

crônos

ISSN 1982-5560

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFRN

v. 23 n. 2
jul./dez. 2022



Dossiê
**REFORMA URBANA
E DIREITO À CIDADE**

UFRN
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

SUMÁRIO

v. 23, n. 2 (2022 – Julho/Dezembro)

DOSSIÊ REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

EDITORIAL	5
APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ	6-8
APRESENTAÇÃO DA CAPA DA EDIÇÃO	9

DOSSIÊ

**A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA:
EXPERIÊNCIAS A PARTIR DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO RIO GRANDE DO NORTE**
*MEDIATION AS AN INSTRUMENT FOR GUARANTEEING THE RIGHT TO HOUSING:
EXPERIENCES FROM LAND CONFLICTS IN RIO GRANDE DO NORTE*

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha
Raquel Maria da Costa Silveira
Ana Mônica Medeiros Ferreira
Gisele Maria da Silva Araújo Leite
Allyne Dayse Macedo de Moura

10-26

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO DURANTE O CRESCIMENTO
DE UMA CIDADE – UM ESTUDO SOBRE PAU DOS FERROS/RN**
*THE IMPORTANCE OF URBAN PLANNING DURING THE GROWTH
OF A CITY – A STUDY ON PAU DOS FERROS/RN*

Hugo Leonardo Pontes Nunes
Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

27-46

**O FÓRUM DIREITO À CIDADE E A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA:
LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A CONSTRUÇÃO COLETIVA DE POLÍTICAS
E PROJETOS URBANOS POPULARES**

*THE FORUM DIREITO À CIDADE AND THE UNIVERSITY EXTENSION:
LIMITS AND POSSIBILITIES FOR THE COLLECTIVE CONSTRUCTION
OF POPULAR URBAN POLICIES AND PROJECTS*

Sarah de Andrade e Andrade

Rodrigo Silva

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Amíria Bezerra Brasil

47-72

**TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E DIREITO À CIDADE: REFLEXÕES SOBRE
A POTENCIALIDADE DE RECAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANAS EM NATAL-RN**

*REAL ESTATE TAXATION AND THE RIGHT TO THE CITY: REFLECTIONS ON
THE POTENTIAL FOR RECAPTURING URBAN CAPITAL GAINS IN NATAL-RN*

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

73-99

ENTREVISTA

**ENTREVISTA COM JUCIANO MARTINS RODRIGUES:
MOBILIDADE URBANA – O CAMINHO PARA A CONCRETIZAÇÃO
DO DIREITO À CIDADE E DA REFORMA URBANA**

Allan Barbosa Moreira

100-107

ARTIGOS COM TEMÁTICA LIVRE

**TRAJETÓRIAS TRANSMASCULINAS, A DESCOBERTA DE UMA IDENTIDADE
E AS RELAÇÕES FAMILIARES**

*TRANSMASCULINES TRAJECTORIES, THE DISCOVERY OF AN IDENTITY
AND FAMILY RELATIONSHIPS*

Andressa Ribeiro

108-123

**SAÚDE DAS MULHERES E POLÍTICAS NO CONTEXTO DA COVID-19:
A INFORMAÇÃO DIGITAL ENTRE ZOE E LETHE**

*WOMEN'S HEALTH AND POLICIES IN THE CONTEXT OF COVID-19:
DIGITAL INFORMATION BETWEEN ZOE AND LETHE*

Patrícia Estela Giovannini

Pablo Diego Santos Avelino

Carlos Botazzo

124-149

POIESIS

A JANELA (OU: HOMENAGEM AOS HISTORIADORES)

José D'Assunção Barros

150-152

RESENHAS

SOCIEDADE PALIATIVA – A DOR HOJE

PALLIATIVE SOCIETY – PAIN TODAY

Ana Paula Ferreira Felizardo

Alexsandro Galeno Araújo Dantas

153-157

JOSEPH STIGLITZ E O CAPITALISMO PROGRESSISTA

JOSEPH STIGLITZ AND PROGRESSIVE CAPITALISM

Leon Karlos Ferreira Nunes

158-161

EXPEDIENTE

EXPEDIENTE

162-163

EDITORIAL

É com grande satisfação que publicamos mais este fascículo da Revista Cronos, o volume 23, número 2, julho/dezembro de 2022, cujo Dossiê aborda a Reforma Urbana e o Direito à Cidade. Esse Dossiê foi organizado pela Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino, Doutora em Economia (UNICAMP), Profa. Titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Coordenadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles.

