, sem página), que apontam a

criação de conselhos participativos regionais, com base nas divisões territoriais e administrativas já existentes (bairros, regiões administrativas e áreas de planejamento), incentivando, assim, a efetiva aproximação da gestão municipal da população e de suas demandas.

Outro ponto diz respeito ao fortalecimento da esfera pública com capacidade deliberativa, algo que se mostra evidente a partir das considerações colocadas neste artigo, quando exploramos, por exemplo, o uso de fóruns na internet como canais de participação. Ainda que o uso da internet seja de grande valia na promoção de diálogos entre pessoas de distintas regiões do país e possa facilitar a participação de pessoas que sem essa ferramenta

não conseguiriam fazê-lo, é fundamental iluminar o legado de distanciamento promovido pelo uso destas ferramentas como forma de consulta pública.

O uso de tecnologias de informação também é fundamental à discussão do quarto aspecto mencionado, relativo à intersectorialidade. O diálogo e a relação entre os diferentes setores das políticas públicas podem ser bastante facilitados a partir do uso das tecnologias mencionadas, como mostra Dominici (2017), na medida em que as informações circulam de forma mais fluida. No entanto, nossa análise nos mostra que as políticas de participação urbana podem se beneficiar caso estabeleçam maior diálogo com outros setores em suas distintas etapas de formulação e execução, o que fortaleceria sua continuidade.

Por fim, a questão do controle social sobre o orçamento público se mostra como um desafio. Em um contexto de difusão das emendas parlamentares impositivas, como o atual, o controle social é dificultado por conta da fragmentação promovida e da impossibilidade de rastreamento dos recursos a elas atribuídos. Isso porque tais emendas são de execução obrigatória, ou seja, são propostas apresentadas por deputados federais e senadores ao Orçamento da União que, diferentemente de outras modalidades de emendas, possuem caráter vinculante, impondo ao governo federal a obrigação de sua execução. Assim, sua implementação independe de processos de negociação política, reforçando os embates em torno da gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, torna-se fundamental instituir mecanismos de subordinação das emendas parlamentares à política nacional de desenvolvimento urbano, criar mecanismos de controle social sobre os editais públicos e aprofundar os processos participativos, em todos os níveis, retomando a proposta originária do orçamento participativo.

Desta forma, a retomada do Conselho das Cidades e das Conferências Nacionais sinaliza uma inflexão relevante no cenário democrático brasileiro, recolocando a participação social no centro do debate sobre o desenvolvimento urbano. No entanto, como nossa análise mostra, a reconstrução desses espaços não se limita à simples reativação de instâncias já conhecidas: ela exige enfrentar dilemas estruturais que atravessam a própria conformação do Estado e sua relação com a sociedade civil. O desafio consiste em transformar os conselhos e conferências em arenas efetivamente deliberativas, capazes de tensionar a fragmentação federativa, dialogar com os territórios populares e articular políticas públicas de modo intersectorial e financeiramente sustentável. Mais do que mecanismos formais de consulta, trata-se de consolidar processos de aprendizado democrático em que o direito à cidade se materialize como prática cotidiana, abrindo caminho para cidades mais justas e inclusivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de processos sociais em curso constitui um desafio significativo. Este trabalho se propôs a enfrentá-lo por meio do exame aqui apresentado, que resulta em um panorama dos movimentos de democratização e desdemocratização observado a partir das lentes específicas fornecidas pela experiência do Conselho das Cidades.

A etapa de democratização atualmente em curso não deve, no entanto, ocultar a necessidade de refletir sobre os desafios decorrentes da experiência da etapa anterior de desdemocratização, acompanhada da inflexão conservadora e do avanço de formas de ação coletiva impulsionadas pela extrema direita.

Aqui cabe destacar que as pessoas não nascem com as disposições associativas para a ação social, como lembra Bourdieu (1996). Essas disposições são construídas socialmente e dependem de muitos fatores. Há universos e processos sociais que difundem e socializam essas disposições e outros que bloqueiam ou dificultam sua incorporação pelos agentes. Portanto, é importante não esquecer que participar significa se engajar, estar interessado em uma reivindicação, em um projeto, em uma causa, em um objetivo.

No contexto da inflexão conservadora analisada, as disposições para a participação democrática foram particularmente enfraquecidas. E embora um governo de orientação progressista tenha se instalado no Executivo federal em 2023, a força do conservadorismo e da extrema direita permaneceu muito viva no Parlamento e na sociedade.

Entender esses fenômenos é fundamental para enfrentar os bloqueios e promover as disposições para a participação, de forma a inventar novos espaços públicos de deliberação e democratizar a democracia.

Assim, terminamos retomando a concepção de justiça social proposta por Mirafitab (2019), que centraliza a necessidade de autodeterminação nas democracias. Segundo a autora, é fundamental imaginarmos formas de democracia mais participativas e não apenas representativas, rompendo com a noção liberal de inclusão.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (2000). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- AVRITZER, L. (2012). Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão, nº 1.739. Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf. Acesso em 11 dez.
- BEZERRA, C. P. de; ALMEIDA, D.; LAVALLE, A.; DOWBOR, M. (2024). Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 1-49. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.4.339>. Acesso em: 29 ago. 2024.
- BOURDIEU, P. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- BRASIL. (1937). Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, 15 jan. 1937. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2005). Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS — e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2007). Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos2007-2010/2007/lei/L11445.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2012). Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL. (2014). Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos2011-2014/2014/decreto/D8243.htm. Acesso em: 11 set. 2024.
- BRASIL (2016). Decreto Nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário dentre outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos2015-2018/2016/decreto/d8949.htm. Acesso em 10 de setembro de 2025.

BRASIL. (2017). Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019a). Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019b). Decreto nº 9.784, de 27 7 de maio de 2019. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019c). Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2019d). Decreto nº 9.865, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre os colegiados do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9865.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. (2020). Decreto nº 10.473, de 24 de agosto de 2020. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10473.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BROWN, W. (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia.

CASTRO, R. M. de; FERREIRA, R. F. C.; SANTOS JUNIOR, O. A.; CARDOSO, A. L. Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2011, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2011.

CONCIDADES. (2016). Relatório de atividades do Conselho das Cidades de 2016. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/relatoriodeatividadesdoanode2016.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

DAGNINO, E. (2005). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. p. 95-116.

DOMINICI, M. C. (2017). A importância da articulação intersetorial na administração pública. Texto para Discussão, n. 31. Brasília: Companhia de Planejamento.

HABERMAS, J. (1984) *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HABERMAS, J. (2022). Reflections and hypotheses on a further structural transformation of the political public sphere. *Theory, Culture & Society*, v. 39, n. 4, p. 145-171. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/02632764221112341>. Acesso em: 29 ago. 2024.

IPEA. (2017). Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Texto para discussão 2340. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2340_sumex.pdf. Acesso em 11 de setembro de 2025.

IPEA. (2024). Instâncias participativas municipais de política urbana: mapeamento dos conselhos da cidade, transporte, habitação, meio ambiente e canais digitais de participação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 55 p. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RI-IPMPU>. Acesso em: 29 ago. 2024.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. (2007). Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan. p. 165-190.

MARICATO, E. (2013). É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo; Carta Maior. p. 37-41.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2024). Ministério das Cidades convoca a 6ª Conferência Nacional das Cidades para 2024. Brasília: Ministério das Cidades, 05 mar. 2024 (atualizado 04 jun. 2025). Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/ministerio-das-cidades-convoca-a-6a-conferencia-nacional-das-cidades-para-2024>. Acesso em: 04 jun. 2025.

MIRAFETAB, F. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p363>. Acesso em: 11 dez. 2019.

MEZA, H.; SANCHES, T.; OMENA, E.; CORREA, F. (2024). Participação social e gestão urbana do Rio de Janeiro: entraves e caminhos para superá-los. *Brasil de Fato*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes-do-rio/2024/03/21/participacao-social-e-gestao-urbana-do-rio-de-janeiro-entraves-e-caminhos-para-supera-los/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

PETINELLI, V. (2011). Conferências nacionais de políticas públicas: ampliando e qualificando a democracia brasileira. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 6, p. 225-252.

POGREBINSCHI, T. (2012). Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. Texto para Discussão, n. 1741. Rio de Janeiro: Ipea. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91432>. Acesso em: 29 ago. 2024.

RÉGIS, A.; SANTA CRUZ, A.; SANTOS, M.; HAYAS, R. (2018). Renovação política ou camuflagem eleitoral? Um raio-X da “nova” política brasileira. *Revista de Estudos Eleitorais*, Recife, v. 2, n. 3, p. 1-103, jul..

RIBEIRO, Bruna; PASTI, André; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos.(2023). A inflexão conservadora e o desprezo à gestão democrática das políticas territoriais: farsas e

pseudoparticipação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SANTOS, Mauricleia Soares dos; AZEVEDO, Auta Jeane da Silva (org.). *Dossiê de Monitoramento dos ODS e das Políticas Urbanas Federais 2022: Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: os desafios para a reconstrução*. Rio de Janeiro: Ed. dos Autores, 2023. e-book. Disponível em: <<https://pasti.art.br/wp-content/uploads/2023/09/2022-Capitulo-livro-FNRU-Ribeiro-Pasti-Santos-Jr.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 11, n. 2, p. 31-50. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>. Acesso em: 11 set. 2024.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 39-82. Acesso em: 10 set. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A. (2009). O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. Rio de Janeiro: FASE. Acesso em: 10 set. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A. (2022). Inflexão neoliberal, milícias e o controle dos territórios populares: desafios para a teoria urbana crítica na América Latina. In: PÍREZ, P.; RODRIGUEZ, M. C. (Orgs.). *Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafíos teóricos y políticos*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. p. 79-102. Disponível em: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/153541-opac>. Acesso em: 10 set. 2024.

SANTOS JUNIOR, O. A.; NOVAES, P. R.; NASSIF, T. (2024). Parcerias público-privadas nas políticas urbanas: dispositivos de difusão e estratégias de redução de riscos. *Revista Jatobá*, Goiânia, v. 6. Disponível em: <http://doi.org/10.5216/revjat.v6.78354>. Acesso em: 10 set. 2024.

TILLY, C. (2013). *Democracia*. Petrópolis: Vozes.

Taísa de Oliveira Amendola Sanches

Doutora em Ciências Sociais, professora do quadro complementar do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orlando Alves dos Santos Junior

Doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor do Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Maria Tereza Aguiar Parreira

Arquiteta e urbanista, mestranda em Planejamento Urbano no Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Viração, alienação e as brechas para uma nova gramática do espaço urbano

Hustling, alienation, and openings for a new grammar of urban space

ELISA NACUR

EDSON AGOSTINHO MACIEL

RESUMO

Este artigo propõe uma leitura crítica das transformações da democracia contemporânea a partir da centralidade das periferias urbanas como territórios de invenção e conflito. Pelo estado atual de crise do capitalismo contemporâneo, reflexões sobre os temas da alienação, da “financeirização” e da “desdemocratização” — tendo por base o conceito de viração (como prática de sobrevivência e resistência em contextos de abandono estrutural) — constituem-se como eixos aqui explorados. Considerou-se como orientação à estrutura metodológica a contribuição das teses de Henri Lefebvre (2001; 2019), Karl Polanyi (2000), Paulo Freire (2023) e Rodrigo Nunes (2023). Esta estrutura nos serviu à defesa hipotética de que o espaço urbano das periferias, historicamente atravessado por desigualdades e mercantilizações, constitui-se como terreno fértil para o surgimento de novas formas de organização política. Sendo assim, na interseção entre práxis educativa e práxis espacial — como potencial a ser explorado na formação/organização das cidades — indicamos caminhos para uma nova gramática urbana do comum, forjada nas brechas do neoliberalismo.

Palavras-chave: periferia; democracia; viração; alienação; espaço urbano; revolução.

ABSTRACT

This article proposes a critical reading of the transformations of contemporary democracy based on the centrality of urban peripheries as territories of invention and conflict. Given the current state of crisis in contemporary capitalism, reflections on alienation, “financialization” and “de-democratization” — grounded in the concept of *viração* (understood as a practice of survival and resistance in contexts of structural neglect) — constitute the axes explored here. The methodological framework draws on the contributions of Henri Lefebvre (2001; 2019), Karl Polanyi (2000), Paulo Freire (2023) and Rodrigo Nunes (2023). This structure supports our hypothetical argument that the urban space of the peripheries, historically shaped by inequalities and commodification, constitutes fertile ground for the emergence of new forms of political organization. Thus, at the intersection between educational praxis and spatial praxis — as a potential to be explored in the shaping/organization of cities — we point to pathways for a new urban grammar of the commons, forged in the cracks of neoliberalism.

Key words: periphery; democracy; *viração*; alienation; urban space; revolution.

INTRODUÇÃO

Nas encruzilhadas do século XXI, a democracia vem amargando um esvaziamento estrutural que atravessa tanto suas instituições formais quanto as suas bases simbólicas. Em meio ao colapso da sociedade salarial, à erosão da representatividade política e ao embaçamento entre discursos e realidade material, conforma-se um cenário no qual as periferias — enquanto espaços físicos, sociais e políticos — assumem protagonismo vital. Elas assimilam as contradições do capitalismo contemporâneo e dão vida a novas estratégias de resistência política. Olhando para isso, este trabalho pretende analisar os modos de organização social emergentes (como a “viração”, aqui entendida como um conjunto de práticas de sobrevivência e resistência em contextos de abandono estrutural) que estão sendo forjados sob formas espaciais urbanas e periféricas.

Os próprios sentidos de uma emancipação demandam uma análise atual quando não se tem mais presentes determinados elementos formadores da sociedade de classes existentes num momento histórico anterior ao nosso. A reconfiguração do trabalho, o avanço da financeirização urbana e a dissolução das mediações clássicas da política exigem um olhar crítico contemporâneo para a questão urbana e para a reprodução social. Estas, na terceira década do séc. XXI, não podem se ancorar em bases que já não existem. O movimento sindicalista e as organizações classistas não conseguem ter a mesma força que já tiveram antes. Os novos sentidos, presentes nas improvisações múltiplas e variadas que existem nos territórios periféricos, são sintomas de um conjunto cada vez maior de trabalhadores sem trabalho (Canetti, 2024). É isso que este artigo pretende investigar.

Para tanto, utilizou-se uma leitura crítica das formas de dominação atuais, mas também de suas possíveis brechas. Partimos do conceito de “viração”, termo que designa a “inventividade” cotidiana das classes subalternizadas em contextos de abandono estrutural (Canetti, 2024), e atravessamos debates sobre a alienação, a reestruturação do território e a crise do liberalismo ocidental para analisar como, nas bases de nossa crise social e democrática, a periferia se reproduz e, ao mesmo tempo, cria modos alternativos de sociabilidade. Destarte, em um mundo onde a empregabilidade é peremptoriamente escassa e, supostamente, a sociedade não é mais regulada pelo horizonte de expectativas de inclusão no mercado de trabalho, o que podem ser as novas formas de resistência à exploração capitalista? O que querem os trabalhadores sem trabalho?

As crises do emprego formal, do trabalho, do projeto de ascensão social, dos movimentos sociais, da família (Feltran, 2011, p. 32) são sinais de que a ideia de modernização *ad infinitum* chegou ao fim. Pois, com o fim da categoria do trabalho assalariado (tal como conhecemos até o início dos anos 1990), nasceram novas realidades, moldadas pela ausência do salário. Essas realidades precárias alinham-se a uma série de aspectos do cotidiano periférico, apesar de a precariedade do trabalho não ser uma exclusividade desses territórios. No entanto, é na periferia, como o lugar da reserva de mão de obra barata, que os métodos alternativos de subsistência efluem. E a razão disso é a necessidade de arranjar formas variadas de completar a renda do mês.

Sendo os “viradores” pessoas que aspiram a oportunidades de geração de renda (ora dentro da formalidade, ora fora dela) em busca do ideal cada vez mais inalcançável de um emprego provedor da vida, essa busca é marcada por uma oscilação acentuada entre a categoria emprego, informalidade, *bicos* e empreendimentos, formando-se, então, um amalgamado indistinguível e não categórico de atividades que, juntas, não conseguem descrever um único profissional (Abílio, 2021, p. 15). Isto pode significar que o capitalismo entrou em uma fase específica, e que os conceitos marxianos de mais valia, valor e mercadoria precisam ser (re)contextualizados, de alguma forma, à escassez de empregos da nossa época.

Importante dizer que a metodologia que orientou nossa argumentação baseia-se numa aquisição teórica que pode ser descrita da seguinte maneira: o eixo dorsal percorrido ordena-se nas acepções de Karl Polanyi (2000) quando da sua constatação de que a sociedade moderna sofre o fenômeno de uma “grande transformação” pelo “desenraizamento” da economia das relações sociais (como elemento pertencente à natureza política destas relações), passando a dominá-las. Sendo assim, para Polanyi, vive-se

— a partir da Idade Moderna — a sociedade “de mercado” e não “no mercado”. Essa definição contribui para a noção de que toda a organização das forças produtivas e das relações de produção se encontra, sumariamente, influenciada pela lógica do modo capitalista de produção. Sendo assim, a contradição (inerente ao capitalismo) entre capital e trabalho faz com que este último se reconfigure paulatinamente, no decorrer da história, até chegar aos termos atuais (inserimos aí o tema da “viração”).

A partir dos princípios de Polanyi e sua contribuição à crítica do mundo do trabalho, recorre-se às teses de Henri Lefebvre (2001; 2019): este último nos instrumentaliza a adquirir uma visão da atuação do capitalismo materializado no espaço. Para Lefebvre a cidade tem potencial indutivo na produção de capital — portanto as organizações (ou a forma) dos espaços urbanos podem ser decisivos na aquisição do valor (como resultado de exploração do trabalho capitalizado).

Nessa perspectiva, compreende-se que o próprio potencial material urbano pode, paradoxalmente, servir para subverter a reprodução do capital em momentos de confronto. Neste momento entende-se que a “tomada” dos meios de produção urbanizados (que as cidades detêm pela sua formatação) pode contribuir à dissolução do sistema de reprodução de capital. Aqui já podemos vislumbrar que o trabalho remodelado (e as tentativas de “viração”) pode se manter sob novas formas urbanas de acomodação deste mesmo trabalho e que essas novas formas, por sua vez, poderão alimentar os processos produtivos exploratórios. No entanto, percebe-se que, da mesma forma e intensidade, podemos adquirir o oposto (ou o revés) e conceber esse processo como fissuras que trazem impedâncias (resistências) aos processos exploratórios do capital, sendo necessárias à sobrevivência. Portanto, a cidade (no estado de periferia do capitalismo) tem o potencial de forjar — no limiar da exploração — novos processos revolucionários.

Como terceiro eixo da nossa base teórica, Rodrigo Nunes (2023) — com sua tese do leninismo difuso — nos indica que há um meio termo a ser perseguido: esta orientação se encontra entre a imposição vertical das instituições, sobre as relações sociais, e as decisões horizontais plenas de participação coletiva. Toda a concepção deste terceiro autor solicitado baseia-se na orientação de novas formas de organização social que atuam na aquisição de novos tempos. Ou seja, nas franjas do capitalismo (des)territorializado, em condições de crise perpétua, as organizações sociais urbanizadas devem seguir a orientação dinâmica entre horizontalismos e verticalismos. Esta “inteligência atenta” entre modos impositivos e participativos — que servem ao mundo do trabalho urbanizado — deve

operar no favorecimento das áreas periféricas quando estas encontram-se organizadas social e politicamente.

Por fim, para se falar do método aqui proposto, acionamos a teoria de Paulo Freire (2023) com sua Pedagogia do Oprimido no sentido de orientar o pensamento à aquisição de processos educativos críticos. Esta orientação assume o viés disruptivo de rompimento ao padrão estabelecido, para que se possibilitem novas formas de organização sociais, que, por sua vez, estarão ensejadas em novas formas de espaços urbanizados. Portanto, a disseminação da teoria de Freire pode acelerar os processos de organização social (e de espaço) aos quais Rodrigo Nunes se refere. Preconiza-se, no olhar às potencialidades das cidades a partir da sua forma e organização, uma pedagogia do espaço (espaço urbano periférico emancipatório) que representa as maneiras intuitivas de organização e defesa dos oprimidos ante os assaltos do capital.

Com o desenvolvimento do método supra-apresentado, buscou-se aqui aventar uma teoria da revolução urbana a partir das bordas: uma revolução periférica, ancorada na experiência concreta dos corpos, na disputa pelo espaço e na invenção de novas formas de organização política. Ao longo da análise, abordaremos como o território se tornou uma das arenas decisivas da luta de classes, sendo atravessado tanto pela financeirização quanto pelas práticas insurgentes de ressignificação. No *hall* dos acontecimentos (em tempos de algoritmos, neoliberalismo difuso e esvaziamento do Estado social) questiona-se: quem representa quem? Onde está a verdade? E, sobretudo, de onde pode brotar o comum?

O compromisso com os temas aqui dispostos organiza-se nas seções que seguem. No primeiro capítulo, abordaremos como a internet, as redes sociais e a ausência de coesão na luta de classes contemporânea facilitam que a ideologia burguesa encubra a realidade com discursos cada vez mais sofisticados. Tais discursos ao mesmo tempo confundem e arregimentam entusiastas que buscam, nos seus oradores, um sentido para uma vida sem sentido. Aqui se tentou questionar como a classe trabalhadora pode se articular em prol dos seus interesses mesmo estando em uma sociedade em que a democracia está cada vez mais fragilizada — encoberta pelo cinismo e por um poder que soube rir de si mesmo (Safatle, 2021) contando inverdades na forma leviana de uma piada, mas que no fim, conquista a simpatia de muitos trabalhadores precarizados.

Na segunda seção temos um breve encontro com as teorias de Karl Polanyi e Rodrigo Nunes no sentido de apresentar as organizações da sociedade a partir da inserção do mercado, orientado pelo capitalismo, e as novas possibilidades recentes de um mundo periférico. Na terceira seção apresentamos a ideia de revolução (pelos processos

possíveis de organização/formação da sociedade) a partir da dicotomia das formas de representação do espaço urbano e a sua tomada proletária (a dos meios de produção), como que por influência do mundo concreto sobre os indivíduos. Na seção posterior, temos um breve debate sobre o tema do território em crise e os processos de financeirização contemporâneos — esta exposição demonstra novas relações sociais com o seu espaço a partir da dinâmica recente do capitalismo.

No quinto capítulo abordamos o tema da revolução social (como possíveis novas formas de organização) minada pelos processos de alienação que assolam o proletariado periférico nas cidades capitalistas. Por fim, na última sessão de conteúdo, aventou-se uma perspectiva revolucionária como potencial do mundo periférico e suas realidades de constituição ante os assaltos do capitalismo contemporâneo e as novas formas de organização sociais e de espaço.

I. **DEMOCRACIA FRAGMENTADA: QUANDO NINGUÉM REPRESENTA E NADA É VERDADE**

A ausência da sociedade salarial tem criado formas inusuais de sobrevivência nos territórios periféricos. Diante de um mundo antigo que erode e cinde seu chão para o nascimento de um outro, determinado por tecnologias autônomas, a capacidade de se reinventar para poder sobreviver é a nova forma de adaptação humana. Essa capacidade é o que Canetti (2024, p. 45) chama de “viração”.

O cotidiano da periferia passa, então, a ser o *bico, trampo, correria, lutando para sobreviver, batalhando graças a Deus*. Essa realidade, definida por Gago (2018) como “pragmática vitalista”, caracteriza a reprodução social contemporânea, em que instituições tradicionais da sociedade moderna, como o Estado, a Igreja, a assistência social, o sindicato, não exercem mais o papel que tinham na política do século XX. Isso nos leva a considerar uma forma de democracia diferente das que conhecemos no passado. Essa democracia se mantém por meio de uma estrutura social complexa, na qual a narrativa e a capacidade de mobilizar o apoio das massas têm mais influência do que as condições materiais concretas, como o preço dos alimentos, o custo de vida e as oportunidades de mobilidade social. Temos aqui, portanto, um novo estágio de desenvolvimento da ideologia burguesa.

Segundo Marilena Chauí (1980), a ideologia é um conjunto de recursos empregados pelas classes dominantes para encobrir a realidade. Se o uso da internet e da inteligência artificial potencializam esse disfarce, mais difícil se torna conceber um levante organizado

contra as novas formas de exploração capitalista. Não é incomum ouvir de eleitores periféricos discursos políticos que contradizem a sua classe social e se alinham à direita e, logo, aos seus interesses privatistas de lucro capitalista. Esse fenômeno, diretamente relacionado à ascensão da internet e à utilização das redes sociais como *locus* de sociabilidade e da arena política, impõe desafios atuais para a defesa da democracia. Sendo o Instagram, a rede X, o Tik Tok e o YouTube as ágoras do século XXI, quem são, então, os filósofos e os discípulos da nossa sociedade?

Esse questionamento é importante porque, se a realidade material já não atua como eixo predominante na conformação das inclinações políticas da classe trabalhadora, como será possível construir formas de unificação e arquitetar estratégias coletivas contra a exploração? Em “Realismo Capitalista”, Fisher (2000, p. 107) conta como as empresas conseguem escapar à culpabilização de catástrofes ambientais que elas mesmo provocam, enquanto o governo é facilmente culpabilizado por isso. Nas suas palavras, o Estado está ali para ser culpado precisamente por seu fracasso em agir enquanto um poder centralizador, da mesma forma que Deus deveria agir.

No Brasil, a alta no preço dos alimentos, por exemplo, que acontece porque o agronegócio prioriza a exportação de *commodities* para o comércio internacional, não é vista pela população da forma que poderia ensejar uma mudança estrutural neste cenário. Paralelamente à alta do preço dos alimentos, parlamentares alinhados aos discursos da direita e extrema direita polemizam este fato como se o governo Lula fosse o único responsável¹, despistando os laços políticos e econômicos rentáveis que estabelecem com

¹ Vejam-se, por exemplo, as críticas que o governo recebeu no terceiro ano de seu mandato em razão da inflação dos alimentos e da isenção concedida a determinados produtos importados (Gazeta do Povo. *Acuado pela inflação de alimentos e distante do campo, Lula acumula barbeiragens na lida com o agro*. Curitiba, 27 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/agronegocio/acuado-pela-inflacao-de-alimentos-e-distante-do-campo-lula-acumula-barbeiragens-na-lida-com-o-agro/>. Acesso em: 04 ago. 2025). Embora tenha sido amplamente criticado pelo agronegócio e acusado de agir de forma irresponsável, em meados de agosto de 2025 o governo foi levado a negociar com a bancada do setor ao sancionar, com ressalvas, o chamado “PL da Devastação”, que previa, entre outras mudanças, a dispensa de licenciamento ambiental para determinadas atividades empresariais de alto impacto ambiental (Camargos, Daniel. *PL da Devastação: Lula freou parte da boiada, mas deixou a porteira entreaberta*. CartaCapital, 11 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/pl-da-devastacao-lula-freou-parte-da-boiada-mas-deixou-a-porteira-entreaberta/>. Acesso em: 04 ago. 2025). Essa conjuntura se relaciona com a impopularidade do mandatário nos anos anteriores, quando era apontado como principal responsável pela alta dos alimentos — narrativa amplamente fomentada pela ala parlamentar de direita, a qual, paradoxalmente, é pouco identificada pela população como corresponsável pelo avanço do desmatamento e, consequentemente, por uma política predatória que privilegia a exportação de *commodities* em detrimento do consumo nacional e de modelos produtivos ambientalmente sustentáveis.

esses setores da economia nacional. Enquanto isso, pautam projetos legislativos imensamente perigosos para a salvaguarda ambiental.

Cenários como esse explicitam como crises que abalam o local e o território são escamoteadas pelo mercado como resultado de apenas uma “má gestão”. Essa narrativa da “má gestão” cumpre papel ideológico fundamental: ela personaliza a crise, individualiza o fracasso e retira de cena os verdadeiros motores estruturais da desigualdade. O que se observa, então, é um deslocamento da crítica: ela deixa de ser sistêmica para se tornar moral. A falência do sistema econômico, político e ecológico é transmutada em culpa individual — de governantes específicos, de políticas pontuais, de pessoas “preguiçosas” ou “corruptas”. Esse deslocamento favorece o neoliberalismo, que se perpetua justamente ao transformar toda disputa coletiva em dilema pessoal.

É nesse vácuo de responsabilidade coletiva que se instala a nova racionalidade política. A lógica do empreendedorismo de si, como nos advertem Dardot e Laval (2016), impõe à população periférica a crença de que o sucesso ou o fracasso são frutos de mérito individual, não de desigualdades estruturais. Isso cria uma subjetividade marcada pela autovigilância, pela hiperprodutividade e pela naturalização da precariedade.

Nesse cenário, a “viração”, longe de ser apenas uma tática de sobrevivência, torna-se também uma forma de resistência criativa, ainda que, em alguns momentos, esse movimento também possa ser capturado pelos discursos meritocráticos nos quais a capacidade de se reinventar em cenários hostis seja associada ao mérito individual e não às formas de resistência coletivas. Nesse sentido, se, por um lado, a “viração” pode revelar a inventividade política de sujeitos periféricos, por outro também pode ser apropriada pelo discurso meritocrático, servindo à própria lógica que os oprime. As nuances possíveis entre sobrevivência e dominação se desenrolam em um cenário com sentidos políticos ambivalentes.

Por isso, o desafio contemporâneo não é apenas retomar o debate sobre os direitos sociais e a justiça distributiva, mas reinventar os meios pelos quais esse debate se inscreve na vida cotidiana das pessoas. A política não pode mais estar restrita ao Congresso ou ao gabinete; ela precisa circular nas redes, nas estéticas periféricas, nos fluxos da cultura pop, nos vídeos curtos e nas hashtags virais. Como aponta Suely Rolnik (2006), a micropolítica das sensações, dos afetos e das narrativas pode ser mais potente do que as estruturas rígidas da macropolítica.

Como reencantar a política num tempo em que a esperança foi capturada pelo algoritmo? Como disputar o imaginário social, o desejo e os afetos sem cair no moralismo ou na tecnocracia? Talvez a resposta esteja não em um novo programa de governo, mas em uma nova “gramática do comum”, que seja capaz de reaproximar os corpos, as vozes e as lutas — a partir das ruas, das favelas, dos quilombos, dos terreiros, dos aplicativos, dos becos e vielas, dos podcasts e das danças virais.

II. PERIFERIA, CRISE DO MUNDO LIBERAL E NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO

As crises que fomentam o estado de periferação do mundo podem ser tão severas que acabam por fragilizar a regulamentação do mundo liberal de mercado. Desta forma, abre-se espaço para governos de extrema direita, por estes entenderem que suas dominâncias autoritárias e monopólicas podem estar ameaçadas. A perpetuação das benesses daquele 1% da população mundial que emite a mesma quantidade de carbono que os 2/3 mais pobres da humanidade (Oxfam, 2023) não pode estar ameaçada.

Michele Cangiani (2011) desenvolve uma análise sobre as ideias de Karl Polanyi, e sua crítica sobre a sociedade capitalista, a partir do que o autor chama de crise do capitalismo liberal. Na obra “A grande transformação: as origens da nossa época”, nosso autor retrata o fim do capitalismo “oitocentista” ou “vitoriano” a partir das últimas décadas do séc. XIX até a Primeira Guerra Mundial. Esse evento revelou a deterioração das ideias de um Estado liberal que tinha sua base de atuação calcada num mercado autorregulador. O fim dessa instituição ideal de sociedade comprova — segundo Polanyi — que o mundo liberal “não dá conta” de conter as contradições do capitalismo e acaba produzindo (como fato histórico) um cenário fascista e/ou de guerras. O autor orienta seu pensamento para a o ideal democrático como forma de controlar os processos sociais. Assim, as tendências ideológicas da economia neoclássica e, mais recentemente, o neoliberalismo não solucionam — pelo viés exclusivo do mercado — os problemas da vida em sociedade.

A crise do arranjo institucional do capitalismo liberal pôde se revelar em momentos da história onde as noções de equilíbrio do mercado tornaram-se assimétricas. Após a Segunda Guerra Mundial, os limites da democracia, impostos pelo desenraizamento da economia e por influência desta sobre a política na formação da sociedade, revelaram-se em contextos não liberais. O corporativismo autoritário neoliberal pôs em xeque os aspectos do pluralismo, do cooperativismo e do bem-estar social. Há, segundo Polanyi, um novo

“arranjo institucional” que prevê um exercício máximo do mercado amplamente difundido em detrimento das instituições democráticas (minando-as). Assim, a democracia encontra-se limitada ante uma economia desenraizada.

Michele Cangiani destaca, ainda, que o caráter de ruptura com o estado de enraizamento da economia pela moderna sociedade de mercado despertou em Polanyi, considerando a limitação democrática dos mecanismos de mercado, uma possibilidade de “reenraizamento”. Desta forma, haveria um retorno do controle de tal economia pela sociedade num contexto novo, principalmente por meio de instituições políticas que permitam a liberdade democrática dos indivíduos. O autor vislumbra uma possibilidade de implantação de um planejamento participativo, mas se constata que não há a possibilidade de controle da economia (por parte da sociedade) mantendo-se o universo organizacional capitalista de mercado.

Considerando a reprodução do capitalismo contemporâneo em nações periféricas pelo mundo, onde a atuação do neoliberalismo nos últimos 50 anos fez nascer novas formas de relações políticas (calcadas na superação da crise do capital, por imposição dos interesses do mercado), a reinterpretação histórica do papel do Estado mais uma vez se apresenta. Nesta linha, em contraposição ao *welfare state* keynesiano, temos o Estado de bem-estar social erodido

As condições de reprodução do trabalho nos últimos anos vêm sofrendo as agruras do ciclo de crise do capital — que quer a todo o custo dispensar força de trabalho (na intenção de adquirir lucro). Descreveremos as características que promovem a formação de uma massa de desempregados, ou sem trabalho, que irá fazer parte do contingente “periferizado” do mundo capitalista contemporâneo, mas é interessante expor neste momento as formas que a sociedade pode assumir a partir do cenário atual das relações políticas setoriais, na qual as frações do capital se encontram em estado de crise. Falamos, portanto, dos arranjos que as organizações políticas da sociedade podem esboçar a partir do cenário devastador criado pelas relações de mercado. Arranjos que, cedo ou tarde, acabam repercutindo em toda a ecologia social.

Pelos sintomas que passamos nas últimas décadas, considerando os grandes avanços da tecnologia na área da produção e da informação, os setores fabris de aquisição e logística da indústria vêm se aprimorando a cada dia, rumo a uma “inteligência” de oferta quase que absoluta. Isto sem falar no parque produtivo onde a robótica e a automação se tornaram regras. A inserção no mercado de trabalho sob estas condições se revela um

verdadeiro desafio.

Pelas atribuições atuais, o Estado — que aparece como coadjuvante, mas que atua fortemente na sua própria dissolução (enquanto provedor de direitos à classe trabalhadora) — trabalha na manutenção do cenário positivo para o alargamento das benesses do mercado. As crises do capitalismo, longe de fragilizarem o sistema financeiro, garantiram aos bancos lucros inéditos, sustentados por taxas de juros elevadas que atravessam continentes. Assim, políticas agressivas à classe operária, na erosão dos seus direitos, são o diapasão do Estado contemporâneo. Neste sentido, observamos a imposição cada vez mais verticalizada da atuação das organizações políticas (sobretudo, pertencentes ao Estado) no mundo.

O espaço relacional colaborativo e democrático perde força nos últimos anos por imposição das frações irmanadas ao mercado através da exacerbação dos monopólios de exceção, da instituição de impérios e das oligarquias de poder. No limiar das relações, principalmente na periferia do capitalismo, a ditadura do mercado pode assumir nuances fascistas como forma de impor seus desígnios. Assim, percebe-se um questionamento ao mundo liberal que prima pela preservação das liberdades individuais de expressão e associação; por um sistema judiciário independente; por um julgamento público por júri; e pela abolição dos privilégios aristocráticos.

Para além do paradoxo entre liberdade e exceção, que vivemos desde o século XVIII, imagina-se que a organização da sociedade (enquanto organização política) poderá sofrer flexões que contribuam como resistência aos avanços verticalizados da atuação do Estado. Rodrigo Nunes (2023) desenvolve a ideia do que ele chama de ecologia em forma de rede de relações verticais e horizontais. As formações verticais se encontram centralizadas e herméticas, como o Estado ou os partidos políticos, enquanto as organizações horizontais são descentralizadas, como os movimentos sociais ou as formas orgânicas de organização da Web.

Nunes defende como formato possível de organização política é-aquele que não é absolutamente vertical nem horizontal: chega-se à ideia de um modelo intermediário (o que o autor chama de distribuído), calcado numa reprodução dialética de atuação. A partir da década de 1990 se experimentaram no mundo certos modos autorregulados de gestão, ou seja, admitiu-se a governança autorregulada que despreza a atuação dos seus agentes. Esse modelo veio favorecer as especulações impositivas das frações do capital no poder. Propõe-se, no modo nem vertical nem horizontal, uma organização coletiva e com representatividade do papel dos agentes: é o que Rodrigo Nunes chama de “leninismo

difuso”. As formas verticais centralizadas impedem a participação democrática dos agentes e podem se implementar através de processos não participativos (ditatoriais; de um único agente organizado; Estado e partidos políticos centralizados). Já os moldes horizontais são descentralizados e admitem uma pluralidade de agentes organizados (no entanto, caracterizados por uma baixa capacidade de ações). A defesa da tese de Nunes é adquirir como organização política revolucionária a forma ideal que está no meio e de caráter difuso, variando, portanto, e dialeticamente, entre as formas verticais e horizontais. Torna-se instigante admitir novas maneiras de organização política difusas no sentido de sua atuação ante um mundo liberal em crise.

III. A REVOLUÇÃO PELA REPRESENTAÇÃO DO ESPAÇO OU A “DESABSTRAÇÃO” POR IMPOSIÇÃO DOS MEIOS

A ideia de revolução como uma aspiração de algo novo, baseado em relações originais entre a produção e o consumo de recursos que nos são ofertados pela natureza, pode ganhar desenhos instigantes. Na contramão da história, há defesas que podem surtir alternativas às realidades aqui apresentadas, relativas aos modos de produção capitalistas e seus resultados socioespaciais. Na conjuntura de reprodução do capitalismo — que até recentemente se baseava no poder de dominação imperialista americano — há uma impedância que questiona sua hegemonia. Essa hegemonia, que se desenvolve plenamente por força do capital monetário/financeiro, encontra-se fragilizada pelos avanços da China. Hoje a economia chinesa desponta como uma alternativa à dominação americana por basear sua conduta nas relações econômicas produtivas e não, unicamente, sob uma lógica econômico-financeira. O desenvolvimento de sua rota da seda, que se apresenta muito mais como um projeto de integração produtiva e não unicamente financeira, traz a ideia de surtir lastros territoriais e não exclusivamente dependências monetárias. Da mesma forma está comprovado o interesse da China em Taiwan, na sua produção de semicondutores.

O que temos na explanação supracitada é uma variação sobre o mesmo tema, onde as estruturas originais do sistema capitalista podem estar mantidas. No entanto, os modos como seus novos avanços lidam com produção e consumo — plasmados numa perspectiva globalizada — podem estar apoiados em detalhes diferenciais. A “simples” mudança no espectro da dominação, pela produção e não pela rentabilização, já nos induz a novas perspectivas. No entanto, isso não quer dizer que as simetrias de acesso a recursos estejam garantidas — principalmente em se tratando de escalas globais. Neste sentido, há dois

pontos fundamentais que caracterizam o capitalismo enquanto sistema de relação entre pessoas e entre pessoas e o seu espaço: a propriedade privada e o Estado. De forma muito reduzida, o aceite (in)consciente sobre a privação à propriedade de bens, tendo o Estado como garantidor deste princípio, apresenta-se como uma fórmula primária do capitalismo burguês. Falar de revolução neste aspecto é reverter (reinterpretar) esta chave. A ideia de revolução periférica enquanto revolução urbana é uma especulação instrumental sobre a erosão das condicionantes mais primárias do sistema capitalista (Estado e propriedade privada).

Quando Henry Lefebvre propõe sua revolução (enquanto revolução urbana) considera-se que as formas sociais e espaciais — que dialeticamente estruturam as relações entre as pessoas, no seu espaço — sejam revertidas. Essa reversão deve abalar os princípios estruturais do capitalismo na sua essência. Portanto, as fissuras da cidade urbanizada que podem promover a revolução lefebvrea devem reinterpretar as condições da privação da propriedade, representadas pelo parcelamento (divisão) da terra, mas também todas as suas dissidências. Assim, o questionamento de certos traços da sociedade torna-se uma premissa. São eles: (a) a proliferação da ideia de condomínios como hierarquização de classe (grafando o território); (b) a dicotomia entre público e privado (como monopólio da terra e representação material de poder); (c) a idolatria dos símbolos e seus significados urbano-burgueses (como padrão construtivo); e, por fim, (d) a atuação das frações de capital na construção das cidades. Algo que nos é caro se constata na influência vertical do Estado na reprodução das cidades e, de maneira geral, nos espaços de convívio da sociedade moderna. Segundo Bourdieu (2014), o Estado está em todas as coisas, e a doutrina diária (policialesca) exercida verticalmente por este ente contribui fortemente com as formas de alienação do capital que assolam a sociedade moderna. Nesta consideração devem-se prever outras formas de organização política — para além do Leviatã (Mészáros, 2021) — como estrutura e forma alternativas.

A ideia de que a periferização do mundo poderá prover novas formas de organização políticas já é um fato, pois se entendermos que a sobrevivência da população advém de dinâmicas alternativas ao Estado já podemos imaginar essas novas dissidências. A periferia, assim, exerce um papel de tomada (por contaminação, através das fissuras) desse Estado. Pela dinâmica revolucionária, que parte da dissolução daquilo que está estabelecido pelas influências simbólicas e seu poder, um caminho possível é o “ataque” ao estado das coisas através de novas formas (e seus significados).

A construção de um novo indivíduo através da “desabstração”, como fundamento

da obra do educador Paulo Freire, mira-se numa cultura emancipatória sobre uma pedagogia da práxis autêntica. A aquisição de uma sociedade crítica, rumo à transição do seu estado colonial ao reflexivo, revela-se como a desmontagem do estado de objetificação dos sujeitos. Assim, a tragédia do homem moderno e a renúncia a sua capacidade de decidir sobre a imposição do receituário das elites caracterizou a vida em sociedade nos últimos tempos. A proposta de Paulo Freire é a transição do sujeito sectário ao sujeito radical (não como mero expectador, mas, o quanto antes, como sujeito da ação, sendo crítico e colaborativo).

A autodesvalia, a inferioridade, a alienação e a imitação são características da transição de uma sociedade colonizada que deve ser transmutada para um estágio de autoconfiança e autoconhecimento. Portanto, prima-se por uma passagem da postura de objeto para sujeito da ação. Esta transição se dá de uma “sociedade fechada” (no imobilismo) para uma sociedade aberta: a democracia admite essa transição. Assim, a educação pode ser vista como processo de humanização no sentido de desalienação.

Segundo Paulo Freire podemos estar num estágio de consciência transitiva preponderantemente ingênua (considerando países da América Latina, a exemplo do Brasil). A não promoção da atividade crítica e a permanência da atividade ingênua levam à consciência fanatizada (de irracionalidade sectária). A transitividade crítica pela educação dialógica e ativa, voltada à responsabilidade social e política (como matriz verdadeira da democracia), apenas se dará pelo trabalho educativo crítico. Vivemos a massificação da indústria e a consciência transitivo-ingênua distorcendo a consciência transitivo-crítica. Há aqui um perigo de se despertar uma consciência intransitiva.

Os países do Sul global que se caracterizam como colonizados baseiam-se, historicamente, na grande propriedade (da posse) individualizada. As autarquias, fechadas ao diálogo e empenhadas em verticalizar as relações por imposições dos senhores (e seus feudos), encontram-se numa espécie de “mandonismo”. A sobreposição da tese de Paulo Freire à de Lefebvre na construção de uma sociedade crítica e revolucionária passa pelos processos de ressignificação dos seus símbolos. Trata-se das formas em que a educação, por seus signos, e a cidade, por suas gramáticas, se tornam espaços de processos revolucionários do pensamento.

A força do design urbano, a partir da representação dos seus signos de poder, pode desmaterializar as condições de submissão da sociedade pela (in)consciência. A falsa consciência urbana que apresentamos aqui pode ser desconstruída a partir de novas

semânticas urbanas que, por exemplo, questionem a propriedade privada como elemento fundamental de reprodução das cidades capitalistas.

O espaço abstrato analisado por Lefebvre sendo erodido pelo espaço social (onde o valor de uso suplantara o valor de troca) pode ser iniciado pela socialização da propriedade e seu modelo de privação. Lefebvre, como um antiestruturalista, crê que o espaço tem, na sua importância, a relação dialética entre o valor de uso e o valor de troca. Isto pode resultar num espaço social de usos quanto num espaço abstrato de expropriações. Há de se prever a importância do *design* urbano na relação predominante do valor de uso sobre o de troca. Portanto, as barreiras do espaço material das cidades que insistem em reproduzir a hegemonia do espaço abstrato sobre o espaço social — ou seja, o valor de troca sobre o valor de uso — deve ruir. As pistas que reproduzem a abstração do espaço são a alienação, a propriedade privada e o Estado regulador.

Outra alternativa — talvez mais abrangente — à hegemonia do capital é a defesa efetuada por Harvey (2015) da ideia de um “utopismo dialético”. O utopismo dialético se refere a uma forma de conceber novas ideias sem os “engessamentos” que resultam, pelas palavras do autor, da “problemática do fechamento” (isto é, o risco de cristalizar as utopias em modelos fixos). Em vez de um espaço estático e excludente, ou de uma solução que se apresente como emancipatória mas definitiva, o utopismo dialético aposta na abertura contínua de possibilidades. Trata-se de uma fuga do pensamento cristalizado e, ao mesmo tempo, de uma aposta na construção social emancipatória em permanente movimento. Assim, a base de uma conversão efetiva está na pluralidade de alternativas, que só pode ser concebida dentro dessa perspectiva dialética de utopia.

Antes de tudo, o mote deverá ser o trabalho com questões de cunho ético, tanto no sentido político quanto no econômico — devem-se aprimorar as relações interpessoais onde o lucro não seja dominante. É possível que relações de cunho socialistas devam surgir justamente na linha periférica e marginal do mundo, como uma condição de esperança, podendo desconstruir todo o processo edificado no dinheiro e na usura, esculpido pela história do capitalismo.

IV. A CRISE DO TERRITÓRIO, CONTRADIÇÕES CONTEMPORÂNEAS SOB PROCESSOS DE FINANCEIRIZAÇÃO

Para se discutir os desafios que envolvem a formação do território, à luz de uma perspectiva de justiça socioambiental, é necessário expor algumas condições do nosso tempo. O marco teórico de referência que define o termo como materialidade dos processos sociais — e enquanto o lugar onde a vida social se expõe a uma tendência uniformizante e normatizada (técnica e política) — ergue-se a partir de uma atuação determinante: a do mercado. Portanto, território e mercado tornam-se conceitos xifópagos (Santos, 2020). Esta interdependência institui uma ideia de ordem, através das determinantes do sistema mercantil territorializado.

Diga-se isso da imposição, das estruturas que determinam as ações individuais e coletivas, estando normatizadas pela técnica e reguladas pela economia. Recentemente, os fenômenos de fragmentação dos processos produtivos, aliados a uma divisão social hiperespecializada do trabalho, promoveram o surgimento de condicionantes ainda mais elaboradas de ordenamento dos processos de acumulação capitalistas. Os eventos das últimas décadas que caracterizaram tais processos, atrelados às determinações sobre o território, promoveram novas tendências estruturais. A realidade multiescalar das práticas econômico-sociais foi determinante para a definição do conceito de escala e para sua circulação em diferentes contextos globais (Swyngedouw, 2018).

A tese dos espaços da globalização (Santos, 2000), como definição de lugares apropriados ao desenvolvimento capitalista recente, considerando um conjunto de possibilidades/oportunidades para potencialização da produtividade, fez com que o território assumisse a mediação do global com o local. Neste sentido, considerando a condição de imposição e influência do território nos comportamentos locais, em face às determinações normativas da globalização, percebe-se o surgimento de fenômenos novos. Tais efeitos podem ser caracterizados como respostas às investidas de natureza universal sobre as individualidades locais, por determinação das estruturas do território.

No entanto, há de se ressaltar que (como num jogo de influências mútuas) o território admite as determinações deste mesmo universo local. Assim, como uma “camada fluida e porosa” que admite influências global-universais, o território acaba por também assumir influências do contexto local. Esta característica torna o termo “território” uma das categorias mais importantes e decisivas no estudo do desenvolvimento humano na história.

Uma questão importante a ser considerada são as investidas do capital sobre as

(re)configurações escalares do território, a partir da ideia de financeirização das cidades pelo mundo. Para tanto, do ponto de vista econômico, algumas nações podem apresentar uma relação matemática entre juros e inflação desproporcional em comparação com outros países do centro do capitalismo. Este “estado da arte” indica que a noção de investimento financeiro, em determinados países, pode gerar lucros promissores. As modalidades destes investimentos na construção de cidades a partir da perspectiva do financiamento — por exemplo: em moradia — acaba sendo estrutural. De maneira geral, a reprodução dos espaços urbanos determinada pela ideia do “rentismo” acaba por caracterizar fenômenos endêmicos injustos.

O acesso à terra urbanizada pelo viés mercadológico fez surgir alguns enclaves que são determinados (no âmbito do território) pela exceção de grupos sociais a determinados lugares de privilégio. No usufruto dos recursos do território, a visão classista, inspirada na divisão social do trabalho em Marx, vai determinar a hierarquia estrutural das cidades. Ou seja, classes específicas irão ter acesso à urbanidade em detrimento das demais. Essa visão encontra respaldo em duas características básicas do processo capitalista de reprodução das cidades: a defesa incontestada do latifúndio (sob processos de acumulação por “patrimonialização” do solo) e a renda da terra (Harvey, 2018).

Defendemos que as investidas do capital globalizado na produção de “cidades mundiais”, como lugares propensos ao investimento financeiro, ratificam e agravam as condicionantes do “rentismo” e da propriedade privada. Por consequência, o acesso horizontal aos recursos naturais do território pela sociedade se torna cada vez mais improvável. Assim, mediante a concentração por monopólio do latifúndio e as variações dos valores da terra promovidos pelos grandes investimentos pontuais na cidade, o exercício do direito à moradia torna-se exíguo.

Outra questão relevante é que as escalas de poder em atuação no território tendem a manter os desequilíbrios sobre as variações dos valores da terra (que engendram maiores especulações de renda aos interessados). O território desigual — como num paradoxo — acaba por desenhar um cenário propenso à reprodução da acumulação capitalista na multiplicação do seu capital fictício. Este caráter revelará arroubos diferenciais de valores da terra topologicamente localizados, em resposta aos investimentos pontuais de concepção das ditas cidades globais e suas externalidades.

As táticas de ampliação/reprodução supracitadas encontram-se descritas num modo muito peculiar de atuação do capitalismo. Refiro-me aqui aos processos de reprodução ampliada do capital, mas se deve considerar uma atuação paralela e decisiva —

destes avanços do capitalismo sobre o território — na agência da acumulação primitiva do capital (Marx, 2017). Esse segundo modo de atuação opera por expropriação, ou seja, pelas usurpações das posses imobiliárias de outrem.

É o capitalismo, através das suas estruturas de influência, apropriando-se compulsoriamente daquilo que é posse de alguém. Não podemos esquecer as expulsões violentas que a população pauperizada no campo sofreu através das mecanizações agrárias, que assolaram o campesinato europeu, nos séculos XVIII e XIX. Tais investidas, além de reduzir os postos de trabalho, os especializaram. O resultado foi que a população fragilizada não encontrou alternativa senão vender a baixíssimo custo as suas propriedades (perda da terra como perda dos meios de produção).

No âmbito urbano, considerando-se o acesso desigual à terra urbanizada e suas nuances de marginalização das populações com maior vulnerabilidade social, a acumulação primitiva do capital por despossessão é fato consumado (Harvey, 2009). A esse respeito, há de se ressaltar os processos fundiários expropriatórios atuantes nas cidades (pela lógica do “rentismo”), que, assim como no genocídio indígena — nas disputas pelas terras originárias como fonte de lucro —, conceberam o histórico de expulsão de pretos e pobres de áreas centrais das cidades latinas como o Brasil (Stabile, 2023).

Pela síntese, os movimentos recentes de (des)territorialização dos processos de produção e acumulação de capital das cidades, concebendo espaços sob a influência de escalas múltiplas de poder, acabaram por intensificar os mecanismos de aquisição do lucro. Parte-se do princípio de que este fenômeno potencializou os ganhos de especulação sob a renda da terra, fazendo com que os quadros de injustiças socioambientais se agravassem ampliando os estados de vulnerabilidade social. Esta vulnerabilidade se converte, em grande medida, em vulnerabilidade ambiental. No contexto das cidades globais, a crise ambiental também atinge magnitude transfronteiriça. As mudanças climáticas e a dominação rentista-patrimonialista nos países do sul global convertem o problema socioambiental nos ciclos de expansão e retração do capital. O velho pacto oligárquico e as várias frações da classe dominante ligadas, sobretudo, aos setores agrário e mercantil fazem da natureza uma mercadoria a ser convertida em valor monetário (através do seu monopólio pelas classes dominantes). No entanto, esse sistema que se orienta pela busca da maior rentabilidade na acumulação de riqueza abstrata conduz à espoliação e à degradação das condições naturais do planeta do qual, paradoxalmente, depende.

Nos países colonizados pelas nações do centro do capitalismo, a exportação do

agrobusiness e a exploração de recursos naturais mantêm-se como um forte sintoma de subalternidade econômica frente às formas mais recentes do capitalismo. Tal condição dá tons específicos à atual crise, que assume um caráter apocalíptico de degradação social e de espaço, sobretudo em lugares banidos do eixo de desenvolvimento capitalista. Na próxima seção iremos lidar com a caracterização da periferia, considerando sua condição de subalternização a partir imposição do liberalismo no mundo.

V. ALIENAÇÃO, PERIFERIA, REVOLUÇÃO E CIDADE

Os processos econômicos que o modo de produção capitalista impôs à sociedade marcaram definitivamente as condições de existência da Idade Moderna. As relações humanas sofreram profundas mudanças a partir da dominância incondicional da forma dinheiro. A crítica proposta por Polanyi, sobre o desenraizamento da economia, apresentou-se bem antes da Segunda Guerra Mundial — tão logo as novas determinações do trabalho assalariado no chão de fábrica se instituíram.

Neste tempo, como já comentamos, a cisão entre os sujeitos da ação e o mundo dos objetos, como relação de causa e efeito, é um fato. A ação prática se desconecta dos seus resultados, e o mundo dominado pelas mercadorias apresenta-se estranho ao sujeito, aprisionando-o. Este sujeito solitário se vê imerso num mundo competitivo, estranhado e dado às frustrações.

O resultado do fracasso do capitalismo liberal em prover condições de equilíbrio socioeconômico à humanidade promoveu o surgimento de um contingente periférico miserável de pessoas, onde as condições de vida são as piores. A sociedade condicionada pela influência que os valores induzidos pelo mundo das mercadorias lhe impuseram perde sua posição de sujeito da história e assume seu lugar enquanto objeto. Temos, com isso, uma realidade que se desenvolve numa crescente “miserabilização” do mundo representada por um contingente inconsciente de sua atuação.

Essa representação se encontra condicionada a uma agência solitária e alheia à ideia de comunidade real — ética. Esta condição, como já apresentamos, causa frustrações aos indivíduos, no seu agir no mundo, ante uma interioridade subjetiva descolada da vida concreta. Soma-se a isso a recorrência da ideia de Polanyi de que a economia (enquanto mundo das mercadorias) passa a ser a criatura “automovente” e “desenraizada”.