O tema é de atualidade e relevância inquestionáveis. De urgência até, levando-se em conta a notória deterioração das principais metrôpoles do país, exibindo um desenho urbano socialmente excludente e um cenário que expõe a condição miserável da franja de sua população que toca os extremos da pobreza.

A Dra. Livramento reuniu um belo conjunto de textos da sua equipe de pesquisadores, oferecendo aos leitores reflexões que resultam de pesquisas empíricas recentes, conduzidas com rigor metodológico e abordagem teórica atualizada. Na Apresentação que faz do Dossiê, a Profa. Livramento se detém em cada texto apontando as contribuições respectivas.

Na sequência, temos dois artigos de temática livre: o primeiro intitula-se “Trajetórias transmasculinas, a descoberta de uma identidade e as relações familiares”, de Andressa Ribeiro (Unilab). A autora fez entrevistas em profundidade com homens trans para analisar o processo tenso de sua reinscrição em uma nova identidade de gênero. O outro artigo, “Saúde das mulheres e política no contexto da Covid-19: a informação digital entre Zoe e Lethe”, autoria de Patrícia Giovannini (UERN), Pablo Avelino (UFRN) e Carlos Botazzo (USP), aborda a visão das mídias digitais sobre a saúde das mulheres durante a pandemia, tomando como referência o pensamento de Agamben, Butler, Foucault, Mbembe e outros para identificar no material pesquisado “a persistência de um discurso secular estereotipado sobre a saúde da mulher”.

A entrevista para o Dossiê Reforma Urbana... foi realizada pelo doutorando Allan Barbosa Moreira com o Prof. Juciano Martins Rodrigues, pesquisador e membro do Comitê Gestor do INCT Observatório das Metrôpoles (CNPq/Faperj).

Duas resenhas são publicadas neste volume. Ana Paula Felizardo e Alex Galeno Dantas fazem a resenha do livro de Byung-Chul Han, “Sociedade paliativa- a dor hoje”, da Vozes, 2022. Leon Karlos Ferreira Nunes resenhou o livro de Joseph Stiglitz, “Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento”, segunda edição da Record, de 2021.

A Poiesis deste volume, “A Janela (homenagem aos historiadores)”, é de autoria do Prof. José D’Assunção Barros, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

A belíssima Arte da capa da Cronos é de autoria do multiartista Gigio Almeida, nosso colaborador habitual, que nos presenteia com o seu talento e sua capacidade de transformar em admiráveis figuras concretas os devaneios de sua fértil imaginação.

Ao leitor está entregue mais este volume, fruto de batalhas cotidianas, sem glória, incertas, tumultuosas. Mas, enfim, aqui está, para ser visto, lido, servir de aprendizado, de reflexão.

José Antônio Spinelli e Lore Fortes - Editores

APRESENTAÇÃO

Apresentamos as razões e as ênfases do Dossiê **Reforma Urbana e Direito à Cidade** que, ao mesmo tempo, constitui balanço mais recente dos nossos esforços interpretativos de pesquisa no Núcleo Natal do INCT - Observatório das Metrôpoles e um convite com o propósito de imaginarmos novas soluções aos desafios urbanos. Há muitos anos, as cidades brasileiras vêm sendo produzidas sem um ordenamento que pudesse assegurar qualidade de vida para os cidadãos e sustentabilidade para o crescimento futuro com bem-estar para todos. É chegada a hora dos cidadãos promoverem essa mudança. A reversão desse quadro exige a coordenação das ações governamentais de forma a assumir a política urbana como uma política estratégica para o país, universalizar o acesso às políticas urbanas e superar a cultura de fragmentação da gestão, que separava a política de habitação da política de saneamento ambiental, da política de mobilidade, gerando desperdício de recursos, a ineficiência e a reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras.