Pelas concepções dos processos de alienação/abstração que constituem a sociedade, pode-se dizer que o mundo encantado das mercadorias domina (por uma inversão dos

processos de representação do valor) as condições do trabalho. Ou seja, as ações práticas do indivíduo moderno se encontram determinadas pelas referências de valor que as mercadorias assumirão pelo seu preço, na forma dinheiro. O fetiche causado pelo mundo das coisas irá atribuir, abstratamente, o tempo de trabalho necessário à produção ou o valor em dinheiro da força de trabalho. Constitui-se, assim, a tese de Marx da dominação por abstração. Retornando a Polanyi, a economia então, na modernidade, irá se desenraizar das relações político-sociais para uma posterior dominação destas mesmas relações. Assim, no mundo da abstração, temos, por força do modo de produção capitalista, uma objetificação do sujeito.

As condições de alienação que o sistema capitalista impôs ao proletariado, quando da perda dos seus meios de produção e a posterior ultraespecialização setorial das frações produtivas, causou no operário um desconhecimento — portanto uma alienação — do valor do seu trabalho cristalizado às mercadorias. Toda a construção do conceito de que a valorização do trabalho se constitui a partir de uma abstração se encontra fundamentada na ideia seminal de Marx: sobre a relação de alienação que impossibilita o trabalhador de reconhecer a encarnação do seu trabalho nos produtos adquiridos pela dinâmica industrial.

O contexto aqui apresentado, relativo à abstração do indivíduo moderno, criar condições específicas que irão determinar as relações interpessoais destes indivíduos no seu espaço. O mundo dos desejos e das ações calcado na racionalidade das decisões, como previu a economia clássica, encontra-se permeado pelos afetos. A rotação deste mesmo mundo a partir do confronto entre o desejo e a necessidade dos seus indivíduos e todos os conflitos que advêm disto geram um ciclo perpétuo de frustrações na irrealização dos anseios solitários e, principalmente, no seu não reconhecimento pelo todo.

Estas experiências contínuas irrealizáveis que o estado de alienação impõe à sociedade moderna causa ressentimentos que irão se manifestar em relações de ódio de classe. Portanto, prevê-se que a sociedade do consumo, no âmbito das frustrações, poderá endossar relações autoritárias, manifestando-se em práticas violentas entre seus pares. Soma-se a esta acepção o estranhamento que se apresenta nas relações sociais no espaço, a partir da dominação do mundo das coisas, materializada nas cidades: o estranhamento se manifesta através da atuação do indivíduo em seu espaço, numa cidade convertida em lugar da mercadoria, edificada pelo trabalho alienado e abstraído de sua essência social.

Ante as aquisições aqui expostas, o debate sobre as manifestações imperiosas do modo de produção capitalista, sob o uso da violência, aguça a ideia de limite na atuação dos

desejos vorazes do capitalismo por dividendos de lucro. Embora, saibamos que estes eventos nunca são interpretados como imposição de interesses de classe, e sim como questões “normais” e da natureza humana, aqueles que se vitimizam podem, por alguma razão, se rebelar.

As insurreições como possibilidades de transgressão da história no sentido de almejar a tão sonhada liberdade, a partir da década de 1980, oscilaram entre apostar ou não no capitalismo como sistema libertário. Mas o tempo nos provou que “opção” ao capitalismo, e a sua reprodução na desigualdade, implicou numa ausência de liberdade por coerção. A “escolha” do mundo entre uma “suposta tirania” do socialismo ou uma (in)certeza de liberdade capitalista nos mostrou que a emancipação humana, pela segunda via, não logrou êxito. O Estado capitalista (e seu poder de polícia), em favorecimento de classe, fez com que aqueles que se encontram na situação de venda da sua força de trabalho sofressem as agruras da exploração como privação de liberdade.

As manifestações sociais contrárias ao sistema vigente, como revolução, apresentaram-se de diferentes formas e escalas na história do capitalismo. Impregnadas pelo desejo de mudança. As insurreições se assentaram por imposições centralizadas, e, em algumas vezes, sob inspiração de ditaduras. No entanto, é notório que os movimentos sociais e políticos que amadureceram posições e estratégias de mudança na perspectiva revolucionária (e que de forma orgânica e colaborativa constituem os movimentos revolucionários) são estruturais à natureza dos levantes. O debate sobre a formação e a instituição dos movimentos revolucionários, enquanto organização política, é histórico. As diferenças entre marxistas e anarquistas, já no século XIX, lidam com as estratégias de atuação dos movimentos revolucionários nos seus aspectos verticais e horizontais.

A prática revolucionária, hoje, segundo Rodrigo Nunes (2023), deve abandonar a lógica binária (vertical x horizontal). A dissolução da ordem capitalista em momentos específicos da história pode ter sido desenhada por uma imposição da verticalização do poder com ares de tirania. A revolução bolchevique de 1917 se enquadra numa insurreição vertical, ainda que seus anseios fossem de uma póstuma horizontalização.

A organização política hoje se depara com dois eventos sintomáticos: a hegemonia imperativa do mundo neoliberal capitalista e o colapso definitivo do socialismo. Neste sentido, percebe-se que a teoria da organização precisa ser retomada, pois há uma carência de definição de formas políticas com vistas à emancipação. A crítica da crítica (recente) que envolve uma relativização da importância dos partidos, nas propostas de transição, encontram-se impregnadas do trauma binário ao qual nos referimos — portanto,

impregnadas de teorização da forma de organização. A questão da liderança é uma das questões levantadas pelos “horizontalistas”; no entanto, um dos erros dessa contestação é se imaginar sem líder. Destarte, há de se ter hierarquias entre os coletivos, por força organizada das lideranças. Essa é uma dimensão impossível de se eliminar sobre as novas gramáticas conceituais e políticas que estão por vir.

Nossa interpretação é a de que os possíveis caminhos da política e da prática revolucionária, enquanto alternativa às imposições vigentes, podem estar ligados às concepções de espaço como espaço social. Lida-se aqui com os temas da alienação, da periferia e da revolução e o universo que pode congregá-los numa perspectiva de mudança. A cidade como contexto material de expressão e de atuação das relações sociais poderá conceber orientações revolucionárias pela sua forma, principalmente se encararmos o espaço urbano como arena de lutas de classes, onde os movimentos sociais podem se propor como núcleos de resistência e de mudança, a partir de proposições alternativas de ocupação e modelagem do espaço.

É preciso ressaltar a ideia do conflito que produz limites entre alienação e revolução. Dizemos isso no sentido de pensar até que ponto o estado de alienação se sustentará no limite das relações deletérias entre as pessoas no seu espaço (ao ponto de provocar mudanças no sistema). É preciso resgatar a ideia de revolução histórica (Nunes, 2023) e as suas sobreposições às condicionantes do espaço comum (Dardot; Laval, 2016) para daí avançarmos em novas proposições.

VI. A REVOLUÇÃO PERIFÉRICA

O estado de reprodução em crise, devido às contradições do capitalismo, sustentou as cidades metropolitanas pelo mundo, admitindo polarizações socioespaciais como um retrato de sua essência. As discrepâncias no acesso à terra urbanizada são mais patentes nos países do sul global, onde a periferia do capitalismo se apresenta. É notório que muitas destas questões relacionadas à tal crise estão ligadas às condições do território, que é matéria do campo da geografia. O fato é que o movimento dialético e orgânico que sustenta a reprodução do capitalismo, nas suas máximas de aquisição do valor e acumulação de capital, também produz o desemprego, a miséria e a periferia. Desta forma, o sistema urbano capitalista dominante irá determinar as condições de existência no espaço atualizando progressivamente os modos de rentabilização dos seus ativos, principalmente aqueles ligados à terra em seus desígnios assimétricos de ocupação.

Como já exposto, o considerável contingente mundial que se encontra em condições deploráveis de vida (servindo ao capital) por conta da crise atual do trabalho favorece o sistema de exploração do proletariado empregado, possibilitando maiores taxas de “mais-valor”. Soma-se a isto a dinâmica massificada do consumo por financiamento, onde o capital portador de juros torna-se dominante. Portanto, as variações sistemáticas de flutuação das condições de vida das pessoas — seja no campo do trabalho, seja no acesso à urbanidade (como salário indireto) ou até, em linhas gerais, na relação metabólica com o meio-ambiente — tornam-se contingências por muito influenciadas pelos processos recentes que chamaremos aqui de crise do capitalismo como crise do território. As cidades e seu contingente “periferizado” em estratos diferenciais da terra urbana encontram-se como protagonistas desses processos.

Por suposto, a hipótese aqui desenvolvida aponta para a ideia da revolução periférica enquanto revolução urbana, partindo da análise de que não há mais lugares não urbanos no mundo e que estes locais acabam por refletir — pelo que vimos — as condições de se produzir lucro em estados de crise. Outra questão que pode justificar parte desta analogia se apoia no conceito de que o *design*, o corpo que estrutura as dinâmicas de uso das cidades exerce sensível influência nas relações de poder e dominância sobre o inconsciente coletivo dos seus usuários. Portanto, as questões relativas às representações que simbolizam as demonstrações de poder na sociedade, quando assumem formas concretas nas experiências urbanas, atuam na reprodução de ideologias de submissão através de falsas consciências.

CONCLUSÃO

A análise aqui proposta procurou tensionar os limites da democracia contemporânea diante do colapso das mediações institucionais tradicionais e da ascensão de novas formas de dominação e subjetivação promovidas pelo capitalismo tardio. Identificamos, ao longo do percurso, como a crise da sociedade salarial, a financeirização do território e a reconfiguração das lógicas de representação política têm produzido um novo regime de invisibilização das contradições estruturais do capital, especialmente nos territórios periféricos.

Nesse contexto, a “viração” emerge como símbolo ambíguo da criatividade popular em meio ao abandono, revelando tanto uma potência micropolítica quanto o risco de sua captura pela lógica meritocrática do empreendedorismo de si. A democracia, por sua vez, já

não opera a partir da materialidade das condições de vida, mas sim da adesão afetiva e discursiva mediada por algoritmos e espetacularização. A política se desloca: deixa os palanques e passa a se travar em plataformas, reels, influenciadores e fluxos simbólicos que descolam a consciência de classe de seu chão histórico.

No plano espacial, mostramos como o território, enquanto categoria fundamental da reprodução social, torna-se palco da ofensiva neoliberal por meio da financeirização da cidade e da exploração diferencial da terra urbanizada. A cidade — ao mesmo tempo arena de lutas e vitrine da mercadoria — é o lugar onde o fetiche do capital se materializa e onde também podem germinar práticas revolucionárias. O “design” urbano, enquanto gramática de dominação, pode ser também veículo de desabstração do espaço e instrumento de luta simbólica contra a hegemonia do valor de troca.

A hipótese da revolução periférica, entendida aqui como revolução urbana, nos conduz à compreensão de que os processos de emancipação contemporânea não poderão se dar sem uma ruptura radical com as lógicas de propriedade, hierarquia e alienação que estruturam o espaço moderno. Para isso, propomos o cruzamento entre Paulo Freire e Henri Lefebvre como chave interpretativa: a práxis educativa e a práxis espacial unidas na tarefa de reconstruir o comum, descolonizar a subjetividade e inscrever a luta por justiça num novo léxico simbólico e político.

Por fim, se a alienação se tornou o solo subjetivo da reprodução capitalista, a desabstração do espaço e a reinvenção dos vínculos coletivos surgem como horizontes utópicos e necessários. A periferia, enquanto espaço de despossessão, pode ser também espaço de enunciação. Não apenas lugar de falta, mas lugar de invenção. O comum, portanto, não será dado: terá de ser construído — pelas mãos, pelos afetos e pelas imaginações rebeldes que ainda insistem em desejar o impossível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABÍLIO, Ludmila. (2021). **Relatório de pesquisa: informalidade e periferia no Brasil contemporâneo**. In: MARQUES, L. (org.). *Trajetórias da informalidade no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- CANETTIERI, Thiago. (2020). **A condição periférica**. Rio de Janeiro, RJ: Consequência.
- CANETTIERI, Thiago. (2024). **Periferias, reprodução social crítica e urbanização sem salário**. 1. ed. Belo Horizonte: Cosmópolis.
- CANGIANI, Michele. (2011). **A teoria institucional de Karl Polanyi: a sociedade de Mercado e sua economia “desenraizada”**. In: POLANYI, Karl A. *subsistência do homem e ensaios correlatos: nossa obsoleta mentalidade de mercado*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- CHAUÍ, Marilena. (1980). **O que é ideologia**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. (2016). **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. (2011). **Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp.
- FISHER, Mark. (2020). **Realismo capitalista: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo?** Tradução de Rodrigo Gonsalves, Jorge Adeodato e Maikel da Silveira. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária.
- FREIRE, Paulo. (2023). **Pedagogia do Oprimido**. 67. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- HARVEY, David. (2018). **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, David. (2015). **Espaços de esperança**. 7.ed. São Paulo: Edições Loyola.
- HARVEY, David. (2009). **The new Imperialism: accumulation by dispossession**. Socialist Register, V40.
- LEFEBVRE, Henri. (2001). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.
- LEFEBVRE, Henri. (2019). **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MARX, Karl. (2017). **O Capital: crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Boitempo.
- MÉSZÁROS, István. (2021). **Para além do Leviatã: crítica do Estado**. 1. ed. São Paulo: Boitempo.
- NUNES, Rodrigo. (2023). **Nem vertical, nem horizontal: uma teoria da organização política**. São Paulo: Ubu Editora.
- OXFAM. (2023). **O 1% mais rico emite tanta poluição que aquece o planeta quanto dois terços da humanidade**. Oxfam International, 20 nov. 2023. Disponível em: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/richest-1-emit-much-planet-heating-pollution-two-thirds-humanity?utm>. Acesso em: 28 ago. 2025.
- POLANYI, Karl. (2000). **A grande transformação**. As origens da nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda.
- ROLNIK, Suely. (2006). **Cartografia sentimental: transformações contemporâneas do**

desejo. 3. ed. São Paulo: Editora Vozes.

SAFATLE, Vladimir. (2021). **O circuito dos afetos**: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. 2. ed. rev. 7. reimp. Belo Horizonte: Autêntica.

SANTOS, Milton. (2020). **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SANTOS, Milton. (2000). **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record.

STABILE, Arthur. (2023). **Censo 2022**: imóveis desocupados representam 12 vezes a população de rua da cidade de São Paulo. G1 (São Paulo), 1 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/07/01/censo-2022-imoveis-desocupados-representam-12-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade-de-sp.ghtml>. Acesso em: 20 de julho de 2025.

SWYNGEDOUW, Erik. (2018). **Globalização ou glocalização?** Redes, territórios e reescalonamento. Escalas Espaciais, reescalonamentos e estatalidades. Lições e desafios para a América Latina. Organização Carlos Antônio Brandão, Victor Ramiro Fernández, Luiz Cesar Queiroz Ribeiro. 1ª ed.

Elisa Nacur

Mestra em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Edson Agostinho Maciel

Mestre e doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Gestão participativa e democracia local: análise da governança das águas na Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana – RJ

Participatory management and local democracy: analysis of water governance in the lower Paraíba do Sul and Itabapoana Watershed – RJ

DAVI PINTO CHERENE VIANA

DANIELA BOGADO BASTOS DE OLIVEIRA

MARIA INÊS PAES FERREIRA

RESUMO

Com este artigo analisou-se a governança das águas na Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (RH-IX), a partir da aplicação do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas (PMGA), desenvolvido pelo Observatório da Governança das Águas (OGA Brasil). Criado em 2009, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBH-BPSI) foi o foco da análise, que buscou identificar o estágio atual da governança da água na região, por meio de metodologia participativa, utilizando 55 indicadores organizados em cinco dimensões: legal-institucional, capacidades estatais, instrumentos de gestão, articulação intergovernamental e interação Estado-sociedade. Os resultados revelaram níveis intermediários de governança nas três primeiras dimensões e níveis básicos nas dimensões de articulação intergovernamental e participação social. O estudo evidenciou assimetrias no acesso à informação, dificuldades na construção de consensos e fragilidades nos mecanismos de cooperação entre entes federativos e de envolvimento social. A elaboração colaborativa de um plano de ação final reforça o potencial do PMGA como ferramenta de diagnóstico e fortalecimento institucional. Ao evidenciar os limites e as oportunidades para o aprimoramento da gestão participativa das águas, com a pesquisa espera-se contribuir para o debate sobre os desafios da governança democrática em escala local e regional, ressaltando o papel dos comitês de bacia como arenas estratégicas para a ampliação da democracia participativa.

Palavras-chave: Governança da água; Comitês de Bacia Hidrográfica; Gestão participativa.

ABSTRACT

This article analyzed the water governance in the Lower Paraíba do Sul and Itabapoana Hydrographic Region (RH-IX) through the application of the Water Governance Monitoring Protocol (PMGA), developed by the Water Governance Observatory (OGA Brasil). Created in 2009, the Baixo Paraíba do Sul and Itabapoana Watershed Committee (CBH-BPSI) was the focus of our analysis, aiming to identify the current stage of water governance in the region through a participatory methodology. The PMGA uses 55 indicators grouped into five dimensions: legal-institutional, state capacities, management instruments, intergovernmental articulation, and state-society interaction. The results revealed intermediate levels of governance in the first three dimensions and basic levels in intergovernmental coordination and social participation. The study highlighted asymmetries in access to information, challenges in consensus building, and weaknesses in mechanisms for intergovernmental cooperation and civic engagement. The collaborative development of an action plan reinforced the PMGA's potential as a diagnostic and institutional strengthening tool. By exposing both the limits and opportunities for improving shared water management, the research contributes to the broader debate on the challenges of democratic governance at the local and regional levels, emphasizing the role of watershed committees as strategic arenas for expanding participatory democracy.

Key words: Water governance; Watershed Committees; Participatory management.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, observa-se um processo de fragilização das instituições democráticas em diversos contextos, marcado pela redução dos espaços de participação, pelo enfraquecimento dos mecanismos de controle social e pela intensificação das desigualdades políticas e territoriais. No plano local, esse cenário é ainda mais sensível, dada a histórica assimetria de poder, a carência de políticas públicas efetivas e a baixa densidade institucional em muitos municípios brasileiros. Aliadas à difusão desregulada de tecnologias da informação, a crise da democracia representativa e a emergência de lideranças populistas têm contribuído para deslegitimar instituições e para comprometer o exercício da cidadania (Urbinati, 2016; Mouffe, 2018; Avritzer, 2019).

A governança dos recursos hídricos no Brasil passou por transformações significativas a partir da promulgação da Lei nº 9.433/1997 (Brasil, 1997), que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Essa legislação introduziu um novo paradigma de gestão ao incorporar os princípios da descentralização, da integração e da participação social.

Com base nessa política, os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) foram instituídos como espaços colegiados com atribuições deliberativas, consultivas e normativas, atuando na resolução de conflitos, aprovação de planos de recursos hídricos, definição de prioridades de investimento e implementação de instrumentos como a cobrança e a outorga, conforme preconiza a Lei nº 9.433/1997 (Brasil, 1997). A atuação desses comitês deve promover o uso múltiplo e sustentável da água, envolvendo representantes do poder público, usuários e sociedade civil de forma paritária.

Nesse contexto, ganha relevância a análise de experiências e arranjos institucionais capazes de promover formas de governança democrática que articulem diferentes níveis de poder e incorporem a participação ativa da sociedade civil. Orientado pelos princípios da descentralização, integração e participação (Brasil, 1997), o modelo brasileiro de governança das águas oferece uma oportunidade concreta de observar como se constroem ou se fragilizam os processos democráticos na escala nacional e regional. Com base em organismos colegiados como os comitês de bacia hidrográfica, esse modelo de gestão busca articular atores diversos na formulação de políticas para o uso e conservação dos recursos hídricos, promovendo um ambiente institucional onde conflitos podem ser negociados de forma transparente e inclusiva (Fracalanza *et al.*, 2009; Campos; Fracalanza, 2010).

A análise da governança das águas no nível local revela, entretanto, desafios significativos a sua consolidação. Entre eles, destacam-se a baixa capacidade técnica e institucional de alguns comitês, a dificuldade de integração entre políticas setoriais e a frágil articulação com os instrumentos de planejamento territorial, como os planos diretores municipais. Em face desses entraves, a utilização de metodologias de avaliação participativa, como o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas (OGA, 2019) e os Princípios da Governança da Água da OCDE (2015), permite não apenas diagnosticar o estágio de maturidade da governança, mas também propor caminhos para seu fortalecimento em termos de transparência, eficiência e participação.

Contudo, mesmo com avanços institucionais, ainda persistem importantes desafios para a efetivação da governança democrática das águas. Diversos estudos apontam a existência de assimetrias de representação, dificuldades na coordenação intergovernamental, baixa efetividade de alguns instrumentos de gestão e limitada participação da sociedade civil nos processos decisórios (Jacobi, 2009; Scantimburgo, 2012).

Com o intuito de fortalecer a capacidade de monitoramento e avaliação da governança das águas, foi criado em 2015 o Observatório da Governança das Águas (OGA), como resultado de um processo participativo que envolveu mais de 100 atores do

SINGREH — incluindo representantes de organizações da sociedade civil, do setor público e do setor privado. A missão do OGA é sistematizar informações, acompanhar a efetividade da gestão e promover uma cultura de avaliação e transparência (OGA, 2019).

A principal ferramenta desenvolvida pelo OGA é o Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas (PMGA), um instrumento baseado em 55 indicadores, organizados em cinco dimensões: ambiente legal e institucional, capacidades estatais, instrumentos de gestão, relações intergovernamentais e interação Estado-sociedade. A aplicação do protocolo permite diagnosticar lacunas, fortalecer práticas participativas e propor planos de ação com base em evidências diagnosticadas no âmbito do protocolo (OGA, 2019).

O OGA é uma instituição em rede fundada com o objetivo principal de “gerar, sistematizar e difundir informações da prática de governanças pelos atores e instâncias do SINGREH, por meio do acompanhamento de suas ações” (OGA, 2019).

Criado em 2009, com o objetivo de gerir os recursos hídricos da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (RH-IX), o Comitê de Bacias Hidrográficas do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBH-BPSI), instituído por meio do decreto estadual nº 41.720 (Rio de Janeiro, 2009), atua em uma área marcada por conflitos socioambientais complexos e desafios relacionados ao uso e conservação da água, como escassez hídrica, ocupação desordenada, degradação ambiental e disputas em torno da gestão de canais e comportas (Totti, 2008; Chrysostomo, 2009).

Além desses aspectos estruturais, a RH-IX (Figura 1) foi duramente afetada pela crise hídrica de 2014-2015, considerada a pior em mais de 80 anos. A seca impactou o abastecimento público, a agricultura familiar, a pesca e a economia regional, especialmente nos municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, além de provocar a intrusão salina na foz do rio Paraíba do Sul (Ferreira, 2023; Freitas *et al.*, 2015). Tais eventos reforçam a necessidade de fortalecimento da governança local como estratégia para aumentar a resiliência e a segurança hídrica.

GESTÃO DA ÁGUA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A IMPORTÂNCIA DOS COMITÊS DE BACIA E O MONITORAMENTO DA GOVERNANÇA POR INDICADORES

A PNRH, no seu artigo primeiro, fundamentou a água como sendo de domínio público. Sua gestão deve ser descentralizada, contando com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. Com o papel principal de fazer a gestão dos usos da água de forma democrática e participativa, o SINGREH é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), pela Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental (SRQA), pela Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), pelos conselhos estaduais de Recursos Hídricos (CERH), pelos órgãos gestores de recursos hídricos estaduais (entidades estaduais), pelos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) e pelas agências de água.

Como colegiados fundamentais para garantir a descentralização, a efetividade e a democratização da gestão pública dos recursos hídricos, os CBHs fazem a interface entre os setores sociais envolvidos e constituem um ambiente de debate sobre os problemas e demandas que envolvem os recursos hídricos, procurando soluções por meio de negociações, de divisão de responsabilidades e pelo estabelecimento de parcerias, o que implica uma tendência de menor centralização de decisões pelo Estado e a consolidação de uma nova definição de papéis dos atores sociais, com maior comprometimento dos mesmos nos resultados a serem alcançados. Entretanto, embora a participação social, por meio dos CBHs seja um dos elementos essenciais para a governança democrática dos recursos hídricos (Martins, 2015), “o participativo” no processo de governança ainda necessita ser aprendido, avaliado e monitorado.

Estudos institucionais sobre desafios da governança das águas produzidos na última década no Brasil apontam problemas na aplicação dos instrumentos de gestão previstos na Lei das Águas (OCDE, 2015; ANA, 2017) — sem, contudo, enfatizar a importância de reconhecer a população local e as partes interessadas nos processos decisórios. Tampouco tem sido reconhecido que a comunicação deve ser realizada por meio de um processo transparente para o compartilhamento de informações e que os participantes devem sentir-se respeitados e ouvidos (Ferreira *et al.*, 2018).

No trabalho supracitado os autores apontam também a importância de um objetivo compartilhado comum, por ser essencial para a construção colaborativa de metas envolvendo todas as partes. Essa afirmativa corrobora com Milaré (2007), que afirma que

quando exercida de forma efetiva e não figurativa essa participação acaba impondo o constante diálogo entre o Estado e a sociedade e entre os diversos segmentos sociais nos processos decisórios e na formulação e execução das políticas públicas voltadas à conservação e à preservação dos recursos naturais.

Destaca-se a importância de se estabelecer um sistema de monitoramento contínuo da governança, para o fortalecimento desse processo técnico e político, que prepara a gestão das águas e contribui para o aperfeiçoamento da democracia (Lima, 2020). Ao considerar o CBH como um conselho gestor de políticas públicas (CPP), Jacobi (2007) ressalta que, apesar de os CPP representarem novos arranjos institucionais, há dúvidas quanto às suas capacidades de elaborar novas práticas na gestão pública e de garantir a efetiva democratização do processo de gestão.

Uma das formas de avaliação da governança é por meio da aplicação de indicadores (Vannijnatten, 2020; O’riordan, 2021; Martín Velasco *et al.*, 2023), que são um importante instrumento para o monitoramento da gestão dos recursos hídricos, pois permitem a identificação dos pontos fortes e dos fracos das instituições envolvidas nos arranjos da governança, além de permitir avaliar o desempenho dos entes do SINGREH e a efetiva aplicação da PNRH. Estabelecer um sistema de indicadores é essencial para a avaliação dos instrumentos de gestão, considerando o princípio da descentralização e da participação social, em consonância principalmente com dois dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU: o ODS 6, que visa “assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos”, e o ODS 17, que visa “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”.

Apesar de os Comitês de Bacia Hidrográfica serem concebidos como espaços de interação entre diferentes atores, há desafios a serem enfrentados dentro desses fóruns. Entre eles, pode-se destacar a assimetria na representação dos participantes e as divergências sobre quais questões devem ser priorizadas; o peso da origem das decisões na atribuição de sua legitimidade, o que, em certos casos, dificulta a articulação com entes governamentais; e a representação desbalanceada, na qual os representantes governamentais têm maior peso em comparação com a sociedade civil (Jacobi, 2009).

No estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 3.239/1999 (Rio de Janeiro, 1999) instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos, em consonância com os princípios da legislação federal. Ela estabelece o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI), com destaque para os Comitês de Bacia Hidrográfica, os Conselhos de Recursos Hídricos e os planos de bacia. Essa estrutura é complementada pela Lei nº

4.247/2003 (Rio de Janeiro, 2003), que criou o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI), instrumento financeiro que visa apoiar técnica e economicamente a implementação dos planos e projetos relacionados à água no estado.

No tocante à regulação do uso da água no território fluminense, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) publicou, em 2019, um conjunto de normas operacionais (NOPs) fundamentais para o ordenamento da gestão hídrica, aprovadas por Resoluções Inea. Dentre essas, destacam-se: a Resolução Inea nº 171/2019 (Inea, 2019), que aprova os critérios e condições para outorga de direito de uso de recursos hídricos superficiais (OUT-SUP); a Resolução Inea nº 172/2019 (Inea, 2019b), voltada para os recursos hídricos subterrâneos (OUT-SUB); e a Resolução Inea nº 173/2019 (Inea, 2019c, 2019), que orienta a elaboração do Relatório de Avaliação Hidrogeológica (RAH). Além disso, a Resolução Inea nº 174/2019 (Inea, 2019d) trata da Certidão Ambiental de Uso Insignificante de Recursos Hídricos, enquanto a Resolução Inea nº 175/2019 (Inea, 2019e) estabelece os critérios para uso de recursos hídricos em aproveitamentos hidrelétricos. Já a Resolução Inea nº 176/2019 (Inea, 2019f) normatiza o uso da água superficial com finalidade de extração mineral, como a extração de areia em leito de rio.

A integração da legislação — como por exemplo a Lei nº 12.651/2012 (Brasil, 2012) conhecida como Novo Código Florestal; a Lei nº 14.026/2020 (Brasil, 2020), que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico; o Estatuto da Cidade, que é a Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001) e os planos diretores municipais — revela a complexidade e a transversalidade da governança da água no Brasil. Exige-se, portanto, um arranjo institucional que vá além da gestão hídrica setorial, envolvendo as políticas de meio ambiente, ordenamento territorial, agricultura, saneamento, clima e desenvolvimento regional. Essa abordagem integrada e intersetorial é indispensável para se buscar o uso sustentável e equitativo dos recursos hídricos, conforme preconizado pela gestão democrática e participativa prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), além de mecanismos de avaliação e de monitoramento da governança das águas, fundamentais para garantir a efetividade da gestão dos recursos hídricos. Segundo o OGA, a governança prepara a gestão, e uma governança bem estruturada pode contribuir para resultados mais eficientes na gestão das águas (OGA, 2019). Tendo em vista que a governança desempenha um papel crucial na gestão de recursos hídricos, sua avaliação por meio de indicadores desempenha um papel vital.

Exemplificando a diversidade de indicadores de governança, destacam-se os *Worldwide Governance Indicators* (WGI), anualmente aferidos pelo Banco Mundial em mais de 200 países, conforme mencionado pelo Ipea (2020). Esses indicadores abrangem dimensões como voz e responsabilidade, estabilidade política, qualidade normativa, regime de direito e controle da corrupção.

Adicionalmente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mantém o Datagob, um portal que oferece amplo acesso a cerca de 400 indicadores sobre governança em diversas regiões em desenvolvimento, incluindo a América Latina e o Caribe. O Datagob engloba perspectivas que vão desde o apoio à democracia até o custo de abrir um negócio e a incidência de corrupção policial. Na esfera corporativa, os indicadores são considerados cruciais para a avaliação do desempenho organizacional, visando também comunicar resultados e garantir a continuidade operacional. É enfatizado por Cornibert *et al.* (2017) que a transparência na divulgação de indicadores é essencial, destacando que organizações que não o fazem de maneira transparente, consistente e tempestiva estão em descompasso com as boas práticas de governança corporativa.

No que tange à esfera pública, o Guia da Política de Governança Pública (Casa Civil, 2018) reforça a importância dos indicadores na esfera pública. Ele enfatiza que a utilização de indicadores relacionados ao cumprimento das funções institucionais, fortalecendo o comprometimento, coordenação e cooperação, é crucial para a adoção de boas práticas de governança no setor público. Segundo Silva & Rossi (2007), no cenário nacional, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) é considerado um referencial teórico na melhoria contínua da gestão, especialmente para os órgãos aderentes ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), instituído pelo Decreto 5.378/2005 (Brasil, 2005). A definição de governança pelo Gespública a destaca como a capacidade e as condições internas ao governo para exercício de suas competências e alcance de seus objetivos.

Posteriormente, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), criou o IG-SEST. Esse indicador específico avalia as melhores práticas de governança nas empresas estatais federais de controle direto da União, baseando-se na Lei nº 13.303/2016 (Brasil, 2016), conhecida como Lei das Estatais. O IG-SEST não possui caráter punitivo, mas sim de acompanhamento e fomento à adoção das melhores práticas, visando profissionalizar a administração desses entes, segundo Ribeiro Neto *et al.* (2018).

Ainda no âmbito das propostas de indicadores de governança no setor público, destacam-se o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) de Oliveira & Pisa (2015), a Matriz Limpe proposta por Ramos & Vieira (2015), o Índice de Eficiência Municipal (IEM) de Santos & Suliani (2019) e o Índice de Governança Municipal (IGM-CFA). O Tribunal de Contas da União mantém a iniciativa nacional nesse contexto, atualmente denominada Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG) (Nogueira; Gaetani, 2018).

Relativamente aos indicadores de governança aplicados à gestão de recursos hídricos, três dimensões componentes podem ser utilizadas: (i) participação pública na tomada de decisões (Rhodes, 1996; Sørensen & Torfing, 2007; Gupta, 2008; Oliveira & Pisa, 2015); (ii) eficiência na utilização de recursos financeiros (Gössling, *et al.*, 2016; Schlager *et al.*, 2017); e (iii) transparência de dados e informações (La Porta *et al.*, 2000; Empinotti *et al.*, 2016; Najimi & Shorkar, 2019). Vale ressaltar que o monitoramento permite antecipar desafios, como conflitos pelo uso da água e crises hídricas, além de fortalecer a capacidade dos órgãos gestores e dos comitês de bacias para tomar decisões informadas e estratégicas, bem como contribuir para a construção de uma cultura de avaliação e transparência no SINGREH (OGA, 2019).

Os indicadores de governança listados guardam certa semelhança com diversos indicadores utilizados dentro das dimensões do Protocolo de Monitoramento de Governança das Águas, desenvolvido pelo OGA, conforme pode ser observado a seguir.

1- Dimensão Relação Estado-Sociedade

Esta dimensão se refere à interação entre o Estado e a sociedade civil na gestão de recursos hídricos, reunindo indicadores propostos para avaliar a interação existente entre o Estado e a sociedade. Desta forma, existem alguns indicadores nessa dimensão que mensuram a participação pública na tomada de decisões, tais como: (a) recursos financeiros para assegurar a participação da sociedade civil nos colegiados e câmaras técnicas; (b) capacitação para a participação nos colegiados (Conselhos e Comitês); (c) campanhas de sensibilização; (d) colegiados (CBHs, CERHs, CNRH) e câmaras técnicas que adotem dinâmicas e metodologias que promovam a convergência de decisões, implementação dos instrumentos de gestão e outros objetivos da política; (e) integração do representante do setor com os seus pares dentro e fora dos organismos colegiados; (f) representação dos membros por segmentos e setores nos organismos colegiados e câmaras técnicas.

2- Dimensão Capacidades Estatais

Nessa dimensão foram reunidos os indicadores que permitem observar a capacidade operacional dos órgãos envolvidos na gestão dos recursos hídricos, a qualidade de suas equipes e burocracia e a garantia do financiamento da gestão. Desta forma, existem alguns indicadores nessa dimensão que mensuram a eficiência na utilização de recursos financeiros, tais como: (a) programas permanentes e investimentos em capacitação; (b) Fundo de Recursos Hídricos; (c) outras fontes financeiras para a gestão de recursos hídricos; 4. recursos destinados nos Planos Plurianuais (PPA) para recursos hídricos / execução orçamentária;

3- Dimensão Instrumentos de Gestão

Nessa dimensão foram agrupados indicadores voltados para verificar como os instrumentos necessários à gestão estão sendo desenvolvidos, agregando-se aqueles relacionados ao ciclo de planejamento e avaliação, ao funcionamento de sistemas de informações efetivas e a outros que permitam o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão das águas. Desta forma, existem alguns indicadores nessa dimensão que mensuram a Transparência de Dados e Informações, tais como: (a) sistema de Informações; (b) estágio de implementação do sistema de informações; (c) informação sobre a aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água e de outras fontes disponibilizados.

Ao identificar lacunas e propor melhorias, o PMGA colabora para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e para a integração das políticas públicas relacionadas aos recursos hídricos. A adoção do protocolo por comitês de bacias e órgãos gestores tem o potencial de aumentar a eficiência da gestão das águas e garantir a segurança hídrica para os diferentes usos (OGA, 2019).

A fragilidade da gestão hídrica na Região Hidrográfica IX (RH-IX), em grande parte, é um reflexo das tensões entre um arcabouço legal moderno e participativo e as estruturas de poder e conflitos herdados de um longo processo de ocupação. A RH-IX, a maior e a mais desflorestada região hidrográfica do estado, possui um clima naturalmente seco, combinação que a torna extremamente vulnerável tanto a estiagens severas quanto a inundações de grande magnitude, estabelecendo um cenário de estresse hídrico intrínseco (Totti; Thomé, 2020).

Desta forma, os desafios contemporâneos estão profundamente enraizados nos ciclos econômicos que moldaram a região. A expansão da monocultura da cana-de-açúcar, a partir do século XVIII, impulsionou a supressão quase total da Mata Atlântica,

intensificando a erosão e o assoreamento dos rios, o que agrava as inundações até hoje (Gama, 2009). Para viabilizar a agricultura em planícies alagáveis, uma vasta infraestrutura de engenharia hidráulica, com canais e diques, foi implementada por agentes privados e estatais, como o extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Essa intervenção reconfigurou drasticamente a drenagem natural, criando uma paisagem artificializada e gerando "territórios fluviais" de disputa permanente pelo controle da água (Chrysostomo, 2009). A posterior ascensão da indústria do petróleo, embora tenha gerado vultosas receitas de royalties, representou uma oportunidade perdida para solucionar passivos ambientais históricos, como a universalização do saneamento básico, perpetuando a poluição hídrica (Piquet, 2021).

A governança das águas também é produto de uma transição de paradigmas. O modelo anterior à "Lei das Águas" era caracterizado pela fragmentação e pelo domínio de setores específicos, notadamente o elétrico, que se sobrepunha aos demais usos (Gama, 2009). A nova legislação instituiu a gestão integrada, descentralizada e participativa, tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e o Comitê de Bacia (CBH) como seu "parlamento das águas". Na RH-IX, esse modelo se materializou com a criação do Comitê Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBH-BPSI) em 2009 e a posterior elaboração de seu Plano de Bacia, principal instrumento orientador das ações a serem desenvolvidas com vistas a uma melhor gestão.

Apesar do arcabouço institucional, a real conjuntura da gestão na RH-IX é marcada pela dificuldade de mediar os conflitos herdados. Persistem disputas quantitativas, decorrentes da competição entre a agricultura irrigada, a indústria e o abastecimento urbano, agravadas pela transposição de água para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Cavalcanti; Marques, 2016). Somam-se a elas os conflitos qualitativos, oriundos da severa poluição por esgoto doméstico não tratado. O modelo participativo, por sua vez, enfrenta desafios como as assimetrias de poder, um legado da histórica dominância de setores como o elétrico (Gama, 2009) e a contínua influência de atores hegemônicos (Rangel, 2019). Além disso, a capacidade de mediação dos comitês é limitada, com crises de grande escala exigindo intervenção em níveis superiores de poder, que transcendem a gestão no nível da bacia (Cavalcanti; Marques, 2016). Essa tensão entre o ideal normativo e a realidade sócio-histórica constitui a principal fragilidade do sistema de gestão e o cerne dos desafios a serem superados.

METODOLOGIA

Foi realizada uma análise da gestão participativa dos recursos hídricos no Brasil, com foco no estado do Rio de Janeiro (ERJ), evidenciando os conflitos ambientais e socioeconômicos incorporados à sua rotina. A partir da pontuação oriunda da aplicação dos indicadores desenvolvidos pelo OGA, chegar-se-á a valores estimados do estágio de governança alcançado no CBH-BPSI.

Para auxiliar na pesquisa foram analisados documentos oficiais elaborados por entidades das diversas esferas de governo, bem como utilizados instrumentos específicos. A primeira fase envolve consultas a publicações especializadas, textos acadêmicos e documentos produzidos por instituições oficiais. Foram consultados, ainda, documentos relativos aos processos de criação e gestão do CBH-BPSI: as atas das reuniões, seu regimento interno e documentos pertinentes ao seu funcionamento, visando compreender a formação e atuação do Comitê, principalmente no que se refere à participação e representação.

Para coleta de informações diretas junto aos membros do CBH-BPSI foram utilizadas duas técnicas: a entrevista semiestruturada, com vistas a uma pesquisa de percepção ambiental, e a observação participante, para permitir a compreensão e a análise das estruturas e arranjos institucionais que promovem a participação nos processos de tomada de decisão e que contribuam na identificação das possibilidades para qualificação da representação e da participação social. Considera-se que a percepção ambiental dos membros de comitês, coletada nos questionários, auxilia na compreensão das relações do comitê que podem influenciar na tomada de decisão e nas atitudes dos envolvidos, pois a percepção do indivíduo pode ser influenciada por padrões sociais que irão intervir na forma como as pessoas percebem o meio e o ambiente, nas suas escolhas e na compreensão do mundo (Gonçalves; Gomes, 2014).

No CBH-BPSI, seguiu-se a metodologia desenvolvida pelo OGA, com a aplicação do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas (PMGA), acompanhando o processo de avaliação desde a apresentação do Protocolo ao Comitê até a aplicação do mesmo, cujo resultado permitiu a análise dos indicadores de governança das águas. O Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas foi desenvolvido como uma ferramenta para avaliar a governança das águas no Brasil, com base em indicadores que permitem identificar lacunas e propor melhorias na gestão dos recursos hídricos (OGA, 2019).

O protocolo foi estruturado em cinco dimensões principais (Quadro 1): ambiente legal e institucional, capacidades estatais, instrumentos de gestão, relações intergovernamentais e interação estado-sociedade. Cada dimensão contém indicadores específicos que permitem avaliar aspectos como a qualidade da legislação, a capacidade operacional dos órgãos gestores, a implementação dos instrumentos de gestão e a participação social nos processos decisórios (OGA, 2019).

Quadro 1 - Dimensões do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

Dimensões				
Legal / institucional	Capacidades estatais	Instrumentos de gestão	Relações Estado-sociedade	Relações intergovernamentais
Esses indicadores possibilitam verificar os aspectos legais, as definições institucionais quanto às funções sistêmicas e as relações entre essas instituições, agregando-se ainda as observações da importância do tema água nas agendas políticas.	Esses indicadores permitem observar a capacidade operacional dos órgãos envolvidos na gestão dos recursos hídricos, a qualidade de suas equipes e burocracia, bem como a garantia do financiamento da gestão.	Esses indicadores estão voltados para verificar como os instrumentos necessários à gestão estão sendo desenvolvidos, agregando-se aqueles relacionados ao ciclo de planejamento e avaliação, ao funcionamento de sistemas de informação efetivos e a outros que permitam o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão das águas.	Esses indicadores permitem avaliar a interação existente entre o Estado e a sociedade, seja através da efetividade dos canais de participação propostos e da transparência como isso é feito, seja através da existência de garantia de arbitragem justa dos conflitos assegurando proteção aos grupos mais vulneráveis.	Esses indicadores permitem verificar se existe uma lógica sistêmica no interior dos governos, se existem fóruns federativos, reunindo governo federal, estadual e municipal; autonomia dos entes e mecanismos indutores de cooperação, coordenação, flexibilidade e inovação.

Fonte: elaborado pelos autores com informações do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

A metodologia do protocolo prevê a aplicação dos indicadores por meio de um processo de avaliação coletiva, envolvendo diferentes atores do SINGREH. A ferramenta de aferição dos indicadores (questionário semiestruturado) foi inspirada no termômetro¹

¹ Termo empregado pelo estudo conjunto WWF-Brasil / FGV para o acompanhamento da governança das águas e que corresponde a um instrumento de síntese qualitativa que classifica o estado de cada

utilizado pelo WWF-Brasil e no semáforo² da OCDE, permitindo uma análise qualitativa e quantitativa dos aspectos avaliados.

O processo de implementação do PMGA pode ser resumido em cinco etapas. A primeira etapa é a apresentação do mesmo ao Comitê. A segunda etapa é a assinatura do termo de adesão ao protocolo e a formação do Grupo de Trabalho (GT) ou definição da instância do Comitê que ficará responsável pelo preenchimento do PMGA. A terceira etapa consiste na reunião/oficina de alinhamento do OGA com o GT ou mesmo com a Plenária do Comitê, dependendo do que for deliberado pela mesma. A quarta etapa acontece quando os dados dos indicadores de governança são coletados e debatidos pelo Comitê, enquanto a última etapa se dá com a avaliação e a proposição do plano de ação para melhorar os índices que apresentarem baixa performance.

Os 55 indicadores que compõem o PMGA do OGA tiveram como base as propostas dos indicadores desenvolvidos pelo WWF Brasil e OCDE e foram agrupados nas cinco dimensões supramencionadas no quadro 1. Esses indicadores foram publicados no documento intitulado PMGA, divulgado no XXI Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas – ENCOB, realizado em outubro de 2019 (OGA, 2019).

O processo de coleta e análise de dados inicia-se com oficinas de capacitação para nivelar o conhecimento dos membros do GT sobre o protocolo. Em seguida, cada membro preenche individualmente a ferramenta de aferição (planilha), atribuindo notas de 0 a 10 para cada um dos 55 indicadores. A etapa final consiste na consolidação coletiva dos resultados, na qual as notas individuais são debatidas e agregadas. A nota final de cada dimensão é calculada pela média das notas dos seus respectivos indicadores (Quadro 2).

aspecto da governança em estágios (básico, intermediário e avançado). O objetivo do termômetro é simplificar a leitura e facilitar o diálogo entre atores (Lima *et al.*, 2014).

² Palavra usada para designar “*traffic-light*” da *OECD Water Governance Indicator Framework* (OECD, 2018). Trata-se de um sistema de avaliação composto por 36 indicadores distribuídos em 12 princípios, que sistematiza percepções dos atores numa escala de cinco níveis representada por cores que variam do verde ao vermelho (OECD, 2018).

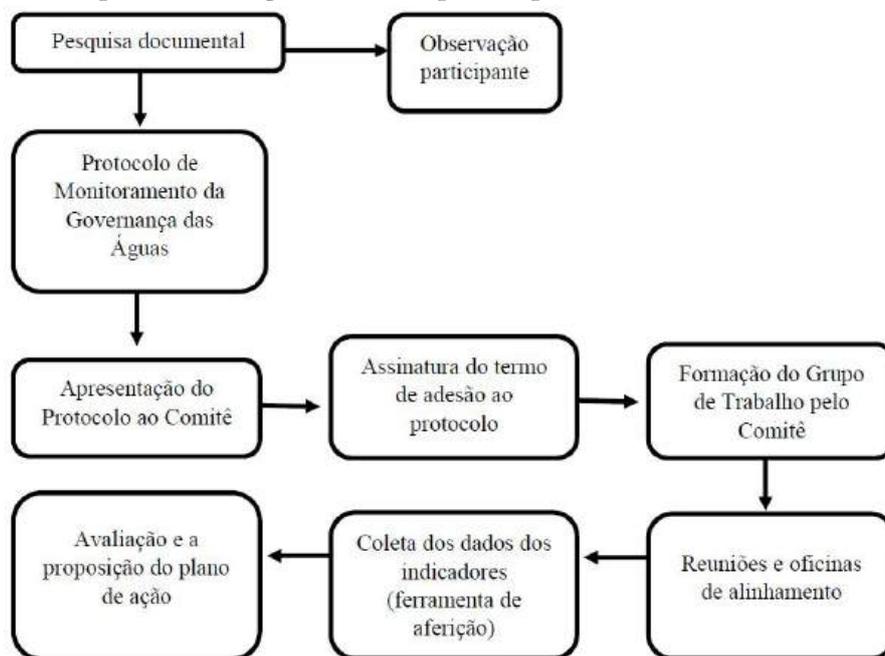
Quadro 2 - Indicadores do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

INDICADOR
DIMENSÃO LEGAL E INSTITUCIONAL
1. Regulamentação de instrumentos de gestão adequados às especificidades regionais.
2. Funcionamento de colegiados (comitês e conselhos Nacional e estaduais de Recursos Hídricos) adequados às diferentes regiões do Brasil.
3. Mecanismos (legais, consultas etc.) que façam a interface dos empreendimentos — instalados nas bacias — que impactam os recursos hídricos com os instrumentos de gestão.
4. Atribuições legais da política, dos instrumentos de gestão e resoluções deliberadas e em discussão no Conselho Nacional e órgãos gestores.
5. Atribuições legais dos conselhos estaduais e comitês de bacias. Conteúdo das deliberações
6. Composição dos organismos colegiados
DIMENSÃO CAPACIDADES ESTATAIS
1. Programas permanentes e investimentos em capacitação.
2. Fundo de Recursos Hídricos.
3. Outras fontes financeiras para a gestão de recursos hídricos.
4. Recursos destinados nos Planos Plurianuais (PPA) para recursos hídricos / execução orçamentária.
5. Entidade executora das ações do comitê (entidade delegatária ou agência da bacia).
6. Incentivos para a carreira de profissionais da gestão de recursos hídricos no setor público.
7. Quadro de pessoal composto por uma equipe multidisciplinar, com formação específica em recursos hídricos, funcionários com mestrado, doutorado.
8. Equipe específica para a mobilização e engajamento social na gestão.
9. Funcionários permanentes na atuação em recursos hídricos.
10. Técnicos dos organismos colegiados capacitados pelo órgão gestor/quantidade total dos membros.
11. Órgão gestor em atividades de suporte aos organismos colegiados / número de colegiados existentes.
DIMENSÃO INSTRUMENTOS DE GESTÃO
1. Sistema de Informações.
2. Estágio de implementação do Sistema de Informações.
3. Plano de Recursos Hídricos.
4. Estágio de implementação do Plano de Recursos Hídricos.
5. Outorga.
6. Estágio de Implementação da outorga.
7. Cobrança pelo uso da água.
8. Estágio de implementação da cobrança.
9. Enquadramento.
10. Estágio de implementação do enquadramento.
11. Indicadores de monitoramento dos instrumentos de gestão.
12. Ações de monitoramento nos instrumentos de gestão.
13. Outros instrumentos de gestão.

14. Informação sobre metodologia, valor e arrecadação da cobrança pelo uso da água e outras fontes de recursos disponibilizados.
15. Informação sobre a aplicação dos recursos da cobrança pelo uso da água e de outras fontes disponibilizados.
16. Processos ou ferramentas que auxiliem no suporte à tomada de decisão, gestão de conflito e outros nos organismos colegiados.
17. Instrumentos de planejamento territoriais e de saneamento alinhados ao Plano de Bacias.
18. Estratégia de alavancagem de recursos públicos e privados de diversas fontes.
DIMENSÃO INTERAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE
1. Recursos financeiros para assegurar a participação da sociedade civil nos colegiados e câmaras técnicas.
2. Mapeamento de projetos e ações implementados por outros setores (ONGs, academia e usuários) voltados para a gestão das águas.
3. Capacitação para a participação nos colegiados (conselhos e comitês).
4. Adoção, pelos colegiados (CBHs, CERHs, CNRH) e câmaras técnicas, de dinâmicas e metodologias que promovam a convergência de decisões, implementação dos instrumentos de gestão e outros objetivos da política.
5. Campanhas de sensibilização.
6. Formato democrático do processo eletivo dos representantes nos colegiados.
7. Integração de representante do setor com os seus pares dentro e fora dos organismos colegiados.
8. Integração e articulação, pela Secretaria Executiva, para dentro e fora dos organismos colegiados, mapeando, integrando e articulando políticas públicas.
9. Representação dos membros por segmentos e setores nos organismos colegiados e câmaras técnicas.
10. Integração do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais de Recursos Hídricos com os comitês de bacias.
11. Integração/articulação entre os comitês afluentes de uma bacia federal / estadual.
12. Implementação das decisões do comitê de bacia pelo setor público (federal, estadual e municipal).
13. Equidade na distribuição dos votos no plenário dos conselhos e organismos de bacias.
DIMENSÃO RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS
1. Integração dos órgãos públicos setoriais (saneamento, meio ambiente, etc) com recursos hídricos.
2. Coordenação das diferentes políticas públicas (de saneamento, meio ambiente, agricultura, irrigação, navegação, cidades/territórios, energia, planejamento e investimentos) da União e dos estados com a gestão de recursos hídricos.
3. Metas comuns entre a política de recursos hídricos e outras políticas setoriais afins.
4. Projetos e ações implementados pelas prefeituras voltados para a gestão das águas.
5. Participação por entes do SINGREH em outras instâncias de tomadas de decisão sobre desenvolvimento e infraestrutura, a exemplo de saneamento, meio ambiente, agricultura, irrigação, navegação, cidades/territórios, energia, planejamento e investimentos, desenvolvimento.
6. Fóruns interfederativos para integração dos entes do poder público.
7. Estratégias de envolvimento dos municípios para a gestão dos recursos hídricos.

Fonte: elaborado pelos autores com informações do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

Figura 2 - Fluxograma das etapas metodológicas seguidas no desenvolvimento da pesquisa.



Fonte: elaborada pelos autores.

A IMPLEMENTAÇÃO PARTICIPATIVA DO PROTOCOLO DE GOVERNANÇA DAS ÁGUAS NO CBH-BPSI: PROCESSOS, DESAFIOS E APRENDIZADOS

A experiência de aplicação do Protocolo de Governança das Águas desenvolvido no CBH-BPSI constitui um estudo de caso sobre os mecanismos de aprimoramento da gestão participativa das águas. O processo, conduzido pelo GT OGA, entre novembro de 2024 e abril de 2025, revelou tanto o potencial quanto os desafios inerentes à avaliação e melhoria contínua dos arranjos de governança das águas no âmbito do comitê de bacias hidrográficas.

O CBH-BPSI é composto por 30 membros titulares, distribuídos entre representantes do poder público, usuários de água e sociedade civil, além de seus respectivos suplentes (CBH-BPSI, 2017), conforme apresentado no Quadro 2. O comitê possui uma diretoria, composta por um diretor-presidente, um vice-presidente, um secretário e três diretores-administrativos, eleitos pelo plenário. Além disso, o CBH-BPSI conta com uma Câmara Técnica Consultiva (CTC), responsável por examinar e relatar ao Plenário assuntos de sua competência previamente estabelecidos pelo Diretório (CBH-BPSI, 2025). Além da CTC, o CBH-BPSI possui 11 Grupos de Trabalho (GTs), que atuam em temas específicos relacionados à gestão dos recursos hídricos. Seu modelo de governança é descrito por Totti e Thomé (2020). A composição atual do CBH-BPSI é apresentada no Quadro 3.

Quadro 3 - Composição do triênio 2024-27 do CBH-BPSI

Vaga		Instituição		Vaga		Instituição		Vaga		Instituição	
Poder público	1	Titular	Fiperj	Usuários	11	Titular	Cedae	21	Titular	Redi Itabapoana	
		Suplente	X			Suplente	x		Suplente	x	
	2	Titular	Inea		12	Titular	Águas do Paraíba	22	Titular	Aprusam	
		Suplente	X			Suplente	x		Suplente	Aamap-BF	
	3	Titular	Emater		13	Titular	Asflucan	23	Titular	Associação Raízes	
		Suplente	x			Suplente	X		Suplente	x	
	4	Titular	CIDENNF		14	Titular	Sindicato Rural de Campos	24	Titular	Ecoanzol	
		Suplente	Mun. Italva			Suplente	X		Suplente	AMA - Moradores Açú	
	5	Titular	Mun. Aperibé		15	Titular	Copapa	25	Titular	IFF	
		Suplente	Mun. Sto. Ant. Pádua			Suplente	Águas Açú		Suplente	x	
	6	Titular	Mun. Bom Jesus do Itabapoana		16	Titular	Siserj	26	Titular	UFF	
		Suplente	Mun. São José de Ubá			Suplente	Coagro		Suplente	x	
	7	Titular	Mun. Trajano de Moraes		17	Titular	Abragel	27	Titular	UFRRJ	
		Suplente	Mun. S. Fco. de Itabapoana			Suplente	X		Suplente	x	
	8	Titular	Mun. Quissamã		18	Titular	Apromeps	28	Titular	Uenf	
		Suplente	Mun. Carapebus			Suplente	x		Suplente	x	
	9	Titular	Mun. Conceição de Macabu		19	Titular	Aprudom	29	Titular	Fundenor	
		Suplente	Mun. Campos dos Goytacazes			Suplente	Jurubatiba Turismo		Suplente	x	
	10	Titular	Mun. São João da Barra		20	Titular	Sind. Rural Conceição Macabu	30	Titular	OAB/RJ	
		Suplente	Mun. São Fidélis			Suplente	Colônia Pescadores Z-19		Suplente	x	

Fonte: CBH-BPSI, 2025.