Podemos verificar mudanças no padrão de urbanização brasileira, em grande parte decorrentes das transformações no capitalismo internacional e das formas de inserção do Brasil no processo de globalização. Temos, agora, de um lado, o aprofundamento da periferização das grandes metrôpoles, com o encolhimento populacional nas cidades polo e aumento nos municípios da fronteira metropolitana (como revelado pelo Censo demográfico de 2022) e expansão das favelas e loteamentos irregulares; de outro, o aparecimento de núcleos de classe média e condomínios fechados na periferia, tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo. Esse fenômeno vem sendo observado e reproduzido também nas pequenas e médias cidades brasileiras, mesmo que em menor intensidade. A reversão desse quadro exige a coordenação das ações governamentais de forma a assumir a política urbana como uma política estratégica para o país, universalizar o acesso às políticas urbanas e superar a cultura de fragmentação da gestão de modo a evitar o desperdício de recursos, a ineficiência e a reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras. O objetivo é propor um olhar amplo, nacional, e também local sobre as possibilidades para a retomada e o avanço do projeto da reforma urbana e do direito à cidade nas cidades brasileiras.

Neste dossiê estão reunidos textos que apresentam uma análise sintética sobre os desafios e os caminhos (propostas, estratégias, conhecimentos a produzir) em cada tema, para a efetivação da agenda da reforma urbana, levando em consideração a crise urbana vivenciada nos últimos tempos. Os autores defendem que a construção de um projeto de desenvolvimento nacional deve contemplar a questão urbana, pois é na cidade que estão centralizadas e condensadas as contradições do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Começamos refletindo sobre a necessária *“Mediação como instrumento para a garantia do direito à moradia: experiências a partir de conflitos fundiários no Rio Grande do Norte”*. As autoras Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha, Raquel Maria da Costa Silveira, Ana Mônica Medeiros Ferreira, Gisele Maria da Silva Araújo Leite e Allyne Dayse Macedo de Moura estão atentas ao tema, dada a relevância da mediação como uma ferramenta fundamental para assegurar o direito à moradia em meio a conflitos fundiários específicos. Provocam um debate sobre a importância da mediação como um mecanismo para resolver disputas e promover soluções justas e equitativas relacionadas ao acesso e à permanência das pessoas em suas habitações. Elas buscam apresentar os resultados concretos da participação de atores públicos e privados na resolução desses conflitos.

No artigo seguinte, *“A importância do planejamento urbano durante o crescimento de uma cidade – Um estudo sobre Pau dos Ferros/RN”*, de autoria de Hugo Leonardo Pontes Nunes, o olhar se volta a aspectos locais da Reforma Urbana, uma vez que a atenção é direcionada para a relevância do planejamento urbano na gestão do crescimento de uma cidade específica, Pau dos Ferros, localizada no Rio Grande do Norte. O texto analisa como um adequado planejamento urbano é essencial para garantir um crescimento ordenado, sustentável e inclusivo na cidade, considerando aspectos como infraestrutura, serviços públicos, expansão territorial e preservação ambiental.

Mais uma vez, a importância do planejamento urbano também está referida no artigo *“O Fórum Direito à Cidade e a extensão universitária: limites e possibilidades para a construção coletiva de políticas e projetos urbanos populares”*, de autoria de Sarah de Andrade e Andrade, Rodrigo Silva, Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio e Amíria Bezerra Brasil. Trata-se de um relato de experiência que apresenta informações do Fórum Direito à Cidade (um projeto de extensão universitária) sobre as atividades desenvolvidas durante a finalização da revisão do Plano Diretor de Natal, em 2022. Informa sobre as ações formativas, sobre o formato da participação social na Conferência Popular pelo Direito à Cidade; e destaca a importância da construção coletiva de novos saberes e práticas como estratégia de enfrentamento aos retrocessos e desmonte das políticas públicas populares. Ainda, evidencia como a educação popular pode contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Por fim, o artigo *“Tributação imobiliária e direito à cidade: reflexões sobre potencialidade de recaptura de mais-valias urbanas em Natal-RN”*, de Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio e Alessandro Ferreira Cardoso da Silva retorna às reflexões sobre a cidade de Natal, abordando tema crucial à gestão pública e ao cidadão; qual seja, a fiscalidade. No texto, a atenção é voltada para a questão da tributação imobiliária e sua relação com o direito à cidade, mostrando a possibilidade de recaptura das mais-valias geradas pelo desenvolvimento urbano e como investir em projetos e políticas públicas que promovam uma cidade mais justa, inclusiva e acessível a todos os seus habitantes.