A participação do 1º e da 2ª autores nas plenárias do Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBH-BPSI) envolveu uma série de encontros, apresentações e debates no âmbito do CBH-BPSI. A adesão ao Protocolo de Monitoramento foi aprovada pela Diretoria e posteriormente em reunião ordinária da Plenária no dia 27 de junho de 2023, marcando um passo significativo na busca por uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos hídricos na região.

Após a aprovação da adesão, o CBH-BPSI deu continuidade ao processo com a criação de um Grupo de Trabalho específico para a aplicação do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas. A Resolução CBH-BPSI nº 059/2023 (CBH-BPSI, 2023), de 14 de setembro de 2023, formalizou a criação do GT Protocolo OGA, estabelecendo seus objetivos e composição. O grupo foi constituído com uma previsão de até seis membros titulares e respectivos suplentes, representando os segmentos do poder público, usuários e sociedade civil, garantindo a paridade entre os segmentos.

Desta forma a amostra se deu com seis instituições, dois de cada segmento (poder público, usuários e sociedade civil) em um universo de 30 instituições, conforme demonstrado no quadro 2. Com a análise de dados a ser realizada de forma coletiva e participativa, junto ao GT e com auxílio da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Agevap), tabularam-se as planilhas (ferramenta de aferição), auxiliando no trato estatístico e na geração das notas finais, com base na média normal de cada dimensão. Após todo o trabalho do GT, o plano de ação a ser elaborado ainda será validado em plenária com todos os representantes do comitê na forma de voto simples.

A primeira reunião do GT Protocolo OGA ocorreu em 16 de julho de 2024, na qual foram definidos os integrantes do grupo e eleito o coordenador. O GT Protocolo OGA tem como objetivos principais aplicar o protocolo de monitoramento na bacia do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana, realizar a coleta de dados e informações necessárias, propor planos de ação para solucionar lacunas observadas, e acompanhar a evolução da governança das águas na região. Além disso, o grupo é responsável por analisar a necessidade de atualização periódica do protocolo e apresentar os resultados obtidos ao Plenário do CBH-BPSI.

A primeira reunião extraordinária do GT Protocolo OGA foi convocada para o dia 11 de novembro de 2024, com o objetivo de realizar uma oficina de capacitação coordenada pelo OGA Brasil, voltada para a aplicação do Protocolo de Monitoramento no

CBH-BPSI. Essa atividade propicia a sensibilização para um processo contínuo de avaliação e melhoria da governança das águas nesta região, reforçando o compromisso do CBH-BPSI com a gestão sustentável e participativa dos recursos hídricos.

Desta forma, as primeiras oficinas realizadas em novembro e dezembro de 2024 marcaram o início de um processo de capacitação e apropriação coletiva do protocolo. Nestes encontros, ficou evidente a complexidade de se estabelecer uma linguagem comum entre os diversos atores envolvidos — representantes do poder público, usuários e sociedade civil. Cada segmento trouxe perspectivas distintas sobre os 55 indicadores distribuídos nas cinco dimensões do protocolo, revelando desde o início os desafios do trabalho multissetorial. As discussões sobre indicadores específicos, como aqueles relacionados aos sistemas de informação ou aos mecanismos de participação social, demonstraram como diferentes atores possuem acesso desigual a informações e interpretam de forma distinta os mesmos conceitos.

O período de avaliação individual com o preenchimento da ferramenta de aferição (Tabela 1), desenvolvido entre dezembro de 2024 e fevereiro de 2025 (Quadro 4), aprofundou essas constatações. O preenchimento da ferramenta de aferição (planilha) pelos membros do GT evidenciou lacunas significativas no acesso a dados institucionais, especialmente para representantes da sociedade civil. Alguns indicadores técnicos, como os relacionados à outorga de direitos de uso da água ou aos mecanismos de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, mostraram-se particularmente desafiadores para segmentos menos familiarizados com esses instrumentos de gestão. Esta fase destacou a importância fundamental das sessões de tira-dúvidas realizadas em fevereiro de 2025, nas quais a participação ativa da Agevap como fornecedora de informações técnicas e mediadora das discussões foi crucial para superar assimetrias e construir entendimentos comuns.

Tabela 1 - Tabela de aferição dos indicadores do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

Dimensão das capacidades estatais								
Indicador	O que está medindo	Estágio atual do aspecto a ser verificado			Comentários e informações que justificam a resposta	Expectativa de status para os próximos 3 anos	Nível de consenso na avaliação	Nota
		Plenamente	Parcialmente	Insatisfatório				
						1 - Melhorar 2 - Manter-se estável 3 - Reduzir	1 - Forte 2 - Aceitável 3 - Pouco consenso	0 a 10

Fonte: Elaborada pelos autores com informações do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

Quadro 4 - Cronograma das reuniões do GT OGA para aplicação do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

Cronograma revisado e atualizado - GT OGA												
	3s nov/24	1s dez/24	1s jan/25	1s fev/25	3s fev/25	2s mar/25	2s mar/25	3s mar/25	1s abr/25	2s abr/25	3s abr/25	2s mai/25
	19/11/24 9h	09/12/24 14h	10/12/24 - 02/02/25	10/02/25 14h	17/02/25 15h	10/03/25 14h	17/03/25 14h	24/03/25 14h	01/04/ 25 14h	7/04/25 14h	15/04/25 14h	Definir
Oficina Teórica- OGA	X											
Oficina Prática - OGA		X										
Preenchimento individual indicadores			X									
Tira-dúvidas gerais				X								
Tira-dúvidas com Agevap					X							
Finalização da avaliação coletiva						X	X					
Sistematização do Plano de ação								X				
Elaboração do Plano de ação									X	X		
Finalização do Plano de ação											X	
Plenária extraordinária – Apresentação e aprovação do Plano de Ação												X

Fonte: elaborado pelos autores.

Desenvolvida entre fevereiro e março de 2025, a etapa de consolidação dos resultados, transformou-se em um profundo exercício coletivo. O debate sobre como agregar as diversas avaliações individuais em um diagnóstico único revelou as complexidades inerentes aos processos participativos. A proposta inicial de utilizar métodos estatísticos convencionais, como a curva normal de Gauss e o desvio-padrão para definir níveis de consenso, mostrou-se tecnicamente viável, mas pouco intuitiva para alguns participantes. Após reflexão e discussão coletiva, o GT desenvolveu uma abordagem alternativa que vinculava diretamente o grau de consenso aos níveis de governança estabelecidos pelo próprio protocolo. Nesta metodologia adaptada, quando as avaliações de um indicador se concentravam em um único nível de governança (básico, intermediário ou avançado), considerava-se existir um consenso forte; quando distribuídas em dois níveis, um consenso aceitável; e quando abrangiam os três níveis, um baixo consenso. Esta solução, menos convencional do ponto de vista estatístico, mostrou-se mais adequada ao contexto participativo do comitê, permitindo maior transparência e apropriação coletiva dos resultados.

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS ÁGUAS PELO CBH-BPSI

O diagnóstico final apresentado em março de 2025, após 11 encontros de forma virtual, revelou um panorama diverso da governança das águas na região hidrográfica do BPSI. As dimensões legal/institucional e capacidades estatais apresentaram desempenho intermediário, com consenso aceitável entre os avaliadores. A dimensão instrumentos de gestão, também no nível intermediário, foi marcada por um baixo consenso, refletindo as diferentes percepções sobre a implementação dos diversos mecanismos de gestão. Já as dimensões relações Estado-sociedade e relações intergovernamentais ficaram no nível básico, sendo que esta última apresentou o nível de governança mais baixo entre todas as avaliadas. Estes resultados quantitativos, abaixo sistematizados nas tabelas 2, 3 e 4, quando analisados em conjunto com as discussões realizadas durante o processo, apontam para desafios estruturais na articulação entre os diferentes níveis de governo e na efetividade dos mecanismos de participação social.

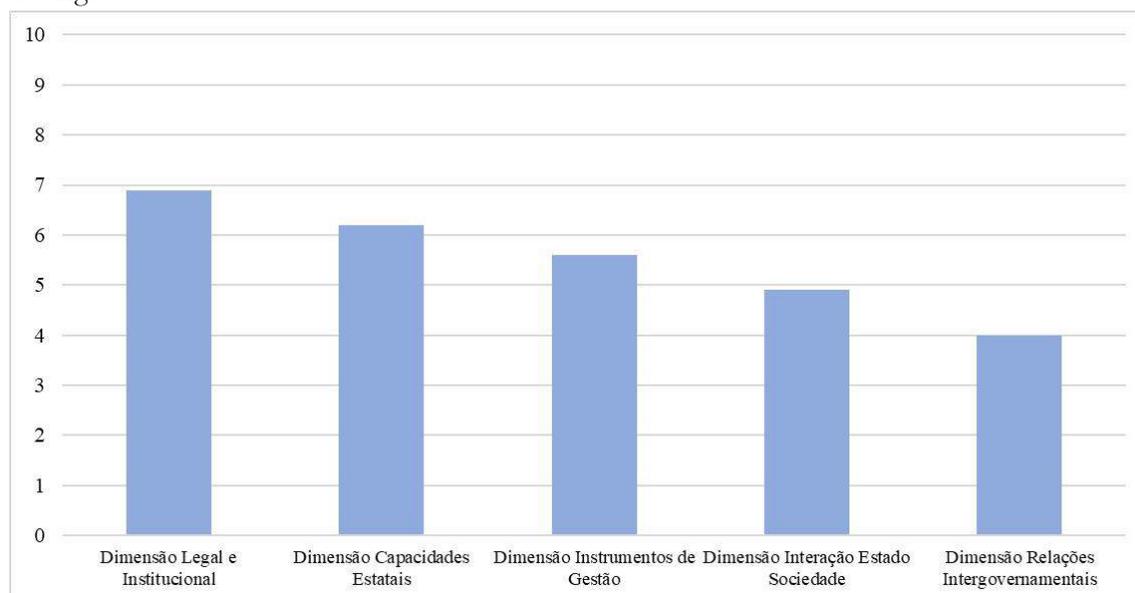
Tabela 2 - Nível de governança e nota final por dimensão do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

Dimensão	Nível de governança	Nota final	Nível de consenso
Legal e institucional	Intermediário	6,9	Aceitável
Capacidades estatais	Intermediário	6,2	Aceitável
Instrumentos de gestão	Intermediário	5,6	Baixo
Interação Estado-sociedade	Básico	4,9	Aceitável
Relações intergovernamentais	Básico	4,0	Baixo

Fonte: Elaborada pelos autores com informações do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.

Com relação às notas finais de cada dimensão, são uma média cujo resultado é a soma das notas dos indicadores daquela dimensão dividida pelo número deles. Uma média entre 0 e 4 está no nível básico; média entre 5 e 7 está no nível intermediário; e a que estiver entre 8 e 10 está no nível avançado. Importante frisar que cada indicador tem uma nota, sendo de 0 (zero) a 10 (dez). A nota 0 (zero) é dada caso o indicador não tenha sido implementado ou não realizado. A nota 10 (dez) é para o caso de o indicador ter sido implementado ou cumprido em sua plenitude. As notas entre 0 (zero) e 10 (dez) são mais subjetivas, e, neste caso, o grupo que está avaliando analisa qual a melhor nota que se aplica.

Gráfico 1 - Nível de governança por dimensão do Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Atualmente, o GT OGA encontra-se na fase final de aprovação do plano de ação, etapa que representa a materialização prática de todo o processo avaliativo. A construção coletiva deste plano tem se mostrado reveladora, com debates sobre as prioridades de intervenção e as estratégias mais adequadas para cada desafio identificado assim como os responsáveis por cada ação. As discussões têm destacado a necessidade de equilibrar as propostas com objetivos mais alcançáveis, propondo ações por indicadores com baixo desempenho — com uma atenção maior dada ao fortalecimento das relações intergovernamentais, que apresentou o desempenho mais frágil, e à melhoria dos mecanismos de participação social, ambos aspectos fundamentais para uma governança das águas integrada e democrática. Entretanto, pôde-se observar que as ações na dimensão das relações intergovernamentais estão mais afastadas no âmbito do comitê do que as ações no âmbito da dimensão interação Estado-sociedade, que são mais realizáveis.

Esta experiência inédita de aplicação do Protocolo de Governança das Águas no CBH-BPSI oferece lições sobre os processos de aprimoramento da governança das águas de forma participativa. Demonstra como a combinação de ferramentas técnicas com espaços permanentes de diálogo e construção coletiva pode gerar diagnósticos e planos de ação mais contextualizados, focados no regional. Mostra também a importância da flexibilidade metodológica, capaz de adaptar abordagens convencionais às particularidades de cada contexto institucional. Por fim, reforça o papel fundamental dos comitês de bacia como espaços privilegiados para a construção coletiva de soluções para os complexos desafios da gestão das águas. O trabalho desenvolvido pelo GT OGA no CBH-BPSI constitui, assim, não apenas um importante marco para a governança hídrica na bacia, mas também uma referência metodológica para processos similares em outras regiões hidrográficas do estado do Rio de Janeiro e do país.

De uma forma geral, os resultados da aplicação do PMGA no CBH-BPSI se aproximam de experiências observadas em outras bacias hidrográficas do Brasil, como o CBH-Sepotuba, o CBH do Rio Gramame e o CBH Litoral Norte, conforme apresentado no Quadro 4. Em comum, observa-se o desempenho intermediário na dimensão legal e institucional e na dimensão capacidades estatais, além de fragilidade recorrente nas relações intergovernamentais (Dionel, 2021; Costa *et al.*, 2022).

Porém, no caso do CBH Litoral Norte, destaca-se o bom desempenho na participação social (nota 8,33), em contraste com o CBH-BPSI, no qual essa dimensão foi avaliada como básica (nota 4,9). A diferença pode estar relacionada ao grau de maturidade dos processos participativos e à experiência anterior com aplicação do protocolo. Já no

sistema Epitácio Pessoa, os índices foram inferiores aos do CBH-BPSI, embora a prática da alocação de água tenha sido considerada inovadora para a resolução de conflitos locais (Silva; Ribeiro, 2022). A experiência do CBH-BPSI também guarda semelhanças com a do CBH Mucuri, que utilizou o PMGA de forma participativa e deu início à elaboração de um plano de ação, enquanto outros comitês, como o do Rio Doce, enfrentaram dificuldades em institucionalizar o uso da ferramenta (Saldanha, 2024). Em todos os casos, o protocolo mostrou-se útil como instrumento de avaliação, aprendizado e fortalecimento da gestão colegiada dos recursos hídricos.

Quadro 5 - Estudos que utilizaram o Protocolo OGA em colegiados com vistas ao aprimoramento da governança das águas.

CBHs em estudo	Localização da bacia hidrográfica	Metodologia de aplicação do PMGA	Destaque positivo	Desafios principais	Referência
CBH-Sepotuba	Região hidrográfica do Paraguai, Mato Grosso	Análise documental (atas 2010 - 2019) + oficina participativa; aplicação de 25 indicadores distribuídos nas cinco dimensões do PMGA	Boa “interação Estado-sociedade”; elaboração do Plano de Recursos Hídricos em andamento; compreensão do processo de consolidação institucional do comitê, do nível de participação dos segmentos e das relações com o órgão gestor	Baixa presença municipal; ausência de instrumentos como o Plano de Recursos Hídricos; dependência do órgão estadual; dimensão “relações intergovernamentais” fraca	Dionel, 2021
CBH Rio Gramame	Bacia Hidrográfica do Rio Gramame, Paraíba	Aplicação adaptada de 16 indicadores do PMGA conforme disponibilidade de informações e características da bacia	“Ambiente Legal e Institucional” atendido plenamente; participação e transparência bem estruturadas; identificação de falhas na gestão e proposição de melhorias concretas para qualificar a governança local	Fragilidades orçamentárias e operacionais; deficiências na implementação dos instrumentos de gestão; articulação frágil entre estado e municípios	Silva <i>et al.</i> , 2022

CBH Litoral Norte (PB)	Rios Mamanguape, Camaratuba e Miriri, Paraíba	Aplicação completa dos 55 indicadores em oficina participativa conduzida no GT criado pelo comitê	Boa “interação Estado-sociedade”; o processo de preenchimento coletivo dos indicadores contribuiu para o nivelamento de informações entre os membros, reduzindo assimetrias e promovendo maior entendimento sobre o funcionamento do comitê e da política de recursos hídricos; governança considerada intermediária com nota 7,41	Dificuldade de articulação entre os entes federativos; pouca clareza das informações institucionais e de formalização de práticas administrativas; necessidade de conclusão do Plano de Ação e de novas rodadas de aplicação do protocolo	Costa <i>et al.</i> , 2022
Reservatório Epitácio Pessoa	Bacia do Rio Paraíba, Paraíba	Análise documental dos Termos de Alocação (2019–2021) + observação direta + aplicação do PMGA	Processo de alocação negociada de água foi reconhecido como robusto e inovador, mesclando práticas da mediação de conflitos com mecanismos democráticos de gestão hídrica, com participação ativa de órgãos como ANA, Aesa e representantes dos usuários	Governança “ruim” (41,82%); falhas em “relações intergovernamentais” e instrumentos de gestão; necessidade de maior articulação institucional; falhas na articulação entre entes federativos e lacunas no uso efetivo dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos	Silva e Ribeiro, 2022
CBHs Rio Doce e Mucuri	Bacias do Rio Doce e Mucuri,	Entrevistas semiestruturadas com	CBH Mucuri: aplicação autônoma e	Dificuldades estruturais e de baixo engajamento	Saldanha, 2024

	Minas Gerais	representantes + análise documental da aplicação do PMGA; comparação entre experiências distintas dos dois CBHs	participativa do PMGA; início de plano de ação; ferramenta vista como aprendizado institucional.	dos membros no CBH Doce; ausência de reaplicações do protocolo; falta de maturidade institucional; baixos níveis de consolidação institucional e reconhecimento social.	
--	--------------	---	--	---	--

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise dos resultados revela uma dissociação entre a robustez do arcabouço normativo e a sua efetividade prática, especialmente no que tange à articulação política e social. O baixo desempenho da dimensão relações intergovernamentais (nota 4,0) não é um fato isolado, mas um reflexo de conflitos históricos e estruturais que transcendem a capacidade de mediação do comitê. A crise hídrica de 2014-2015, por exemplo, evidenciou essa fragilidade quando a disputa pela transposição de água para o Sistema Guandu foi escalada para o Supremo Tribunal Federal, marginalizando o papel do comitê como arena primária de negociação (Cavalcanti; Marques, 2016). Este cenário é agravado por um legado de gestão setorializada, no qual o setor elétrico historicamente deteve maior poder de influência, criando assimetrias que persistem e dificultam a cooperação horizontal entre os entes federativos e os diferentes setores usuários (Gama, 2009).

De forma similar, a nota básica na dimensão interação Estado-sociedade (4,9) aponta para os limites da democracia participativa no contexto estudado. As dificuldades de acesso à informação e a complexidade técnica de alguns instrumentos de gestão, observadas durante a própria aplicação do protocolo, materializam as barreiras enfrentadas pela sociedade civil para uma participação qualificada. Esse achado corrobora estudos em comitês vizinhos, como o do Médio Paraíba do Sul, onde os membros também relatam uma baixa influência das deliberações do colegiado nas ações efetivas dos órgãos públicos, indicando um desafio sistêmico na tradução da participação em política pública vinculante (Lima; Ferreira; Malheiros, 2019). A governança, neste sentido, opera em um campo de tensões onde a existência de canais formais de participação não garante, por si só, a redistribuição do poder decisório.

Em contrapartida, os níveis intermediários alcançados nas dimensões legal/institucional (6,9), capacidades estatais (6,2) e instrumentos de gestão (5,6) indicam que o “dever de casa” institucional foi parcialmente cumprido. A existência do comitê, a elaboração de um Plano de Bacia e a implementação, ainda que incipiente, de instrumentos como a outorga e a cobrança representam avanços inegáveis desde a promulgação da Lei das Águas, em 1997. Contudo, o baixo consenso na avaliação dos instrumentos de gestão sugere que a percepção sobre sua eficácia varia drasticamente entre os atores, refletindo a lacuna entre a previsão legal do instrumento e seu impacto real na alocação e na qualidade da água. A discussão dos resultados, portanto, aponta para uma governança em construção, que avançou na sua formalização, mas que ainda carece de maior capilaridade política e social para se consolidar como um espaço efetivo de pactuação e transformação da realidade regional no que tange à governança das águas.

CONCLUSÕES

A aplicação do PMGA, desenvolvido pelo OGA, no âmbito do CBH-BPSI revelou-se uma estratégia valiosa para o diagnóstico e aprimoramento da governança das águas na RH-IX, no Estado do Rio de Janeiro.

A experiência destacou o potencial do PMGA como ferramenta técnico-política capaz de mensurar a maturidade da governança nas cinco dimensões estruturais: ambiente legal e institucional, capacidades estatais, instrumentos de gestão, relações intergovernamentais e interação Estado-sociedade (OGA, 2019). A metodologia adotada, baseada na construção coletiva, possibilitou não apenas a coleta de dados e preenchimento da ferramenta de aferição para avaliar os indicadores, mas também o fortalecimento dos laços entre os membros do comitê e a apropriação dos conceitos e práticas de governança avaliados.

Os resultados para o CBH em estudo apontaram o nível geral de governança intermediário. E níveis intermediários de governança nas dimensões legal e institucional (nota 6,9), capacidades estatais (6,2) e instrumentos de gestão (5,6). Já as dimensões interação Estado-sociedade (4,9) e relações intergovernamentais (4,0) situaram-se no nível básico, indicando fragilidades relacionadas, respectivamente, à participação social e à articulação entre os entes federativos. Tais lacunas impactam diretamente a efetividade do comitê e comprometem sua capacidade de implementação dos instrumentos previstos pela PNRH.

O processo evidenciou ainda importantes desafios metodológicos e institucionais. A aplicação participativa do PMGA demandou o enfrentamento de assimetrias de conhecimento e de acesso à informação, principalmente entre representantes da sociedade civil, além de dificuldades na linguagem técnica de alguns indicadores. No entanto, as oficinas de capacitação, os momentos de tira-dúvidas e o suporte da Agevap foram fundamentais para minimizar essas disparidades e promover o nivelamento conceitual entre os membros do GT OGA.

Um dos maiores avanços desta experiência será a elaboração de um plano de ação estruturado com base nos resultados do diagnóstico. Esse plano contemplará prioridades específicas para cada dimensão avaliada, com destaque para o fortalecimento das relações intergovernamentais e o aprimoramento dos mecanismos de participação social. Embora desafiadoras, essas ações são fundamentais para qualificar a governança das águas na região e garantir maior legitimidade e efetividade às decisões (colegiadas) do comitê.

Comparativamente, a aplicação do PMGA no CBH-BPSI apresentou resultados coerentes com os observados em outras bacias hidrográficas brasileiras, como o CBH-Sepotuba (Dionel, 2021), o CBH-Litoral Norte (Costa *et al.*, 2022) e o sistema Epitácio Pessoa (Silva; Ribeiro, 2022). Em todas essas experiências, a dimensão relações intergovernamentais se revelou como um dos pontos mais frágeis da governança, enquanto o protocolo se consolidou como ferramenta eficaz de aprendizado institucional e de fomento à cultura de avaliação.

Conclui-se, portanto, que o uso do PMGA contribuiu significativamente para a consolidação da gestão descentralizada e participativa das águas, ao permitir o monitoramento contínuo da governança, o fortalecimento institucional dos CBHs e a indução de práticas democráticas e transparentes na gestão das águas. No caso do CBH-BPSI, a experiência reforça a importância dos comitês de bacia como instâncias legítimas para a negociação, a construção de consensos e a formulação de políticas públicas territorialmente adequadas às especificidades regionais.

Por fim, recomenda-se a continuidade da aplicação do PMGA em ciclos regulares, associada à digitalização da ferramenta, ao fortalecimento do intercâmbio entre comitês e à valorização das lideranças locais. Tais medidas são essenciais para garantir que os avanços conquistados nesta etapa não se percam, mas se transformem em um processo permanente de fortalecimento da governança das águas no estado do Rio de Janeiro e no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA. (2017). **Projeto Legado**: uma agenda para aperfeiçoamento dos marcos constitucional, legal e infra legal da gestão de águas no Brasil. Preparação para o 8º fórum mundial da água. Brasília: Agência Nacional de Águas.

AVRITZER, L. (2019). **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. (1997). **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jan. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.:

BRASIL. (2001). **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. (2005). **Decreto n. 5.378 de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 24 fevereiro 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. (2012). **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: **Diário Oficial da União**, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. (2016). **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: **Diário Oficial da União**, 01 julho 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. (2020). **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília: **Diário Oficial da União**, 16 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 5 maio 2025.

CAMPOS, V. N. de O., & FRACALANZA, A. P. (2010). Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade**, 13(2), 365--382. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000200010>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CASA CIVIL. (2018). **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; MARQUES, Guilherme Garcia. (2016). Recursos hídricos e gestão de conflitos: a bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul a partir da crise hídrica de 2014-2015. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, v. 15, n. 1, p. 4-16. Disponível em http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-44642016000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 01 jun. 2025.

CBH-BPSI. (2017). **Regimento Interno do Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana**. Campos dos Goytacazes. Disponível em: <https://www.cbhbaixoparaiba.org.br/index.php>. Acesso em: 10 out. 2023.

CBH-BPSI. (2021). Comitê da Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana. **Plano de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (RH-IX)** / coordenação e elaboração: Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana. Resende, RJ: Profill.

CBH-BPSI. (2023). **Resolução CBH-BPSI nº 059/2023**. Dispõe sobre a criação do grupo de trabalho do protocolo de monitoramento da governança das águas – OGA (GT protocolo OGA).

CBH-BPSI. (2025). **Grupos de Trabalho**. Campos dos Goytacazes. Disponível em: <https://www.cbhbaixoparaiba.org.br/grupo-trabalho.php>. Acesso em: 19 mai. 2025.

CHRYSOSTOMO, Maria Isabel de Jesus. (2009). Uma Veneza no Sertão Fluminense: os rios e os canais em Campos dos Goitacazes. **História Revista**, v. 14, n. 2, p. 1-15. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/es/revista/historia-revista/articulo/uma-veneza-no-sertao-fluminense-os-rios-e-os-canais-em-campos-dos-goitacazes>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CORNIBERT, F.; MANOEL, J. R.; MALVESSI, O. (2017). **Monitoramento de Desempenho Empresarial**. São Paulo: IBGC.

COSTA, Mirella Leôncio Motta e; RIBEIRO, Maria Adriana de Freitas Mágero; SUASSUNA, Flávia Dias. (2022). Governança da água no Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (Paraíba) com uso do Protocolo OGA. In: **XVI SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE e 15º SIMPÓSIO DE HIDRÁULICA E RECURSOS HÍDRICOS DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**, 2022. Anais. Natal: ABRHidro.

DIONEL, Letícia Auxiliadora da Silva. (2021). **Avaliação da governança das águas: experiência de aplicação de indicadores no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sepotuba, Mato Grosso**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Recursos Hídricos) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá.

EMPINOTTI V. L.; JACOBI P. R.; FRACALANZA A. P. (2016). Transparência e a governança das águas. **Estudos Avançados**. 30. 63-75. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142016.30880006>. Acesso em: 01 jun. 2025.

FERREIRA, M. dos S. (2023). **A escassez hídrica (2014-2016) na Região hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana: breve história, conflito, gestão e perspectivas**. Campos dos Goytacazes: Essentia editora.

FERREIRA, M. I. P. *et al.* (2018). Collaborative governance and watershed management in biosphere reserves in Brazil and Canadá. **Revista Ambiente & Água**, v. 13, n. 3, p. e2225. Disponível em: <https://doi.org/10.4136/ambi-agua.2225>. Acesso em: 01 jun. 2025.

FRACALANZA, A. P.; CAMPOS, V. N. de O.; JACOBI, P. R. (2009). Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil): o caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume.

FREITAS, L. N. *et al.* (2015). Barragem e transposição do Rio Macabu: conflitos gerados pelo uso da água e a integração de bacias hidrográficas no gerenciamento de recursos hídricos. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego**, v. 8, n. 2, p. 57-75. Disponível em: <https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/boletim/article/view/2177-4560.v8n214-05>. Acesso em: 01 jun. 2025.

GAMA, Rogério Gutierrez. (2009) **Usos da água, gestão de recursos hídricos e complexidades históricas no Brasil: estudo sobre a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul**. 2009. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro.

GONÇALVES, B. V.; GOMES, L. J. (2014). Percepção ambiental de produtores rurais na recuperação florestal da sub-bacia hidrográfica do rio Poxim - Sergipe. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 127-138. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/download/32327/22441>. Acesso em: 01 jun. 2025.

GÖSSLING, S.; SCOTT, D.; HALL, C. M. (2016). Tourism and water: Interactions and impacts. **Channel View Publications**.

GUPTA, J. (2008). Participatory governance of watersheds: lessons from the Gomukh experience in the Indian Himalayas. **Public Administration and Development**, 28(1), 11-26.

INEA. (2019). **Resolução Inea nº 171, de 28 de agosto de 2019**. Instituto Estadual do Ambiente. Aprova a NOP-Inea-37.R-0 - Critérios, definições e condições para Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos Superficiais. Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-INEA-n%C2%BA-171-Aprova-a-NOP-INEA-37.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

INEA. (2019b). **Resolução Inea nº 172, de 28 de agosto de 2019**. - Instituto Estadual do Ambiente. Aprova a NOP-Inea-38.R-0 - Critérios, definições e condições para Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos Subterrâneos. Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-INEA-n%C2%BA-172-aprova-a-NOP-INEA-38.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

INEA. (2019c). **Resolução Inea nº 173, de 28 de agosto de 2019**. - Instituto Estadual do Ambiente. Aprova a NOP-Inea-39.R-0 - Critérios, orientações e procedimentos para elaboração do Relatório de Avaliação Hidrogeológica (RAH). , Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-INEA-n%C2%BA-173-Aprova-a-NOP-INEA-39.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

INEA. (2019d). **Resolução Inea nº 174, de 28 de agosto de 2019**. - Instituto Estadual do Ambiente. Aprova a NOP-Inea-40.R-0 - Critérios, definições e condições gerais para concessão de Certidão Ambiental de Uso Insignificante de Recursos Hídricos. Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em:

<https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-INEA-N%C2%BA-174.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

INEA. (2019e). **Resolução Inea nº 175, de 28 de agosto de 2019**. - Instituto Estadual do Ambiente. Aprova a NOP-Inea-41.R-0 - Norma Operacional de Direito de Uso de Recursos Hídricos para aproveitamentos hidrelétricos (geração de energia). Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-INEA-n%C2%BA-175-Aprova-a-NOP-INEA-41.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

INEA. (2019f). **Resolução Inea nº 176, de 28 de agosto de 2019**. Instituto Estadual do Ambiente. Aprova a NOP-Inea-42.R-0 - Critérios, definições e condições para Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos Superficiais com finalidade de mineração - extração de areia em leito de rio. Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-INEA-n%C2%BA-176-Aprova-a-NOP-INEA-42.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

IPEA.(2020). **Considerações sobre a metodologia utilizada para a proposição de metas para os indicadores-chave listados na Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil relativa ao período de 2020 a 2031** - EFD. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento/arquivos/Nt_efd_eixoinstitucional.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.

JACOBI, P. R. (2009). Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRO, Wagner Costa (org.). **Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume. p. 35-60.

JACOBI, P. R.; BARBI, F. (2007). Democracia e Participação na Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.10, n. 2, p. 237-244. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000200012>. Acesso em: 01 jun. 2025.

LA PORTA, R., LÓPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., & VISHNY, R. (2000). Investor protection and corporate governance. **Journal of Financial Economics**, 58(1-2), 3-27.

LIMA, A. J. (2020). **Governança das Águas - Conceito em Debate**. Disponível em: <http://www.neomondo.org.br/2018/03/05/artigo-governanca-das-aguas-conceito-em-debate-edicao-84/>. Acesso em: 18 out. 2020.

LIMA, A. J.; FERREIRA, M. I. P.; MALHEIROS, T. F. (2019). A gestão das águas na bacia do rio Paraíba do Sul: o comitê e a participação do poder público, dos usuários e da sociedade civil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 4, p. 113-129.

LIMA, A. J.; ABRUCIO, F. L.; BEZERRA E SILVA, F. C. (2014). **Governança dos recursos hídricos : proposta de indicador para acompanhar sua implementação**. São Paulo : WWF - Brasil : FGV, 2014. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/wwf_fgv_governanca_dos_recursos_hidricos.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.

MARTÍN VELASCO, M. J.; CALDERON G.; LIMA, M. L.; MATENCÓN, C. L.; MASSONE, H. E. (2023). Water governance challenges at a local level: implementation of the OECD Water Governance Indicator Framework in the General Pueyrredon Municipality, Buenos

Aires Province, Argentina. **Water Policy**, 25. Disponível em: <https://doi.org/10.2166/wp.2023.194>. Acesso em: 01 jun. 2025.

MARTINS, RODRIGO. (2015). Boundaries between inequality and difference in water governance. *Ambiente & Sociedade*. 18. 211-228. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC952V1812015en>. Acesso em: 01 jun. 2025.

MILARÉ, E. (2007). **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MOUFFE, C. (2018). **Por um populismo de esquerda**. São Paulo: Autonomia Literária.

NAJIMI, E. U.; SHORKAR, N. (2019). Understanding The Relationship Between Corporate Social Responsibility and Financial Performance. **International Journal of Advanced Research**. 7. Disponível em: <https://doi.org/10.21474/IJAR01/9861>. Acesso em: 01 jun. 2025.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. (2018). A questão do controle no debate de governança pública. *Boletim de Análise Político-Institucional*. n. 19. dezembro 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/fb006d46-78b5-4a6f-a41d-a207fbeb77c6/content>. Acesso em: 01 jun. 2025.

O'RIORDAN, J.; BOYLE, R.; O'LEARY, F.; SHANNON, L. (2021). **Using the OECD Water Governance Indicator Framework to Review the Implementation of the River Basin Management Plan for Ireland 2018--2021**. Environmental Protection Agency: Wexford, Ireland. Disponível em: https://www.epa.ie/publications/research/water/Research_Report_372.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.

OGA. (2019). Observatório de Governança das Águas. **Protocolo de Monitoramento da Governança das Águas**. Disponível em: <http://www.observatoriodasaguas.org/publicacoes/id-879241/lanamento-do-protocolo-de-monitoramento-da-governanca-das-aguas-versoes-completa-e-resumo-executivo>. Acesso em: 18 abr. 2022.

OCDE. (2015). **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**. OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), **Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices**, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292659-en>. Acesso em: 01 jun. 2025.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública* 49 (5) • Sep-Oct 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>. Acesso em: 01 jun. 2025.

PIQUET, R. (org.). (2021). **Norte Fluminense: uma região petrodependente**. Rio de Janeiro: Editora Telha.

RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M. (2015). Matriz LIMPE: Proposta de Ferramenta Gerencial para Mensuração da Governança Pública Municipal. *TAC - Tecnologias de Administração e Contabilidade*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, art. 3, pp. 30-53, Jan./Jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21714/2236-02632015v5n1tac96>. Acesso em: 01 jun. 2025.

RANGEL, B. E. (2019). **Accountability na gestão de recursos hídricos: um estudo de caso no Comitê Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana**. 2019. Dissertação (Mestrado em

Engenharia Ambiental) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Campos dos Goytacazes.

RHODES, R. A. (1996). The new governance: governing without government. **Political Studies**, 44(4), 652-667. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 01 jun. 2025.

RIBEIRO NETO, M.; CAVALCANTI, A. G. C.; CABRAL, E. C. E S.; SOUZA, N. E. M. M. DE. (2018). **Indicador de Governança Corporativa como Instrumento de Avaliação da Política Pública**. Ipea, Repositório do Conhecimento. Boletim de Análise Político-Institucional. n. 15. Jul.-Dez. 2018 Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/8e4da345-f54b-498f-99b9-60c564b71739>. Acesso em: 01 jun. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). (1999). **Lei nº 3.239, de 2 de agosto de 1999**. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos. Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 3 ago. 1999. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/43fd110fc03f0e6c032567c30072625b?OpenDocument>. Acesso em: 5 maio 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). (2003). **Lei nº 4.247, de 16 de dezembro de 2003**. Cria o Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FUNDRHI. Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 17 dez. 2003. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/6716fa36f132abd183256dff006c88f4?OpenDocument&Highlight=0,4247>. Acesso em: 5 maio 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). (2009) **Decreto nº 41.720, de 3 de março de 2009**. Institui o Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana e dá outras providências. Rio de Janeiro: **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 4 mar. 2009.

SALDANHA, Cristina Camila Teles. (2024). **Inovação colaborativa na gestão das águas: considerações a partir do Protocolo OGA Brasil**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

SANTOS, R. R.; SULIANI, R. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista da Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732--752. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>. Acesso em: 01 jun. 2025.

SCANTIMBURGO, A. L. (2012). **O Banco Mundial e a política nacional de recursos hídricos no governo FHC (1995-2002)**. 267 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília.

SCHLAGER, E. *et al.* (2017). Behavioral challenges to the efficient management of U.S. federal water resource investments. **Water Resources and Economics**, 20, 11-24.

SILVA, Camila Karla Medeiros; OLIVEIRA, Diego Souza de; COSTA, Maria Helena Carvalho. (2022). Análise da governança da bacia hidrográfica do Rio Gramame através do Protocolo OGA. In: **XVI Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste e 15º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Portuguesa**. Anais. Natal: ABRHidro.

SILVA, H. L. C.; ROSSI, P. P. (2007). *Gespública: desafios de implantação do modelo de excelência na percepção dos gestores públicos*. 15f. Trabalho de Conclusão de Curso

(Graduação em Administração Pública) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense - UFF, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/9082>. Acesso em: 01 jun. 2025.

SILVA, M. B. M., & RIBEIRO, M. M. R. (2022). Alocação e governança da água como mecanismos de resolução de conflitos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, 27(3), 533--540. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-415220210072>. Acesso em: 01 jun. 2025.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. (2007). Theories of democratic network governance. In: **Network Governance** (pp. 25-50). Springer.

TOTTI, Maria Eugênia. (2008). **Gestão das águas na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul: governança, instituição e atores**. 133f. Tese (Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes.

TOTTI, Maria Eugênia; THOMÉ, Vanda Corrêa. (2020). Governança no Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana: efetividade da lei e importância do tema para a agenda pública. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 1, p. 126-136. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321165166008/321165166008.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2025.

URBINATI, N. (2016). **Democracy disfigured: Opinion, truth, and the people**. Harvard University Press.

VANNIJNATTEN, D. (2020). The potential for adaptive water governance on the US--Mexico border: application of the OECD's water governance indicators to the Rio Grande/Bravo basin. **Water Policy**, 22. Disponível em: <https://doi.org/10.2166/wp.2020.120>. Acesso em: 01 jun. 2025.

Davi Pinto Cherene Viana

Doutorando em Modelagem e Tecnologia para Meio Ambiente Aplicadas em Recursos Hídricos no Instituto Federal Fluminense - IFF, mestre em Engenharia Ambiental pelo IFF. Engenheiro Florestal e Coordenador Técnico Regional do Instituto Estadual do Ambiente – Inea.

Daniela Bogado Bastos de Oliveira

Doutora em Sociologia Política pela Uenf, professora do Instituto Federal Fluminense - IFF, membro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBHBPSI).

Maria Inês Paes Ferreira

Doutora em Ciência e Tecnologia de Polímeros pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Ph.D. em Gestão Integrada dos Recursos Naturais pelo Instituto de Pesquisa da Reserva da Biosfera *Mount Arrowsmith da Vancouver Island*, professora sênior do Instituto Federal Fluminense.

A montagem e a falência da ‘Prefeitura Socialista’ do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)¹

The setting up and bankruptcy of the “Socialist City Council” of Rio de Janeiro: an interpretation of the experience of the Saturnino Braga government (1986-1988) based on the theory of urban regimes (TUR)

NELSON ROJAS DE CARVALHO

RENAN SUZANO

RESUMO

O presente artigo analisa a gestão de Saturnino Braga à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro (1986-1988), a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU) proposta por Clarence Stone; metodologicamente o artigo recorreu a fontes secundárias, jornais e documentos institucionais. Sustentamos a hipótese segundo a qual a gestão do prefeito, por sua ênfase em políticas de caráter redistributivo, de um lado, e por ações reguladoras da ação do mercado, de outro, configura-se como um regime urbano progressista, mesclando — segundo a tipologia dos regimes urbanos — traços dos regimes urbanos progressistas de classe média com traços dos regimes urbanos de expansão de oportunidades das classes baixas. A agenda do governo Saturnino Braga esteve claramente marcada por políticas redistributivas e regulatórias, como a urbanização de favelas, a ampliação da rede de saúde e educação e a delimitação de áreas de proteção ambiental e preservação cultural. Como quer a TRU, agenda de tamanha magnitude requer a formação de ampla coalizão de atores econômicos, políticos e sociais. A despeito de, à época, ter-se formado coalizão inédita entre o poder público e os segmentos populares, defendemos, a título de conclusão, a hipótese segundo a qual a falência do governo Saturnino deveu-se pouco à dimensão financeira e muito à insuficiência política da coalizão que esteve por trás da agenda do que se projetou à época como agenda da primeira prefeitura socialista do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Regimes urbanos. Saturnino Braga. Política urbana. Rio de Janeiro.

¹ Este artigo é um desdobramento da dissertação de mestrado de Renan Suzano pelo PPGCS-UFRRJ, intitulada “Limites e desafios de Regimes Urbanos Progressistas: a experiência do governo de Saturnino Braga no município do Rio de Janeiro (1986-1988), sob a orientação do Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho (Suzano, 2020).

ABSTRACT

This article analyzes Saturnino Braga's administration as Rio de Janeiro City mayor (1986-1988) based on Clarence Stone's theory of urban regimes (TUR). Methodologically, the article draws on secondary sources, newspapers, and institutional documents. We support the hypothesis that the mayor's administration, through its emphasis on redistributive policies, on the one hand, and on market regulatory actions, on the other, constitutes a progressive urban regime, blending, according to the typology of urban regimes, features of progressive middle-class urban regimes with those of urban regimes that expanded opportunities for the lower classes. Saturnino Braga's administration agenda was clearly marked by redistributive and regulatory policies, such as the upgrading of favelas, the expansion of the health and education departments, and the demarcation of areas for environmental protection and cultural preservation. As the URT states, an agenda of such magnitude requires the formation of a broad coalition of economic, political, and social actors. Despite the fact that, at the time, an unprecedented coalition was formed between government authorities and popular segments, we defend, by way of conclusion, the hypothesis according to which the failure of the Saturnino government was due less to the financial dimension and much more to the political insufficiency of the coalition that was behind the agenda of what was projected at the time as the agenda of the first socialist municipal government of Rio de Janeiro.

Key words: Urban regimes. Saturnino Braga. Urban policy. Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui desenvolvido trata de um estudo de caso sobre poder local e tem por objetivo analisar o governo Saturnino Braga (1986-1988) à frente da prefeitura do município do Rio de Janeiro sob a perspectiva da teoria dos regimes urbanos. A escolha desse objeto se justifica inicialmente por um conjunto de traços do governo local que torna factível o diálogo entre a empiria e teoria — respectivamente, o governo Saturnino e a teoria dos regimes urbanos. Como afirma Stone (1989), se um regime urbano se desenvolve necessariamente a partir de uma “agenda”, o governo Saturnino monta-se a partir de uma agenda progressista claramente delineada, com políticas de orientação regulatória e redistributiva. Um regime urbano requer igualmente uma coalizão de atores capaz de dar lastro à implementação dessa agenda: a agenda progressista de Saturnino teve por pilar de sustentação uma coalizão de atores que, embora insuficiente para a ambição da agenda, é facilmente identificada — os segmentos populares, de um lado, e fatia do empresariado moderno, de outro. Por fim, o governo Saturnino se reveste de valor analítico como exemplo das dificuldades de governança inerentes a regimes urbanos de orientação

progressista. Defendemos a tese segundo a qual a falência ²da prefeitura do Rio de Janeiro, na gestão Saturnino, deve ser lida sobretudo como um indicador dessa dificuldade.

A metodologia adotada para a construção deste artigo baseou-se em uma análise documental que empregou o procedimento de triangulação das fontes, priorizando o cruzamento sistemático entre diferentes tipologias documentais: periódicos da grande imprensa, representados por edições do *Jornal do Brasil* e de *O Globo* consultadas nos respectivos acervos digitais; documentação oficial, compreendendo registros do *Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, decretos municipais e legislação municipal acessada através dos sites oficiais; e fontes secundárias, incluindo obras do próprio Saturnino e publicações acadêmicas que abordam o contexto histórico investigado.

Além da introdução e conclusão, o artigo se divide em quatro seções. Na primeira, fazemos uma breve apresentação da teoria dos regimes urbanos (TRU). A aplicação da TRU como chave interpretativa do governo de Saturnino Braga nos possibilita uma interpretação desse período por uma ótica que vá além da análise meramente financeira. Ao reorientar o foco analítico para os arranjos políticos e sociais que fundamentam a governança urbana, a TRU nos conduz à investigação das coalizões que viabilizam — ou obstaculizam — determinadas agendas governamentais. Com base no referencial teórico de Clarence Stone, o governo Saturnino aproxima-se dos regimes urbanos progressistas, os quais, devido à sua orientação redistributiva e regulatória, demandam maior esforço de coordenação política e mobilização de recursos.

Na segunda seção, descrevemos o amplo arco de políticas regulatórias e redistributivas implementadas pelo governo Saturnino. Argumentamos que a construção da chamada “prefeitura socialista” (denominada pelos autores de regime urbano progressista) do Rio de Janeiro representou um esforço pioneiro de articulação entre Estado e mercado no âmbito local.

Na terceira seção, mapeamos os principais atores que formaram a coalizão de sustentação da agenda progressista do governo Saturnino: movimentos populares e, em escala mais reduzida, segmentos empresariais alinhados a propostas de desenvolvimento sustentável. Mostramos que, apesar da amplitude e do caráter inovador dessa coalizão, ela se mostrou insuficiente para sustentar uma agenda governamental de grande amplitude.

² Vale lembrar que, embora no Brasil prefeituras não possam requerer falência, no sentido formal em que isso é permitido a uma empresa, o termo aqui traduz um colapso na capacidade de honrar compromissos financeiros e ficou consagrado pelo uso corrente para se referir ao episódio em questão.

Na quarta e última seção, descrevemos e analisamos a falência administrativa da Prefeitura do Rio de Janeiro, oficializada por Saturnino Braga em 1988. Sob a perspectiva da TRU, a falência da cidade deve ser entendida menos como um problema de gestão de recursos e mais como a expressão do malogro em manter coesa uma coalizão política capaz de sustentar um projeto de governo essencialmente devotado a políticas destinadas aos estratos sociais mais baixos, de um lado, e ao controle das forças de mercado em relação ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, de outro.

1 - TEORIA DOS REGIMES URBANOS: CONCEITOS CENTRAIS

Formulada originalmente por Clarence Stone (1989) em seu estudo sobre a cidade de Atlanta, a teoria dos regimes urbanos figura como o principal paradigma que orientou os estudos sobre a dinâmica política e decisões de política, em âmbito local, nas últimas duas décadas nos Estados Unidos da América (EUA). Pode-se afirmar, de forma sucinta e direta, que a teoria dos regimes urbanos pretende investigar como se governam as cidades. Vale salientar que a originalidade da teoria decorreu, em grande medida, do fato de ter-se situado como alternativa ao paradigma que norteou os estudos sobre poder local nos EUA nas décadas de 1950 e 1960 (Hunter, 1953; Dahl, 1961) — paradigma que se havia tornado academicamente estéril em razão das diferenças metodológicas e epistemológicas (irreconciliáveis) entre as correntes em disputa. O trabalho pioneiro de Stone inseriu — e certamente ampliou — os temas centrais do debate entre pluralistas e elitistas, notadamente a preocupação com a natureza dos arranjos de poder local, no quadro de referência de questões examinadas e discutidas no âmbito da economia política urbana, a saber: os padrões de articulação entre economia e Estado e as consequências dessa articulação sobre os temas urbanos e o desenvolvimento das cidades.

A superação da perspectiva elitista e pluralista como chaves de interpretação da dinâmica dos governos locais implicou também a proposição de uma concepção alternativa sobre a natureza do poder: se tanto pluralistas como elitistas convergiam na apreensão do poder a partir da dimensão do controle social — *power over* —, Stone sugere uma visão do poder fundamentada em sua dimensão produtiva — *power to*. Como sublinha Stone (1989, p. 229), “o que está em jogo não é dominação e subordinação, mas sim a capacidade de agir e de realizar fins. A luta pelo poder não se relaciona ao controle e à resistência, mas em se obter e reunir capacidade para agir — poder para e não poder sobre”. A extrema fragmentação e as tendências centrífugas que caracterizariam as sociedades modernas

estariam na raiz da inadequação da concepção de poder como controle social. Num quadro de poder difuso, a concentração de recursos passa a ser desejável, e a governança local passa a depender da capacidade cooperativa e da agregação de recursos materializada nos regimes urbanos.

Como assinalam Mossberger e Stoker (2001), as análises orientadas pelo conceito de regime partem do suposto da dispersão e fragmentação do poder e caracterizam os regimes urbanos como os arranjos de cooperação por meio dos quais governo e atores privados (sobretudo atores econômicos) constroem coalizões e reúnem os recursos necessários para se governar. Na definição de Digaetano e Klemansky (1993, p. 368, tradução nossa): “regimes urbanos são entendidos como arranjos formais e informais estabelecidos entre elites do setor privado (atores econômicos ou comunitários) e segmentos do governo (eleitos e não-eleitos), com a finalidade de formularem e implementarem políticas”.

Do conjunto das investigações e escritos de Stone que se estendem de 1989 até o presente, é possível elencarmos um conjunto de aspectos-chave que caracterizariam os regimes urbanos, tal como apontado por Mossberger e Stoker (2001). Os regimes urbanos: (1) consubstanciam-se em um grupo informal, ainda que relativamente estável, com acesso a um estoque de recursos institucionais necessários à formulação e implementação de políticas. A cooperação ocorre não só por meio dos canais formais, mas sobretudo por intermédio de redes informais; (2) fazem a mediação entre, de um lado, o controle público do governo e, de outro, o controle privado dos recursos econômicos (além dos atores econômicos, as coalizões podem incluir também segmentos comunitários); (3) envolvem uma cooperação que não está dada, deve ser construída (não existem, portanto, regimes em todas as cidades ou regiões); (4) caracterizam-se por arranjos dotados de relativa estabilidade no tempo, podendo atravessar diversos governos; (5) acham-se associados a agendas de políticas distintas, as quais se veem determinadas pela natureza dos participantes nas coalizões de governo, pelo padrão de interação entre os participantes e pelos recursos aportados por cada parceiro da coalizão.

Em seu trabalho inaugural, Stone (1989) constrói uma primeira tipologia composta por quatro regimes urbanos, os quais variam em capacidade e dificuldade de governança em razão da natureza da agenda, dos recursos demandados e da dinâmica das coalizões, dotadas de maior ou menor potencial cooperativo, a saber: regimes de manutenção (*caretaker regimes*), regimes de desenvolvimento (*development regimes*), regimes progressistas de

A montagem e a falência da 'Prefeitura Socialista' do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)

classe média (*middle class progressive regimes*) e regimes devotados à expansão das oportunidades das classes baixas (*regimes devoted to lower-class opportunity expansion*).

Regimes de manutenção não pretendem mudança, mas preservação — tratam da provisão de serviços de rotina. Regimes de desenvolvimento importam em mudança, sobretudo nos padrões de ocupação da terra — nesse caso, é inegável o parentesco com o modelo das cidades como máquinas de crescimento (Molotch, 1976; Logan e Molotch, 2007). Regimes de desenvolvimento funcionam de forma mais adequada num cenário de passividade da população e de ativismo e coordenação das elites. Regimes progressistas de classe média lidam menos com temas econômicos e centram-se em temas como a proteção ambiental, preservação histórica e a oferta de habitação acessível. Esses regimes requerem um suporte mais amplo do que os regimes de desenvolvimento, tanto de atores econômicos como de atores comunitários. Regimes devotados à expansão das oportunidades das classes baixas pretendem um escopo mais amplo de programas, como educação, acesso facilitado ao transporte e à moradia; requerem o envolvimento e mobilização das classes baixas.

Por meio dessa tipologia, Stone apresenta um cenário de quatro tipos ideais de modelo de regimes urbanos que configura um *continuum* onde o custo do governo se torna mais oneroso em razão da amplitude da agenda, do volume de recursos demandados e da dificuldade em se coordenar as atividades entre os parceiros da coalizão. Para Stone, os regimes urbanos com orientação progressista são aqueles que apresentam maior dificuldade de sustentação em função do montante dos recursos envolvidos e pelo padrão complexo de interação entre os atores.

Como veremos na próxima seção, a gestão Saturnino Braga — pela extensão e natureza das políticas regulatórias e redistributivas implementadas nos seus anos de governo — configura-se como um regime híbrido: contemplou tanto políticas associadas aos regimes progressistas de classe média (como a criação do corredor Cultural), como políticas associadas aos regimes voltados à expansão das organizações das classes baixas (como a urbanização das favelas). Como a TRU assinala, em ambas as modalidades de regime, pela abrangência da agenda, o custo de sustentação do governo se mostra mais elevado, seja na montagem dos parceiros da coalizão, seja na coordenação desses parceiros. Sustentaremos ao longo da nossa análise que há evidências, em congruência com os supostos da TRU, de que a falência da Prefeitura esteja diretamente relacionada ao desajuste resultante do caráter progressista da agenda do governo e de uma coalizão de atores insuficientes para dar sustentação a essa agenda.

2 – O GOVERNO SATURNINO E A FORMAÇÃO DO “REGIME DE ORIENTAÇÃO PROGRESSISTA”

O caráter progressista da prefeitura de Saturnino Braga já começou a se desenhar na eleição municipal de 1985. Por si só, essa eleição representou um marco importante na história da cidade, pois pela primeira vez após o regime militar a população da capital fluminense escolheu seu prefeito pelo voto direto, num período marcado pelo processo de redemocratização do Brasil. A campanha de Saturnino Braga construiu-se com base em projeto político norteado por dois eixos centrais: 1) propostas de implementação de políticas redistributivas e regulatórias; 2) fomento da participação cidadã através dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC). Desde o início, Saturnino Braga deixou explícitas suas pretensões de ampliar a participação do Estado na implementação de políticas e na ampliação da participação cidadã ao adotar o slogan de “prefeitura socialista”.