Certamente são múltiplos os olhares e as propostas que buscam pensar o urbano e os desafios da gestão democrática das cidades. Dessa forma, a originalidade desta publicação reside na discussão da Reforma Urbana e do Direito à Cidade visando a potencializar agendas de pesquisa e atuação que explorem e direcionem a política urbana ao alcance da função social da cidade. A partir de experiências descritas principalmente no contexto local (Natal e Rio Grande do Norte), acreditamos que os artigos que compõem este número

poderão oferecer importantes contribuições para as reflexões das áreas de sociologia e antropologia urbanas, ciência política, urbanismo, arquitetura, geografia, administração pública e planejamento urbano e regional. Além disso, busca subsidiar a elaboração de políticas e programas governamentais no atual momento brasileiro em que o governo recria o Ministério das Cidades recolocando tão importante agenda.

Maria do Livramento Miranda Clementino¹

Natal, julho de 2023

¹ Doutora em Economia (UNICAMP), Profa. Titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Coordenadora do Núcleo Natal do INCT Observatório das Metrôpoles. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7972-4869>. E-mail: mlmclementino@gmail.com

APRESENTAÇÃO DA CAPA

Nas entranhas da cidade, onde o concreto encontra a vida, surge um clamor silencioso. É o eco das vozes daqueles que buscam um direito fundamental: o direito à cidade. A cidade, esse organismo pulsante e em constante transformação, é um espelho de nossos anseios coletivos e de nossa busca por justiça social e sustentabilidade.

O direito à cidade é mais do que apenas morar em um lugar, é a garantia de que todos tenham acesso aos benefícios urbanos, independentemente de sua condição social. É a promessa de que os espaços públicos sejam verdadeiramente públicos, onde todos possam se encontrar, interagir e prosperar. Uma cidade justa socialmente é aquela em que a desigualdade é combatida incansavelmente, em que as oportunidades se espalham como ramos de uma árvore frondosa.

Mas a justiça social não pode ser dissociada da sustentabilidade. Uma cidade que sufoca sua natureza, engolindo terras férteis e drenando recursos naturais, é uma cidade destinada ao colapso. A reforma urbana, quando realizada com visão sustentável, é a costura que une esses dois pilares. É a transformação que respeita o meio ambiente, preservando áreas verdes, promovendo a mobilidade sustentável e integrando sistemas de energia limpa.

Ao olhar para as cidades do futuro, vemos bairros planejados com jardins comunitários, onde os moradores cultivam alimentos e compartilham histórias. Vemos prédios energeticamente eficientes, que produzem mais energia do que consomem. Vemos ruas amplas e seguras, onde crianças brincam livremente e ciclistas navegam com tranquilidade. Vemos sistemas de transporte público de alta qualidade, conectando pessoas de todas as camadas da sociedade.

Mas a verdadeira reforma urbana não é apenas uma questão de infraestrutura física; é uma revolução na mentalidade. É um chamado para a participação cidadã ativa, em que as comunidades têm voz nas decisões que afetam suas vidas. É uma mudança cultural que valoriza a diversidade e a inclusão, e o fato de que todos sejam bem-vindos, independentemente de sua origem ou identidade.

Imagine, então, um mundo onde as cidades são verdadeiramente inclusivas e sustentáveis, onde a justiça social não é um sonho distante, mas uma realidade palpável. Uma cidade assim é como um jardim florescente, onde as flores da igualdade e da sustentabilidade desabrocham em harmonia.

A reforma urbana é o fio de Ariadne que nos guia através do labirinto das cidades modernas em direção a um horizonte mais justo e sustentável. À medida que traçamos esse caminho, lembramos que a cidade é mais do que tijolos e asfalto; é o lar de nossos sonhos coletivos, onde todos têm o direito de florescer.

Gigio Almeida

A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: EXPERIÊNCIAS A PARTIR DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO RIO GRANDE DO NORTE¹

MEDIATION AS AN INSTRUMENT FOR GUARANTEEING THE RIGHT TO HOUSING: EXPERIENCES FROM LAND CONFLICTS IN RIO GRANDE DO NORTE

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha²
<http://orcid.org/0000-0001-6461-9441>

Raquel Maria da Costa Silveira³
<http://orcid.org/0000-0003-4560-1451>

Ana Mônica Medeiros Ferreira⁴
<http://orcid.org/0000-0001-8545-7955>

Gisele Maria da Silva Araújo Leite⁵
<http://orcid.org/0000-0002-2202-9168>

Allyne Dayse Macedo de Moura⁶
<http://orcid.org/0000-0001-5924-5086>

RESUMO

O artigo discute a mediação como meio adequado para a solução de conflitos fundiários, demonstrando a ampliação de estratégias a partir de uma perspectiva dialógica de interação entre atores públicos e privados. Os resultados apresentados estão referenciados em projetos de pesquisa e de extensão que envolvem, além da Universidade, atores do Sistema de Justiça. Foram apresentados dados relativos a dois estudos de caso, sendo um “conflito

¹ Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPESQ/UFRN) e da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PROEX/ UFRN).

² Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora titular da UFRN e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: dulcebentes@uol.com.br

³ Doutora em Ciências Sociais. Professora do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com

⁴ Doutora em Ciências Sociais. Professora da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte e Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: anamonicamf@gmail.com

⁵ Juíza Federal. Tribunal Regional da 5ª região – Justiça Federal do RN. E-mail: gisele@jfrn.jus.br

⁶ Ministério Público Federal. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) e Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGAS/UFRN). E-mail: allynemacedo2@gmail.com

socioambiental em comunidade litorânea” e um “conflito fundiário em comunidade rural”. Os dados advêm de visitas técnicas, levantamentos de dados e oficinas realizadas nos territórios envolvidos nos conflitos em questão. Como conclusão, destacam-se desdobramentos das estratégias de mediação adotadas nos dois casos específicos, observando-se limites e potencialidades geradas na busca pelo aprofundamento da garantia de direitos em processos de conflitos fundiários judicializados.

Palavras-chave: Conflitos fundiários; Mediação; Sistema de Justiça; Extensão Universitária; CEJUSC.

ABSTRACT

The article discusses mediation as an appropriate means for resolving land conflicts, demonstrating the expansion of strategies from a dialogic perspective of interaction between public and private actors. The results presented are referenced in research and extension projects that involve, in addition to the University, actors of the Justice System. Data related to two case studies were presented, one “socio-environmental conflict in a coastal community” and one “land conflict in a rural community”. The data comes from technical visits, data surveys and workshops held in the territories involved in the conflicts in question. In conclusion, the consequences of the mediation strategies adopted in two specific cases stand out, observing the limits and potentialities generated in the search for a deeper guarantee of rights in judicialized land conflicts.

Keywords: Land conflicts; Mediation; Justice System; University Extension; CEJUSC.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa refletir sobre a mediação enquanto estratégia para a solução de processos judicializados envolvendo conflitos fundiários, no âmbito da Justiça Federal, seção judiciária do Rio Grande do Norte (JFRN). Na perspectiva da garantia de direitos, os resultados apresentados estão referenciados no Projeto de pesquisa “Panorama dos Conflitos Fundiários no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19: Contribuição ao Sistema de Defesa do Direito à Moradia Adequada” e do Projeto de Extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas” (Projeto CSC). Este último (Projeto CSC) se configura como uma parceria entre a JFRN e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por meio da participação do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN).

Nesse contexto, delimitam-se dois estudos de caso que, por se encontrarem ainda em curso no processo de mediação, serão tratados como “conflito socioambiental em comunidade litorânea” e “conflito fundiário em comunidade rural”. Trata-se, portanto, de uma reflexão pautada na realidade que emanou das visitas técnicas, levantamentos de dados e oficinas realizadas nos territórios envolvidos nos conflitos em questão.

Inicialmente, discute-se a mediação como estratégia negociada de solução de conflitos. Em seguida, apresenta-se o Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (Cejusc/JFRN) e a relação com o projeto de extensão citado. Por fim, são apresentados dados e informações sobre as experiências enfocadas.

Como conclusão, destacam-se desdobramentos das estratégias de mediação adotadas nos dois casos específicos, observando-se limites e potencialidades geradas na busca pelo aprofundamento da garantia de direitos em processos de conflitos fundiários judicializados.

A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO BRASIL E A NEGOCIAÇÃO EM DEMANDAS COMPLEXAS

O acesso à justiça se configura como um dos mais importantes direitos fundamentais do cidadão no ordenamento jurídico brasileiro. O princípio da inafastabilidade da jurisdição constitui-se como um elemento fundamental e direito indispensável de cada indivíduo, conforme conceitua a Constituição Federal em seu art 5º, inc XXXV:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (Brasil, 1988).

A partir de uma retomada da evolução histórica, é possível recordar que, a princípio, as pessoas utilizavam a autotutela como meio para a resolução de conflitos. Conforme Wambier (2007, p. 37), “aqueles que vissem envolvidos em qualquer tipo de conflito de interesses deveriam resolvê-lo entre si e de modo de que fosse possível, prevalecendo, na maioria das vezes, a força física em detrimento da razão jurídica”.

Com o surgimento de novas teorias, um terceiro imparcial passou a atuar para que fosse escolhido com o objetivo de solucionar os conflitos. Foi somente no século XVII que surgiu a teoria da repartição dos três poderes, difundida por Montesquieu (Executivo, Legislativo e Judiciário), através de sua obra “Espírito das Leis”, e que deu início a um direito a ser aplicado pelo Estado, o qual passou a ser o detentor do monopólio da jurisdição.

Quando surgem lides na sociedade, o Estado é o principal responsável na busca da segurança jurídica, devendo analisar em tempo razoável os fatos que são expostos nos

casos concretos. Nas palavras de Didier Júnior (2010, p. 83): jurisdição pode ser compreendida como a função de um “terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo”.

Nesse sentido, a criação de mecanismos de acesso ao Estado e de meios para a busca da justiça tornou-se também meio de satisfação da dignidade da pessoa humana no enfrentamento dos conflitos. “Ampliando o entendimento, podemos chegar à conclusão que a dignidade da pessoa humana serve como fundamento da ordem política, da paz e da justiça no mundo, devendo atuar como freio frente ao exercício abusivo dos direitos” (Silva, 2009, p.153). Nesse sentido, de acordo com Fux (2004, p. 41):

O Estado, como garantidor da paz social, avocou para si a solução monopolizada dos conflitos intersubjetivos pela transgressão à ordem jurídica, limitando o âmbito da autotutela. Em consequência, dotou um de seus Poderes, o Judiciário, da atribuição de solucionar os referidos conflitos mediante a aplicação do direito objetivo, abstratamente concebido, ao caso concreto.

Diante disso, o acesso à justiça passou a configurar o rol de direitos humanos elencados na Convenção Americana de Direitos Humanos (Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969). Por meio dessa previsão, o Poder Judiciário é o ator responsável pela solução de seus conflitos, devendo ser igualmente acessível a todos que busquem a satisfação de direitos a partir de efeitos que sejam justos individual ou coletivamente.

Cappelletti e Garth (1988) afirmam que o acesso à justiça se configura como o mais básico dos direitos, sem o qual a ampliação e atribuição de outros direitos não possuem sentido, já que o acesso ao rol de direitos garantidos (quando não satisfeitos pela via das políticas públicas, por exemplo) deve ser efetivado pela via do acesso à justiça.

Nos últimos anos, porém, observa-se que os números de processos judiciais passaram a ser alarmantes. A judicialização crescente vem sobrecarregando, de forma ampla, todas as instituições necessárias à adequada prestação jurisdicional. A judicialização, por sua vez, deve-se, em primeiro lugar, ao processo de redemocratização do Brasil, principalmente, com a promulgação da Carta Política de 1988 e a ampliação dos direitos assegurados. Além disso, coloca-se como motivadora a crescente conscientização do povo brasileiro em relação aos seus direitos (Barroso, 2018), intensificando a busca pela satisfação via Judiciário. Os fatos acima elencados, contribuíram, portanto, com o acréscimo de demandas judiciais. Deve-se observar, ainda, fatores que se ampliam para além do Poder Judiciário, alcançando a atuação de outras instituições do Sistema de Justiça. Nesse sentido, a expansão institucional do Ministério Público e o alargamento de suas funções, além da presença e do fortalecimento da Defensoria Pública no Brasil podem ser considerados como fatores de promoção do acesso à justiça.

Nesse contexto de pensar numa adequada resolução de conflitos diante de um número elevado de processos e conflitos cada vez mais complexos, foi que surgiu a necessidade

de refletir acerca da solução adequada de conflitos existentes, a partir de formas que facilitem a comunicação entre os litigantes garantindo liberdade nas discussões de suas desavenças. Dessa forma, os Meios Alternativos de Resolução de Conflitos consistem em técnicas de negociação que surgiram como ferramentas voltadas a conduzir as próprias partes a atuarem de maneira proativa na solução de seus conflitos (Gaulia; Pacheco, 2019), buscando não somente desafogar o Judiciário, mas, principalmente, garantir uma forma de resolução para além da decisão judicial. A mediação e a conciliação, por exemplo, se constituem como meios a partir dos quais a solução do conflito advém do diálogo entre as partes.

Aqui, prefere-se a utilização do termo meios adequados de solução de conflitos, ao invés de alternativos, a fim de evitar a falsa noção de hierarquia. Nesse contexto, passa a existir um caminho em que as partes envolvidas no conflito deixam de obter a resolução ditada por um terceiro e passam a atuar na sua composição com ajuda de atores com treinamento específico para auxiliar os interessados a obterem uma solução dialogada. O debate em torno das soluções adequadas se dá, ainda, como de prevenção de novos conflitos, tendo em vista que, quando pactuam, as partes tendem a cumprir voluntariamente o acordado, ocasionando também a prevenção de novos acontecimentos. Como assevera Didier Junior (2010), a autocomposição:

É a forma de solução de conflitos pelo consentimento espontâneo de um dos contentadores em sacrificar o interesse próprio, no todo ou em parte, em favor do interesse alheio. É a solução altruísta do litígio. Considerada, atualmente, como legítimo meio alternativo da pacificação social. Avança-se no sentido de acabar com o dogma da exclusividade estatal para solução dos conflitos de interesse.

Neste contexto, explica Marinoni (2006) que certos direitos fundamentais adquirem maior consistência quando os próprios cidadãos participam nas estruturas de decisão.

A fim de incentivar o uso das diferentes formas de tratamento dos conflitos, em 29 de novembro de 2010 o CNJ publicou a Resolução nº 125, a qual estimula a adoção de medidas de resolução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Naquele contexto, a mediação e a conciliação tornaram-se, oficialmente, métodos apropriados e adequados a serem utilizados pelos atores do Poder Judiciário.

Em âmbito local, cabe às instituições do judiciário estabelecerem políticas públicas de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade. Nesse sentido, os artigos 7º, 8º e 12 da Resolução CNJ nº 125/2010 enfatizam a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos; Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs); e dão diretrizes para o investimento na capacitação de mediadores e conciliadores.

Em nova evolução normativa, complementando este pensamento da necessidade de surgimento de outros meios adequados de solução de conflitos, o Código de Processo Civil de 2015 trouxe os termos mediação e conciliação com bastante ênfase, visto que se

encontram no capítulo III, seção V, específicos e determinados. Desse modo, é notório no meio jurídico brasileiro que os meios de resolução consensual de conflitos ganham cada vez mais espaço, principalmente após a Resolução CNJ nº 125/2010, que implementou a Política Pública Nacional de Resolução de Conflitos através da utilização de meios consensuais, e do Novo Código de Processo Civil de 2015, que colocou o tema em destaque.

Nessa perspectiva, a aplicação dos métodos autocompositivos, como a mediação, é uma opção que está à disposição dos diversos atores sociais envolvidos em conflitos, devendo trazer contribuições para a desobstrução do Judiciário, mas, principalmente