Ainda durante a campanha eleitoral, Saturnino Braga escolheu o líder comunitário Jó Rezende para compor a chapa como vice-prefeito³. Rezende era cogitado como um possível candidato a prefeito nas reuniões da “Frente Rio”⁴, mas a participação de Leonel Brizola (PDT) em uma das reuniões afetou diretamente as pretensões do grupo. Após participar da reunião da Frente Rio, Brizola decidiu pela candidatura de Saturnino Braga, quem, por sua vez, condicionou sua candidatura à escolha de Jó Rezende como o candidato a vice-prefeito⁵. Disputaram a eleição Rubem Medina, pelo então Partido da Frente Liberal (PFL) e Jorge Leite, pelo PMDB. Saturnino Braga venceu a eleição no dia 15 de novembro de 1985 com 42,3% dos votos.⁶ Abaixo, apresentamos uma síntese das principais medidas adotadas pelo governo de Saturnino Braga entre 1986 e 1988, as quais

³ Rezende era ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, a Famerj. A figura de Rezende, que possuía uma respeitabilidade entre as associações de moradores e a sua experiência frente a presidência da Famerj, eram fundamentais para institucionalizar a participação cidadã na gestão municipal (Suzano, 2020, p.49).

⁴ Uma frente de esquerda que tinha por pretensão eleger o primeiro prefeito do Rio de Janeiro. (Idem).

⁵ Em nossa pesquisa para construção da dissertação que deu origem a este artigo, além de analisar o governo de Saturnino Braga sob a ótica de um regime urbano de orientação progressista, também abordamos os aspectos da falência da prefeitura. Um dos aspectos abordados perpassa pela relação assimétrica entre Saturnino Braga e o PDT. Essa relação que se tornou insustentável ao longo do mandato, já dava sinais na própria escolha de Jó Rezende, pois desagradou diretamente membros importantes do PDT (Suzano, *op.cit.*, p. 50-51).

⁶ O governo foi eleito com uma plataforma baseada em quatro pilares: 1) investimento social maciço, 2) desenvolvimento econômico, 3) planejamento urbano e 4) modernização administrativa. (Suzano, *op.cit.*, p. 51-52).

que nos permitiram observar e interpretar sua administração sob a perspectiva da TRU. Recorremos à conhecida tipologia de *policies* desenvolvida por Theodore Lowi (1972) para classificar as principais ações de governo do período Saturnino. Como sabemos, as políticas de governo para Lowi (1972) podem ser de natureza (a) distributiva (quando se direcionam benefícios concentrados para indivíduos ou áreas geográficas e apresentam custos difusos); (b) redistributivas (quando transferem recursos de um grupo social para o outro, em geral dos ricos para os mais pobres); (c) regulatórias (quando se estabelecem regras de conduta para empresas, indivíduos ou grupos, com sanções para o descumprimento); ou (c) constitutivas (quando se estabelece a criação de órgãos administrativos ou se estabelecem competências e atribuições).

Quadro 1: Políticas do governo Saturnino Braga (1986–1988).

Política municipal	Tipo de política pública	Descrição / objetivo	Órgão/executores envolvidos
Urbanização de favelas e loteamentos populares	Redistributiva	Obras de infraestrutura na Zona Oeste, visando a equidade territorial.	RioUrbe
Expansão da rede de saúde pública	Redistributiva	Construção de novos postos e modernização hospitalar.	Secretaria de Saúde / RioUrbe
Ampliação da rede de creches e escolas	Redistributiva	De 35 para 350 creches; contratação de agentes comunitários.	Secretaria de Educação
Escola Tia Ciata ⁷	Redistributiva	Educação de crianças em situação de rua e vulnerabilidade.	Secretaria de Educação
Prev-Rio	Regulatória	Assistência e previdência aos servidores e familiares.	Instituto Prev-Rio
Planos de Estrutura Urbana (PEUs)	Regulatória	Alterações no zoneamento e gabaritos em diversos bairros.	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
Criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs)	Regulatória	Normas de preservação ambiental em áreas específicas.	Secretaria de Meio Ambiente
Corredor Cultural	Regulatória	Preservação patrimonial e uso cultural da área central.	Secretaria de Cultura / Planejamento
Secretaria de	Constitutiva	Órgão responsável por	Prefeitura / Câmara

⁷ Embora a transformação da escola Tia Ciata possa ser interpretada como resultado de política distributiva, já que aloca um bem individualizada numa região da cidade, traz, na nossa visão, componentes predominantemente redistributivos, já que atende exclusivamente crianças em situação extrema de vulnerabilidade.

Desenvolvimento Urbano		políticas urbanísticas.	Municipal
Secretaria de Cultura	Constitutiva	Criação para valorização cultural e patrimonial.	Prefeitura / Câmara Municipal
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	Constitutiva	Fomento aos polos industriais e à economia local.	Prefeitura / Câmara Municipal
Secretaria de Desenvolvimento Social	Constitutiva	Fomento à saúde e à educação.	Prefeitura / Câmara Municipal
Conselhos Governo-Comunidade	Constitutiva	Participação popular na definição de prioridades locais.	Associações de Moradores / Governo Municipal
Prefeitura Itinerante	Constitutiva	Descentralização e supervisão direta da gestão pública.	Prefeito, Vice e Secretários
Polos Industriais	Distributiva	Doação de terrenos e incentivos a empresas sustentáveis.	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Programa de Reflorestamento e Encostas	Distributiva	Ações ambientais integradas a políticas sociais.	Secretaria de Meio Ambiente / RioUrbe
Incentivos fiscais a empresas nos polos	Distributiva	Isenção de IPTU e ISS para atração de negócios.	Secretaria da Fazenda / Desenvolvimento Econômico
Criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC)	Distributiva / Regulatória	Criação de uma alternativa estatal para operação do transporte coletivo; fiscalização da frota privada; modernização do sistema de transporte; promoção de acessibilidade e reajuste de tarifas com base no salário-mínimo.	Secretaria Municipal de Transportes / CMTC / CET-Rio / Prefeitura

Fonte: Elaboração própria a partir de Braga (1990; 2015) e Jornal do Brasil (1986-1988)

Como se vê a partir da tabela 1, as principais políticas da gestão Saturnino Braga tiveram orientação redistributiva e regulatória, com expansão do escopo da ação estatal, notadamente nas áreas de seguridade social, educação e saúde. O decreto municipal nº 8.275 de 1988 (Rio de Janeiro, 1988b) criou o Instituto Previdenciário dos Funcionários do Município do Rio de Janeiro, a “Prev-Rio”. A Prev-Rio nasceu com o objetivo de garantir

A montagem e a falência da 'Prefeitura Socialista' do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)

ao funcionalismo um conjunto de políticas de assistências e serviços: auxílio-natalidade, pensão, auxílio-educação, auxílio-funeral e pensionista, por exemplo (Braga, 1990).

No setor da educação houve a expansão de creches e núcleos pré-escolares de 35 unidades para 350, passando-se a atender, segundo dados do próprio governo, mais de 33 mil crianças. Para tanto, a prefeitura precisou contratar mais de 1.200 novos agentes comunitários. A rede escolar foi ampliada de 860 escolas para 1.060 escolas entre 1986 e 1988. Para atender à crescente demanda por serviço público, mais uma vez foi necessário ampliar o funcionalismo. A prefeitura admitiu, através de concurso, mais de oito mil novos funcionários para atuarem diretamente na educação municipal. Ainda no âmbito da educação, outra medida emblemática no que se refere à orientação progressista do governo foi a alteração da finalidade da Escola Municipal Tia Ciata por meio do decreto nº 7.553 de 1988 (Rio de Janeiro, 1988a):

A principal mudança de objetivo na escola Tia Ciata foi priorizar o atendimento à população escolar analfabeta, os chamados “meninos de rua” e entre outros que pudessem apresentar características semelhantes que residissem na área central da cidade. A “inovação socialista”, como Saturnino a descreve, tinha como objetivo colocar em prática uma escola “livre, fundada no chamamento das crianças pelo amor, pela atenção dada a elas em clima de liberdade, pelo reconhecimento como pessoas humanas” (Suzano, 2020, p. 60).

Outro setor do serviço público que recebeu recursos do governo foi a área da saúde⁸. A expansão dos investimentos no serviço público de saúde partiu de dois eixos: modernização da infraestrutura já existente e da construção de novas infraestruturas. O quadro abaixo ilustra essa ampliação do setor:

⁸ Quanto à ampliação de serviços na área de saúde, os investimentos feitos pela Prefeitura receberam generosas colaborações durante o período em que Raphael Magalhães esteve à frente do Ministério da Previdência e em que Hésio Cordeiro presidiu o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps), conforme Suzano (*op.cit.*, p. 59).

Quadro 2: Ações do governo Saturnino Braga (1986-88) na área de saúde.

Modernização	Novas construções
<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de 20 dos 22 centros de saúde existentes, adicionando-lhes novos laboratórios; • No hospital Souza Aguiar, foram criados CTIs modernos de adultos e crianças, uma nova unidade coronariana, centro cirúrgico de crianças, o centro de queimados de adultos e crianças, centro de hemorragia digestiva e o centro de imagem, com tomografia computadorizada, entre outros novos aparelhos. • No hospital Miguel Couto foi ampliada e reformada a maternidade, a emergência de curta permanência e outros setores do hospital; além disso, houve aquisição de novos aparelhos de ultrassonografia, raio-x e etc. • No hospital Salgado Filho, houve reformas no centro cirúrgico, no serviço de medicina interna, nas clínicas cirúrgicas, na maternidade e no berçário. Foram construídos o centro cardiológico com unidade coronariana, um novo CTI, serviços de neurocirurgia e de anatomia patológica. Também houve aquisição de novos aparelhos para exames e diagnósticos. • Houve, ainda, modernizações nos seguintes hospitais: na maternidade Fernando Magalhães, no hospital Nossa Senhora do Loreto (Ilha do Governador), no hospital Carmela Dutra (Rocha Miranda), no hospital Manoel Vilaboim (Paquetá), no hospital Paulino Werneck (Cocotá) e no Barata Ribeiro (Mangueira). 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de 27 novos postos de saúde, sendo 24 destes na Zona Oeste; • Construção do hospital Rocha Maia em Botafogo com 70 leitos e duas salas de cirurgia, com serviços de traumatologia, pediatria, clínica médica e de cirurgia geral. • Construção do Centro de Controle Zoonoses em Santa Cruz (o primeiro em todo o Estado).

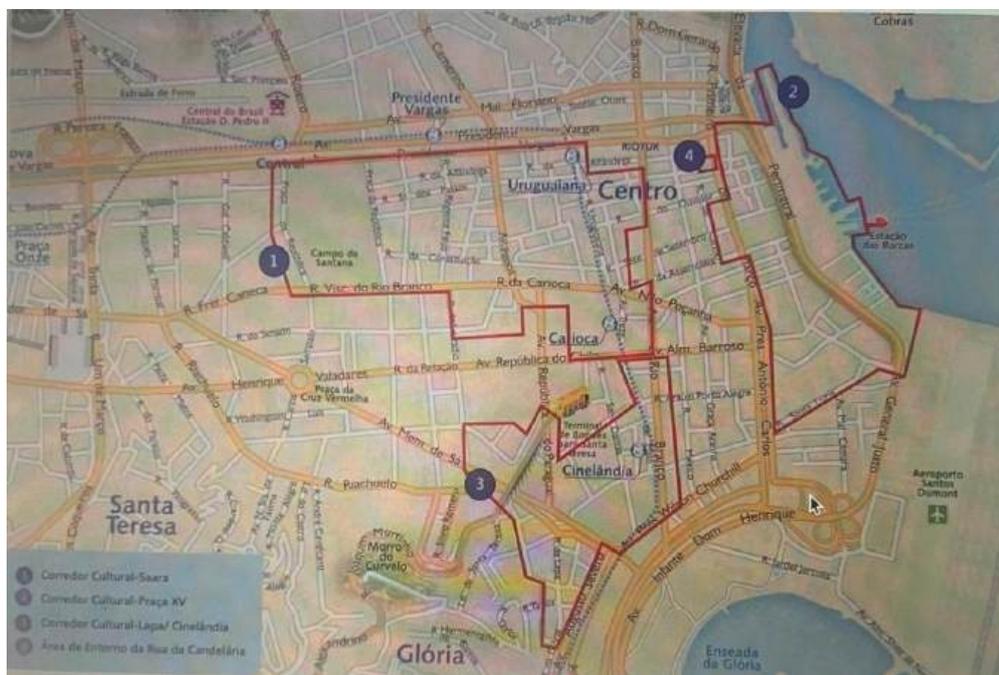
Fonte: Elaboração própria a partir de Braga (1990; 2015) e Jornal do Brasil (1986-1988)

A montagem e a falência da 'Prefeitura Socialista' do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)

Por fim, ainda no capítulo de políticas com forte impacto redistributivo levadas a cabo no governo Saturnino Braga, cabe destacar a alocação expressiva de um montante de US\$ 23 milhões (vinte e três milhões de dólares) em obras de saneamento e urbanização de favelas e loteamento populares. Esses recursos foram destinados para a Zona Oeste da cidade, área identificada por uma maior carência no setor de serviços e infraestrutura. (Suzano, 2020). Somado a isso, a Riourbe iniciou também a construção de moradias populares.

Já no campo de políticas regulatórias, cabe destacar as políticas de conservação do patrimônio histórico do Rio de Janeiro e de proteção do meio-ambiente, respectivamente. No que se refere ao primeiro conjunto de políticas, Saturnino Braga deu continuidade ao projeto do “corredor cultural” criado em 1979 a partir da Secretaria Municipal de Planejamento. O objetivo central dessa política foi conjugar a preservação do patrimônio arquitetônico com o potencial turístico e comercial que essa medida pretendia explorar. Foi justamente no governo de Saturnino Braga que o corredor cultural teve sua consolidação por meio da Lei n. 1.139, de 1987 (Rio de Janeiro, 1987), conforme Bitar (2016).

Figura 1: Áreas do corredor cultural na região central do município do Rio de Janeiro.



Fonte: Bitar, 2016, p. 271.

Ainda segundo essa lei, haveria duas “subzonas” no corredor cultural: a primeira de preservação ambiental e a segunda de renovação urbana. Por mais que não tenha sido uma criação direta da gestão de Saturnino Braga, a normatização e a ampliação dos

tombamentos de prédios históricos demonstram a preocupação do governo com a preservação do patrimônio histórico e cultural do Rio de Janeiro.

Na área da regulação ambiental, em 1986, através do decreto nº 6.160 de 1986 (Rio de Janeiro, 1986), o prefeito Saturnino Braga promoveu o tombamento provisório da Ilha de Paquetá (e posteriormente foi criada a APA de Paquetá) sob a justificativa do “inestimável acervo ambiental da ilha” e pela necessidade de preservação natural e cultural do local;⁹ no mesmo ano iniciou a criação Programa de Reflorestamento e Preservação de Encostas. Esse programa expandiu o escopo de ação governamental do projeto “Mutirão Reflorestamento”, criado antes da gestão de Saturnino¹⁰ e que inicialmente concentrava-se na execução de políticas de saneamento básico: rede de esgoto e pavimentação. A partir de 1986, o programa mutirão reflorestamento foi ampliado com o projeto de reflorestamento das áreas de encostas desmatadas. (Cardoso, Ximenes e Luft, 2023).

Outra frente de atuação do governo na política ambiental foi a criação das áreas de proteção ambiental (APA). Em 1986 foram estabelecidas duas Áreas de Proteção Ambiental: em outubro a APA de Sacopã e em dezembro a APA de Grumari; no ano de 1987, a APA do Cosme Velho e Laranjeiras.¹¹ Além disso, ainda no campo regulatório, a gestão de Saturnino Braga elaborou diversos Projetos de Estruturação Urbana (PEU) em atendimento a reivindicações de moradores. Os PEUs elaborados deveriam, além de propôs alterações no regulamento de edificações e no zoneamento e condições de uso do solo, abranger o sistema viário, as áreas de proteção ambiental e as favelas (Oakim, 2019).

Embora, à primeira vista, o governo Saturnino tenha promovido ações de fomento às indústrias, ao contrário dos regimes de desenvolvimento descritos na TRU, as propostas dos “polos industriais” implicaram, como argumenta Ribeiro (2011, p.40), a ideia de realocização industrial, considerando os efeitos nocivos das indústrias poluentes para o

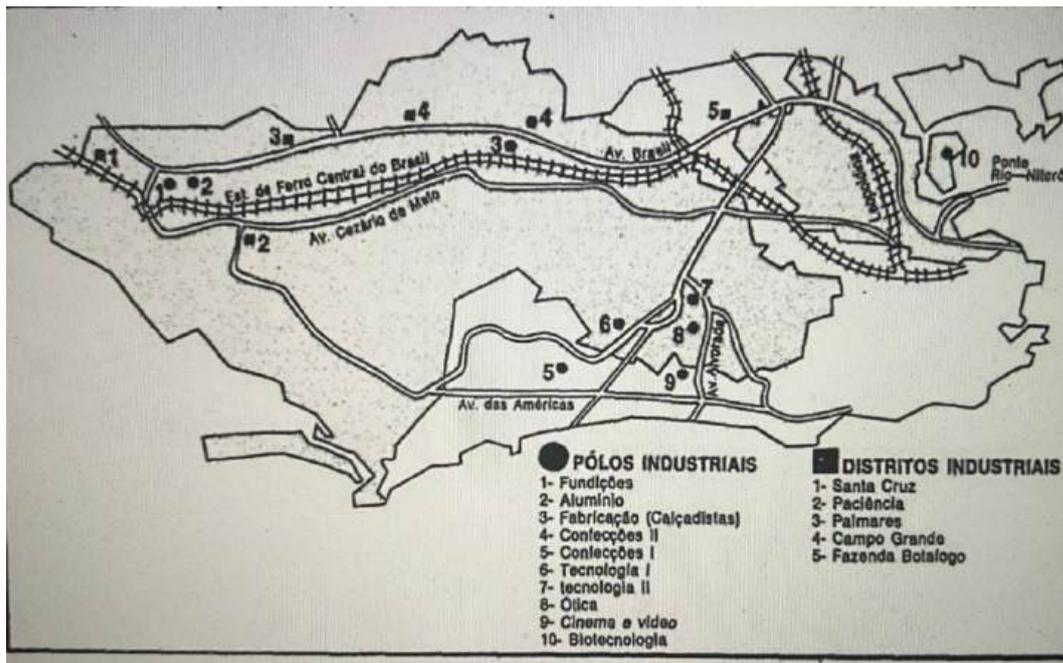
⁹ Além da Ilha de Paquetá, outras “ilhas” que fazem parte do arquipélago também foram incorporadas: Braço Forte, Brocoió, Casa da Pedra, Comprida, dos Ferros, das Folhas, Jurubaíba, dos Lobos, do Manguinho, Pancaraíba, Pedras Cocões, Pita, do Sol, Redonda, Tabacis, Tapumas de Baixo, Tapumas de Cima e Trinta Réis. *Jornal do Brasil*, 1/10/1986. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

¹⁰ No que tange ao “Projeto Mutirão”, um dos objetivos era a realização de obras de melhorias nas favelas sob a forma de mutirão não remunerado, principalmente nas áreas de saneamento e acessibilidade e construção de creches. Na sua primeira fase (1981-1984), o programa contava com recursos limitados, o que permitiu que fossem realizadas apenas intervenções pontuais em algumas poucas favelas. (Cardoso, Ximenes e Luft, 2023, p. 97 e 98).

¹¹ De acordo com Oakim (2019, p. 108) a APA do Sacopã foi criada a partir do decreto nº 6.231 de 26 de outubro de 1986 e a APA de Grumari pela Lei nº 944 de 30 de dezembro de 1986. O Decreto nº 7046 de 28 de outubro de 1987 criou a APA de Cosme Velho e Laranjeiras.

meio ambiente e para a vida da população em geral. Assim, a ideia dos polos industriais restringiria o crescimento a políticas de desenvolvimento sustentável, priorizando, portanto, as indústrias não poluentes e de tecnologia de ponta. A política de implementação dos polos ganhou certo fôlego em janeiro de 1987, quando a prefeitura criou um fundo de investimento por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de CZ\$ 200 milhões (duzentos milhões de cruzados), que seriam destinados a compra de novos terrenos.¹²

Figura 2: Polos industriais projetados para o município do Rio de Janeiro.



Fonte: O Globo, 19/7/1987.

Criado o fundo a partir do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, caberia à administração municipal sua gestão, a compra do terreno e a execução das obras de infraestrutura, para posteriormente colocá-las à disponibilidade de possíveis empresas interessadas no projeto. Além disso, para tornar o projeto atraente, a prefeitura adotou uma política de isenção fiscal de cinco anos em relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e de seis meses do Imposto sobre Serviços (ISS) às empresas que comprassem os terrenos. Se, como vimos na tabela I, as políticas de natureza redistributiva e regulatória consistiram no cerne da administração Saturnino, as políticas constitutivas também tiveram destaque e se explicam, basicamente, pela ampliação do escopo da atuação estatal no

¹² Nessa altura a prefeitura já tinha iniciado os polos de informática, confeções, fundição, tecnologia e biotecnologia. Ainda estava negociando para construir o polo de alumínio em campo Grande. Jornal do Brasil, 15/1/87. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

período. Isso fica claro com a criação de quatro novas secretarias: cultura, desenvolvimento urbano, desenvolvimento social e desenvolvimento econômico. Por fim, vale destacar a criação da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), que estatizou as empresas de ônibus em operação no município — medida com forte impacto político (Braga, 1990).

3 – A COALIZÃO DE SUSTENTAÇÃO DA AGENDA PROGRESSISTA DO GOVERNO: MOVIMENTOS POPULARES E O EMPRESARIADO PROGRESSISTA

Valendo-se de uma estrutura administrativa pré-existente, o governo de Saturnino Braga criou o Conselho Governo-Comunidade (CGC) — uma das marcas fortes de sua gestão. A criação do CGC, segundo nossa hipótese, constituiu-se em estratégia governamental para agregar e institucionalizar atores sociais dispersos na cidade como os elementos centrais de sua coalizão de governo, conferindo protagonismo aos movimentos populares organizados no estabelecimento das prioridades de política local.

Os conselhos foram estruturados através da ampliação das Regiões Administrativas e compostos de representantes de associações de moradores, associações empresariais e clubes de serviços, além de dirigentes dos órgãos municipais de atuação regional, com a finalidade explícita de debater os problemas das comunidades locais e estabelecer prioridades para o atendimento dos serviços públicos necessários em cada área. A organização dos conselhos seguiu uma estrutura específica proposta pelo prefeito Saturnino Braga e pelo vice-prefeito Jó Rezende: após reuniões com os diretórios zonais do PDT, compunham-se listas tríplexes votadas nas convenções zonais. Saturnino e Jó propuseram uma série de reuniões com os diretórios zonais do PDT. Para a indicação dos administradores regionais, foram estabelecidos dois critérios essenciais: (a) os indicados deveriam residir nas respectivas regiões administrativas; (b) não poderia haver veto do movimento social aos candidatos propostos. Dessa forma, os administradores regionais seriam eleitos pelos diretórios regionais do PDT localizados nas áreas de abrangência de cada RA, garantindo representatividade local e legitimidade social no processo de escolha (Braga, 1990; Costa, 1990).

Embora priorizasse os segmentos populares como protagonistas de sua coalizão, vale assinalar que a gestão Saturnino Braga não negligenciou um possível apoio dos setores empresariais, especialmente os atores econômicos envolvidos na política dos polos

industriais voltados para indústrias de tecnologia e não poluentes — política, vale lembrar, de caráter progressista, já que representou uma tentativa de modernização da base produtiva municipal, atraindo setores econômicos considerados mais alinhados com um projeto de desenvolvimento urbano sustentável e tecnologicamente avançado. Contudo, é importante observar que, embora tenha pretendido atrair segmentos da indústria para sua coalizão, Saturnino deixou de lado dois atores econômicos centrais da economia política da cidade: o setor de transporte e o setor imobiliário. Como veremos na próxima seção, esses atores vieram a desempenhar papel de destaque na desestabilização do governo Saturnino e de sua agenda transformadora. Além do CGC, Saturnino Braga contou, no início do mandato, com outras bases de apoio político-institucional: no âmbito municipal, o partido de Saturnino tinha expressiva bancada na Câmara de Vereadores¹³; no âmbito estadual, o prefeito contava com a aliança com o governo do Estado sob a liderança de Leonel Brizola. Ou seja, a montagem da coalizão teve um caráter abrangente: agregou ao protagonismo dos atores sociais segmentos empresariais, por um lado, e gozava de lastro político-institucional no estado, por outro.

Como veremos na seção seguinte, o ocaso do governo “socialista” de Saturnino, sob a forma da falência, inscreve-se no âmbito dos desafios próprios a todos os regimes urbanos progressistas, como assinalado pela teoria dos regimes urbanos (TRU). Regimes urbanos progressistas buscam implementar agendas de governo marcadas por grande complexidade, que, por sua vez, demandam, para sua sustentação, uma coalizão ampla de atores sociais, econômicos e políticos. Não é preciso dizer que os custos de governo nesse caso são altos, em razão do custo de montagem e manutenção da coalizão. A falência do governo Saturnino decorreu, sobretudo, da insuficiência e da desagregação da coalizão de atores que esteve por trás de sua agenda de governo. É o que veremos na próxima seção.

4 - A TRAJETÓRIA POLÍTICA DA INSOLVÊNCIA FISCAL E O OCASO DO REGIME URBANO PROGRESSISTA.

Segundo matéria publicada pelo jornal O Globo¹⁴, Saturnino Braga teria proferido, em reunião com o secretariado, duas palavras para sintetizar a crise financeira da prefeitura: “acabou o oxigênio” (Burgos, 1992). Uma observação superficial sobre esse trágico

¹³ Dos 33 vereadores, 14 eram do PDT em 1986. No final de 1988, quando Saturnino Braga já havia migrado para o PSB (dois vereadores), o PDT contava com 15 vereadores (Burgos, 1992, p.61).

¹⁴ Jornal O Globo. *Prefeito diz que acabou o oxigênio*. 15/09/1988. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

episódio que atingiu o antigo distrito federal no final da década de 1980 pode nos levar a interpretar esse processo com ênfase apenas nas justificativas contábeis. Decerto, a situação fiscal deficitária do município do Rio de Janeiro vinha num processo de agravamento, e podemos citar nessa direção o aumento da dívida da prefeitura em 1979, durante o governo de Israel Kablin, com a aquisição, por parte do poder público municipal, de um empréstimo de US\$ 150 milhões (Burgos, 1992). Porém, a análise da conjuntura centrada exclusivamente na ótica contábil não parece suficiente para se compreender o processo de deterioração da coalizão progressista de Saturnino Braga. A falência fiscal da prefeitura no ano de 1988 foi efeito a um só tempo da insuficiência e da desagregação da coalizão que dava lastro ao governo Saturnino. Como ilustraremos ao longo desta seção, o governo de Saturnino Braga apresentou trajetória de conflito com três segmentos: (1) com partidos e lideranças políticas; (2) com o setor empresarial, notadamente, com a indústria imobiliária, que levou a cabo o projeto de tentativa de emancipação da Barra da Tijuca; e (3) com os Conselhos do Governo-Comunidade (CGC).

O processo de tentativa de emancipação da Barra da Tijuca nos faz levantar a hipótese de que o projeto dos polos industriais implementado pela prefeitura não foi suficiente para atrair politicamente parte do setor empresarial do município para a coalizão progressista de Saturnino Braga — notadamente os setores ligados à indústria imobiliária. Sob a justificativa de ineficiência da prefeitura no provimento de serviços básicos na região, um grupo de empresários articulou politicamente a convocação de um plebiscito referente à emancipação da Barra da Tijuca. Em 1987, o projeto de emancipação da Barra da Tijuca ganhou corpo e forma ao se reunirem com o presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), o deputado estadual Gilberto Rodrigues (PMDB), o grupo composto por Ney Suassuna, presidente da Acibarra (Associação Comercial e Industrial da Barra da Tijuca) e dono da rede de escolas Anglo-Americano; Roberto Medina, empresário e publicitário; a esses, juntavam-se grandes empresários da indústria imobiliária como Carlos Carvalho¹⁵, Pasquale Mauro¹⁶, Tjong Hiong Oei¹⁷ e o dono do Barra shopping, José Peres. Com toda a certeza, o projeto de emancipação da Barra, se

¹⁵ Dono da “Carvalho Hosken”, que detinha 52% dos 18 mil quilômetros quadrados reservados a futuras construções. (Jornal do Brasil, 20/11/1987). Acesso em: 15 de janeiro de 2020

¹⁶ Dono da fazenda “Nova Calábria”, no Recreio dos Bandeirantes. (*Idem*)

¹⁷ Diretor da empresa Saneadora e Territorial Agrícola e segundo maior proprietário de terras da região. (*Idem*)

vitorioso, implicaria uma ruptura com o regime progressista de governança capitaneado por Saturnino na direção do que Stone designa por *regime urbano de desenvolvimento* — regime em que o poder político se vê subordinado aos atores econômicos. Embora a proposta de emancipação tenha sido derrotada, o plebiscito aglutinou um conjunto de atores econômicos em oposição a Saturnino Braga.

No que diz respeito ao CGC, nota-se que a descentralização administrativa por meio desse canal institucional abriu novas frentes de pressão sobre o governo. O governo Saturnino não tardou em concluir que a insuficiência de recursos frente às demandas e dificuldades de circulação das informações dentro da máquina administrativa dificultaram o atendimento das reivindicações oriundas do CGC. Paulo Ribeiro (2011) demonstra que a criação do CGC aumentou a demanda por serviços básicos e por novas obras. Com poucos recursos os programas como Mobilização nos Bairros e Operação Bairro ficaram cada vez mais deficitários, com sobrecarga dos equipamentos, incapacidade de atendimento com o quadro de pessoal existente (Ribeiro, 2011).

Já o isolamento político de Saturnino Braga evoluiu gradativamente entre 1986 e 1988. As discordâncias entre o prefeito Saturnino Braga e o PDT começaram logo após sua posse, em 1986. A primeira tensão ocorreu na composição do secretariado: Saturnino alegava usar critérios técnicos, mas a bancada do PDT o acusava de nomear amigos sem vínculo partidário. Brizola chegou a ironizar que metade dos secretários nem sabia onde ficava a sede do partido, enquanto Rivadávia Maia desqualificou quase todo o secretariado.¹⁸ A desestruturação do frágil eixo político institucional da coalizão progressista começou a ruir ainda em 1986. Um novo ponto de atrito entre o Executivo e bancada do PDT surgiu com a proposta de aumento do IPTU para recuperar perdas inflacionárias de 32%, contrariando o Plano Cruzado, que congelava preços, gerando forte oposição da bancada pedetista. Simultaneamente, a prefeitura propôs substituir o gatilho salarial por reajustes semestrais baseados no IPC, enfrentando resistência dos vereadores do PDT. O conflito escalou quando Saturnino chamou os vereadores de “levianos e irresponsáveis”, quase resultando em pedido de *impeachment*, enquanto a bancada exigia demissão de administradores regionais. O rompimento final ocorreu em julho de 1987, quando Brizola questionou o “apoio crítico” de Saturnino à sua candidatura presidencial, declarando ironicamente que “se Saturnino é socialista, minha avó é uma bicicleta”. Diante da impossibilidade de aprovar suas propostas e do isolamento político, Saturnino saiu do

¹⁸ Rivadávia Maia era vereador do município do Rio de Janeiro pelo PDT e 1º secretário do partido na Câmara. (Suzano, 2020).

PDT alegando que o partido priorizava apenas os interesses eleitorais de Brizola (Suzano, 2020).

Além do distanciamento com seu partido e a Câmara dos Vereadores, o governo de Saturnino Braga se viu em rota de colisão com o governo federal que, por exemplo, bloqueou as cotas do Fundo de Participação Municipal (FPM). A medida visava pressionar o município a pagar a dívida de US\$ 150 milhões contraída junto ao Banco Montreal em 1979, durante a gestão de Israel Kablin. O bloqueio por parte do governo federal, na visão de Saturnino Braga, tinha conotação explicitamente política pois, ao contrário do Rio de Janeiro, o município de Salvador, governado pelo PMDB de Mário Kertz, também pretendia a rolagem de sua dívida e nem por isso teve suas cotas de participação do FPM bloqueadas (Burgos, 1992). O mesmo aconteceu com o município de São Paulo, governado por Jânio Quadros (PTB/PFL), que conseguiu junto ao governo federal a autorização para adquirir um empréstimo externo de US\$ 350 milhões. A mesma concessão feita à prefeitura de São Paulo foi negada à prefeitura do Rio de Janeiro (Burgos, 1992).

O ano de 1988 consolidou o colapso financeiro da prefeitura carioca. A tensão entre Executivo e Legislativo atingiu seu ápice com a rejeição, pela Câmara, da proposta orçamentária de Saturnino Braga, que previa reajuste mensal de impostos e taxas. O golpe decisivo veio em fevereiro: enchentes devastadoras obrigaram o prefeito a decretar estado de calamidade pública, desviando recursos já escassos para custear emergências. Sem o apoio do governo federal, a prefeitura caminhou com mais velocidade para a insolvência: empréstimos de curto prazo com bancos privados geraram encargos exponenciais, amplificados pela hiperinflação de 1988 (Burgos, 1992).

O colapso final da prefeitura carioca ocorreu em agosto e setembro de 1988, quando o Banco Central bloqueou todas as contas municipais, alegando inadimplência na dívida externa. Essa manobra desencadeou um duplo estrangulamento: o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) arrestou a arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) para resgate forçado das dívidas, enquanto os bancos privados suspenderam qualquer novo financiamento ao município. Em setembro, o cerco se consolidou definitivamente. Com salários atrasados, fornecedores sem pagamento e dívidas superiores a Cz\$ 60 bilhões, Saturnino Braga esgotou suas últimas alternativas. Sua “carta aberta” no *Jornal do Brasil* e a criação de um Conselho Emergencial foram recebidas com total indiferença pelo governo Sarney, selando o isolamento político da administração municipal. Diante da impossibilidade de honrar compromissos básicos, Saturnino tomou a

decisão histórica de declarar a falência da prefeitura em 15 de setembro de 1988. Sob a perspectiva da teoria dos regimes urbanos, a análise revela que fatores políticos, mais do que fiscais, determinaram a insolvência municipal. A ausência de uma coalizão urbana ampla estável transformou potenciais aliados em vetores de pressão, comprometendo fatalmente a governabilidade e a capacidade de implementar políticas essenciais ao equilíbrio das contas públicas¹⁹.

CONCLUSÃO

A experiência da gestão de Saturnino Braga à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro (1986-1988), na interpretação aqui proposta, representou uma tentativa de construção de um regime urbano de orientação progressista, nos termos da teoria dos regimes urbanos (TRU). Ao promover políticas de natureza redistributiva (expansão de oportunidades) e regulatória, a administração Saturnino ampliou o escopo do Estado tanto no fomento de políticas sociais, como na preservação de corredores culturais e ambientais da cidade vis-à-vis a lógica do mercado.

Com efeito, as políticas implementadas, como os polos industriais sustentáveis, os investimentos em urbanização de favelas, a expansão dos serviços de saúde e educação, a estatização das empresas de ônibus, bem como a proteção ambiental e patrimonial, refletem o esforço de Saturnino em promover um desenvolvimento urbano mais sustentável: a estratégia de entrecruzar diferentes agendas — sociais, ambientais, econômicas e culturais — permitiu à gestão articular interesses diversos em torno de um projeto de cidade mais equitativo. Ao priorizar áreas historicamente marginalizadas, como a Zona Oeste, e ao investir em infraestrutura e serviços públicos de base, o governo demonstrou um compromisso com a ampliação de oportunidades para os segmentos mais vulneráveis da população.

Com o auxílio da teoria dos regimes urbanos, chamamos a atenção para o fato de que o custo de se governar aumenta em regimes progressistas, o que conduz, sob pena do

¹⁹ Os meses subsequentes foram de intenso desgaste para a figura de Saturnino Braga e de seu vice, Jó Rezende, que, dadas as circunstâncias, desistiu de se candidatar como sucessor do prefeito. O rápido “saneamento” financeiro da prefeitura é mais um indicador da falta de sustentação do argumento contábil. O prefeito eleito em 1988, Marcelo Alencar, antes mesmo de tomar posse e aproveitando a influência de seu partido, o PDT, intercedeu para que a Câmara de Vereadores aprovasse leis que reestruturavam a arrecadação municipal. Segundo Burgos (1992), antes mesmo de tomar posse, Marcelo Alencar (PDT) já contava com uma nova estrutura de arrecadação adaptada às mudanças advindas na Constituição de 1988 (Suzano, op.cit., p.98).

fracasso, esses governos a montarem amplas coalizões: no caso do governo Saturnino, a viabilização de sua agenda progressista de políticas dependeu de uma coalizão entre o poder público, associações civis e setores empresariais, na qual o Conselho Governo Comunidade ocupou lugar de destaque como canal institucional de mobilização dos segmentos populares.

Defendemos a tese, ancorados na teoria dos regimes urbanos, de que a falência da cidade do Rio de Janeiro, sob a administração Saturnino, decorreu de um descompasso entre uma agenda de governo ambiciosa e uma coalizão de atores sociais insuficiente e complexa, a qual se decompôs no curso do governo. Vale destacar que a falência da prefeitura do Rio de Janeiro encontra paralelo ilustrativo com a cidade de Cleveland, cujo prefeito, Kucinich, se recusou a privatizar um ativo municipal de interesse do mercado — a empresa de eletricidade Muny Light — e, por isso, foi objeto de retaliação por parte dos atores econômicos, retaliação que, ao fim, levou a cidade à bancarrota. Como conclui Swanstrom (1985, p.171), “há claras evidências que os banqueiros tenham exigido que Cleveland vendesse Muny Light sob pena de levarem a cidade à falência... há evidências substantivas que o governo da cidade de Cleveland, na gestão Kucinich, foi tratada de forma diferente de outros devedores, administrações e cidades... Em suma, a falência de Cleveland foi política”. Se a falência de Cleveland foi política, concluímos, à luz de evidências revisitadas pela teoria dos regimes urbanos, que este também foi o caso da prefeitura “socialista” do Rio de Janeiro, capitaneada por Saturnino Braga.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITAR, Nina Pinheiro. (2016). Projetos urbanísticos, mercados populares e processos de patrimonialização na cidade do Rio de Janeiro. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, p. 263–284, jan./abr..

BRAGA, R.S. (1990). *Governo-Comunidade: socialismo no Rio de Janeiro*: Paz e Terra.

BRAGA, R.S. (2015). *Democracia Participativa no Rio de Janeiro (1986-1988)*. Rio de Janeiro: Contraponto.

BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann. (1992). *A “falência” da Prefeitura do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Economia). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.

CARDOSO, Adauto L.; LUFT, Rosangela M.; XIMENES, Luciana A. (Orgs.). (2023). *Urbanização de favelas no Rio de Janeiro [recurso eletrônico]*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.

A montagem e a falência da 'Prefeitura Socialista' do Rio de Janeiro: uma interpretação da experiência do governo Saturnino Braga (1986-1988) a partir da teoria dos regimes urbanos (TRU)

- COSTA, Maria Lúcia Neves da Silva. (1990). *Participação da comunidade na gestão pública (A experiência do Município do Rio de Janeiro)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) EBAP/FGV, Rio de Janeiro.
- DAHL, Robert. (1961). *Who governs? Democracy and power in American city*. New Haven: Yale/University Press.
- DiGAETANO, A. and Klemansky. (1993). Urban Regimes in Comparative Perspective: The politics of Urban Development in Britain. *Urban Affairs Quarterly* 29: 54-83.
- HUNTER, Floyd. (1953). *Community power structure*. Chapel Hill: University of North/Carolina Press.
- LOGAN, J.R; MOLOTOCH, Harvey. (2007). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press.
- LOWI, Theodore J. (, 1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298–310.
- MOLOTOCH, Harvey. (1976). *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*. *The American Journal of Sociology*, v.82, n.2, p.309-332.
- MOSSBERGER, K; STOKER, G. The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, Vol 36, No. 6, July 2001, pp810-835
- OAKIM, Juliana. (2019). *Essa cidade é minha! Essa cidade é sua! Uma investigação sobre o brizolismo e as políticas de regulação urbana no Rio de Janeiro entre 1983 e 1994*. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense.
- RIBEIRO, Paulo César Azevedo. (2011). *O Conselho Governo-Comunidade: uma experiência de participação popular na cidade do Rio de Janeiro (1986-1988)*. Tese. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- STONE, C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Presss of Kansas.
- SWANSTROM, Todd. (1985). *The crisis of growth politics: Cleveland, Kucinich and the challenge of Urban Populism*. Philadelphia: Temple University Press.
- SUZANO, R.S. (2020). *Limites e desafios de regimes urbanos de orientação progressista: a experiência do governo de Saturnino Braga no município do Rio de Janeiro (1986-1988)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

FONTES DA IMPRENSA:

Acervo Jornal do Brasil

- JORNAL DO BRASIL, 08/01/1986. Edição 00273. Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 01/10/1986. Edição 00.176 Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 15/01/1987. Edição 00280. Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 7/08/1987. Edição 00121. Acesso em: 15 jan. 2020
- JORNAL DO BRASIL, 19/11/1987. Edição 00225. Acesso em: 15 jan. 2020.
- JORNAL DO BRASIL, 20/11/1987. Edição 00226. Acesso em: 15jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 21/11/1987. Edição 00227. Acesso em: 15jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 2/2/1988. Edição 00298. Acesso em: 15 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 12/03/1988. Edição 00335. Acesso em: 15 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 23/04/1988; Edição 00015. Acesso em: 15 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 02/05/1988. Edição 00024. Acesso em: 16 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 6/6/1988. Edição 00059. Acesso em: 16 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 20/06/1988. Edição 00073. Acesso em: 16 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, 4/07/88. Edição 00087. Acesso em: 16 jan. 2020.

Acervo Jornal O Globo

JORNAL O GLOBO, 19/07/1987. Edição 19.600. Acesso em: 14 jan. 2020

JORNAL O GLOBO, 15/09/1988. Edição 20.021. Acesso em: 15 jan. 2020

DECRETOS E LEIS:

Rio de Janeiro (Município). (1986). Decreto nº 6.160, de 30 de setembro de 1986. Tombamento provisório da ilha de Paquetá, ilhas e ilhotas adjacentes.

Rio de Janeiro (Município). (1987). Lei nº 1.139, 08 de setembro de 1987. Dispõe sobre a preservação de bens imóveis da zona especial do corredor cultural e de sua área de entorno, e dá outras providências.

Rio de Janeiro (Município). Decreto nº 7046 de 28 de outubro de 1987. Considera Áreas de Proteção Ambiental o Bairro do Cosme Velho e parte do Bairro de Laranjeiras, na IV Região Administrativa - Botafogo, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Município). (1988a). Decreto nº 7.553 de 20 de fevereiro de 1988. Transforma a Escola Municipal Tia Ciata em Escola de Educação Juvenil Tia Ciata e dá outras providências.

Rio de Janeiro (Município). (1988b). Decreto nº 8.275, de 20 de dezembro de 1988. Regulamenta as atividades do Instituto de Previdência do Município do Rio de Janeiro - PREVI-RIO e dá outras providências

Nelson Rojas de Carvalho

Doutor em Ciência Política, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UFRRJ. Pesquisador Principal do INCT Observatório das Metrôpoles e líder do Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole (LEPPEM/UFRRJ).

Renan Suzano

Mestre em Ciências Sociais (PPGCS/UFRRJ). Pesquisador colaborador do INCT Observatório das Metrôpoles (núcleo RJ) e do Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole (LEPPEM/UFRRJ).

Resenha

Comentários sobre os direitos humanos para todos os humanos no contexto do cotidiano brasileiro

Comments on human rights for all humans in the context of everyday Brazilian life

DENISE DOS SANTOS RODRIGUES

RESUMO

Esta resenha apresenta o conteúdo do livro da ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Cármen Lúcia Antunes Rocha no seu diálogo singular com a Declaração Universal dos Direitos Humanos — DUDH. É um texto leve e didático intitulado "Direitos de/para todos", de 2024, uma leitura fundamental para reforçar valores importantes para a cidadania, principalmente neste momento histórico de retrocesso democrático que se desenrola no cenário brasileiro em pleno século XXI.

Palavras-chave: Direitos humanos. Dignidade. Liberdades.

ABSTRACT

This review presents the content of the book by Supreme Federal Court (STF) Justice Cármen Lúcia Antunes Rocha in its unique dialogue with the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). It is a light and educational text entitled "Rights of/for All," published in 2024. It is a fundamental read to reinforce important values for citizenship, especially in this historic moment of democratic regression unfolding in Brazil in the 21st century.

Key words: Human rights. Dignity. Freedoms.

A afirmação da dignidade como valor fundamental está destacada na Declaração Universal dos Direitos Humanos — DUDH, da Organização das Nações Unidas (ONU), proclamada em 1948. De grande relevância para a história da humanidade, foi inspirada na Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, de 1789, com repercussões sociais, políticas e jurídicas em diferentes países. Enquanto a primeira destacou os direitos individuais e à revolução, a segunda reforçou os direitos naturais e universais, como a liberdade, segurança, propriedade e resistência à opressão, herança para gerações futuras.

O conhecimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos — DUDH, que deve estar ao alcance de todos, tem no seu cerne a dignidade humana como um valor universal, presente no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido recebida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 — CFEB, conhecida como a “Constituição Cidadã”. Esta tem como guardião o Supremo Tribunal Federal (STF), cujos ministros têm a missão de fortalecer o Estado democrático de direito, equilibrar os Poderes, que devem atuar em harmonia, assegurando o respeito a todos os direitos ali registrados, ainda que em meio a uma crise política e/ou social. As leis devem ser criadas para o povo e pelo povo, garantindo os direitos fundamentais e a participação popular na vida pública, pois na democracia o poder emana do povo. O Estado brasileiro está baseado, portanto, na soberania popular e na separação dos Poderes Executivo, Legislativo Judiciário.

Nesse contexto, o STF, por meio de seus ministros, tem a missão de trabalhar para que todos os direitos individuais e sociais sejam respeitados impreterivelmente, em qualquer conjuntura. Diante disso, nada mais adequado que um diálogo leve e didático de uma ministra do STF, Cármen Lúcia Antunes Rocha, com a DUDH, o que foi disponibilizado em seu livro “Direitos de/para todos”, de 2024. Nele a autora comenta os 30 artigos da DUDH que, junto com dois pactos internacionais, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos. São eles o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) e o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), ambos de 1966.

Liberdade de expressão e liberdade de imprensa, igualdade racial, de gênero e orientação sexual, direitos das minorias estão entre os temas das principais decisões do STF. Um dos julgados de maior repercussão da ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha ocorreu em maio de 2024, afirmando a inconstitucionalidade do inquérito acerca da vida sexual da

vítima nos casos de violência sexual, o que foi feito através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1.107.

Além disso, durante o julgamento da tentativa de golpe em 8 de janeiro de 2023, lembrou que “*a ditadura vive da morte*”, relembrando o regime militar no Brasil, no período de 1964 a 1985. Na ocasião a ministra aceitou a denúncia da Procuradoria-Geral da República (PGR), contribuindo para impedir o desmonte da democracia. Pode-se dizer que evocou a 1ª e a 5ª dimensão dos direitos humanos, que são respectivamente os direitos civis e os direitos políticos, surgidos a partir das revoluções liberais já mencionadas, o direito à paz duradoura e à governança democrática global. Esta quinta dimensão dos direitos humanos está representada no seu livro pela ilustração com fotografia do painel “Guerra e Paz”, dois grandes painéis de 1956 de Cândido Portinari, que foram cedidos à sede da ONU, em Nova York, Estados Unidos da América (EUA). A pintura a óleo sobre madeira expõe o sofrimento num cenário caótico de guerra e, assim, traduz a mensagem de esperança do pintor pela paz.

Para cada artigo da DUDH há uma fotografia de uma pintura de Portinari, mais reconhecido por reproduzir cenas e tipos do cotidiano da população brasileira, como a mãe preta, o navio negreiro, atividades como o carregamento de cana, os inconfindentes, a greve, o operário, o marinheiro, meninos e mulheres. Cada dispositivo recebe uma interpretação e ilustração muito singulares, quase poéticas, o que já aparecem no art. 1º, com remissão ao art. 5º da CFRB/1988, explicado nos seguintes termos: “*Gente é igual. Tudo igual. Mesmo tendo cada um a sua diferença*”, porque “*a alegria, sente-se igual*”. A autora destaca a igualdade entre todos os seres humanos e sua força para continuar lutando, perseverando a despeito das adversidades porque “*o ser humano é ser que não desiste*”. Nos termos da autora:

Filhos iguais das mães. Iguais às mães. Todas dignas. Não se vergam, não se entregam e dão a todos os filhos do mundo exemplo de que a pessoa humana é feita de vértebras na alma. Não é feita para se curvar. Nem para deixar de lutar (Rocha, 2024, p. 17).

Dessa forma a escritora Cármen Lúcia Antunes Rocha parece recorrer à metáfora da mãe e do filho, que também pode ser interpretada como uma analogia à pátria mãe, que deve prover o alimento para aplacar a fome de seus filhos, os quais devem demonstrar solidariedade. Na sequência, o art. 2º, ilustrado pela tela da mãe preta, lembra que todos os seres humanos têm capacidade para gozar os direitos e as liberdades, independentemente de sua condição política, jurídica ou nacionalidade. Todos são iguais no que concerne à humanidade, podendo ser diferentes no que constitui a sua individualidade. Cada sujeito

“cria e se impõe ao direito e se propõe ao direito”, que já nasce sabendo. Haveria uma semente da humanidade em cada ser e, “por isso não há distinção humanamente possível entre as pessoas” (Rocha, 2024, p. 23).

Em seguida, no art. 3º a escritora aborda o direito à vida, liberdade e segurança através da cena de um homem ansioso com o nascimento do filho. Esse homem já teria fumado três maços de cigarro, zanzando de um lado para o outro num corredor, tamanha a sua ansiedade com a expectativa da chegada do filho. Toda angústia parece maior do que os nove meses de gestação da mulher e só se extingue quando toma o filho nos braços, num instante de alegria e esperança, palavra esta que aparece em várias passagens do texto. A tela intitulada Navio Negreiro ilustra a apresentação do art. 4º, sobre a proibição da escravidão ou servidão, em quaisquer formas. Como numa crônica ou um conto, a autora contextualiza o conteúdo do referido dispositivo, descrevendo exemplos através de uma linguagem coloquial, ou popularmente “matuta”, para se aproximar mais do lugar de fala popular, como no trecho a seguir: “Foi *simbora* pra *Sum* Paulo *pro mode que* precisava. Ia deixando o rescaldo, mas a família devia de ter o de *cumê*” (Rocha, 2024, p. 35). Esse estilo particular de contar histórias pode ser observado em vários parágrafos. Há indicações de lugares fictícios, como o lugarejo Lençóis do Rio Verde, no art.5º, que pode ser uma alusão a alguma localidade do estado de Minas Gerais, onde nasceu a autora, que é da cidade de Montes Claros.

A explicação do art. 9º, contrário à prisão e ao exílio arbitrário, começa com “Minha terra não tem palmeiras”, um trocadilho de estrofe de “Canção do Exílio”, um poema escrito em 1843 por Gonçalves Dias, ícone do Romantismo e do nacionalismo. Em vez de “*minha terra tem palmeiras, onde canta o sabiá?*”, a autora escreve:

Não tem palmeiras a minha terra. Mas nas palmeiras que não há ouço cantar o bem-te-vi estridente, presente, renitente, que não me deixa esquecer da manhã, aventureiro que desventurou a minha pátria. E me lembra que ainda espera, vazia, o dia de minha volta, filho pródigo de desejos de retornar (Rocha, 2024, p. 61).

A partir daí são mais frequentes as menções ao universo jurídico, como aquela ao júri, ao fórum, jurados, juízes e ao gosto do povo pela sensação de justiça feita (art. 10), assim como ao asilo (art.14), este indicado como garantia do direito à dignidade, que se torna “atalho contra desmandos da ditadura” (Rocha, 2024, p. 88), onde fica explícita sua crítica ao autoritarismo. A abordagem da autora é, sem dúvida, muito afinada com sua

vivência e com suas decisões enquanto integrante do STF. No art. 16, sobre o direito natural à família, que deve ser devidamente protegida pelo Estado, é descartada sumariamente a ideia de submissão nas relações conjugais. Então é lembrado que a “mulher nunca se igualava ao homem na família”, pois cabia unicamente à mulher submeter-se ao sobrenome do homem, abstendo-se de seu próprio nome de família, sua origem. E que “mulher, antes, nem sequer consentia na escolha do marido”. Mas família precisa ser livre, tendo respeitados os direitos de todos os seus componentes, “sem que haja uma hierarquia firmada em marido”, pois família é encontro (Rocha, 2024, pp. 99-101).

Em cada um dos artigos explorados cuidadosamente é apresentada uma situação e também uma esperança ou um desejo de cada ser, como aquele de ter “um palmo de chão” (art. 17), anseios de várias expressões de liberdade (arts. 18, 19, 20) e de segurança social (art. 22). Eis quando a autora ratifica que “a fome é indigna” (Rocha, 2024, p.135), uma crítica à violação do princípio da dignidade humana, que é o que assegura a todos o tratamento baseado no respeito, igualdade e liberdade. Volta-se aqui ao lema da Revolução Francesa, “*liberte, égalité e fraternité*”, que sintetiza os valores fundamentais da DUDH. Embora as noções de liberdade e igualdade tenham surgido no século XVIII, só ingressaram oficialmente na Constituição Francesa de 1958, conhecida como a Constituição da Quinta República, ainda vigente naquele país.

Enfim, as reflexões da autora, que populariza didaticamente a DUDH, parecem tentar reforçar esses valores no âmago de cada leitor, o que se torna fundamental neste momento histórico de iminente retrocesso democrático, ainda que em pleno século XXI. O livro é divulgado providencialmente quando, num país radicalmente dividido, cidadãos movidos pelo ódio chegam a aderir a manifestações que reivindicam inclusive intervenção militar, prescindindo das suas próprias liberdades, as quais foram duramente reconquistadas no processo de redemocratização, depois de 20 anos de uma ditadura feroz que resultou em centenas de torturados e desaparecidos. Na contemporaneidade, como uma turbamulta, eleitores inconformados com a derrota de seu candidato nas eleições de 2022 estiveram reunidos em acampamentos em frente a quartéis e, posteriormente, em atos violentos que culminaram com a depredação do patrimônio público na Praça dos Três Poderes, em Brasília. Invadiram, saquearam e danificaram espaços emblemáticos como o plenário do Supremo Tribunal Federal, salões do Congresso Nacional e gabinetes do Palácio do Planalto. Nem o relógio suíço do século XVII nem o quadro “As Mulatas”, de Di Cavalcanti, escaparam do vandalismo, perfazendo um prejuízo de milhões.

Disseminaram a confusão, a desordem, a violência e manifestaram o descaso com o erário público e com a memória nacional. Demonstraram tamanho desrespeito que nem a estátua da justiça escapou da pichação: “Perdeu, mané”. Assim, colocaram o interesse privado acima do público recorrendo ao vandalismo, ferindo o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, o que não é compatível com os registros de uma Declaração Universal dos Direitos Humanos, dirigida que foi a todos os humanos. Este documento nos remete a um sentido de coletividade, de união de grupos que não deve ser perdido, mas que parece estar enfraquecendo exponencialmente entre as pessoas das diversas gerações, entre os cidadãos brasileiros que deixam de ter cuidado com o espaço e bem público. Está mais do que a hora, então, de popularizar o propósito da DUDH, entre os quais promover a paz e inspirar a formulação de leis eficientes para a garantia de liberdade, igualdade e solidariedade num país de tantas lutas.

REFERÊNCIA:

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. (2024). **Direitos de/para Todos. 1ª ed.** Rio de Janeiro: Bazar do Tempo. 208 p.

Denise dos Santos Rodrigues

Doutora em Filosofia e em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj).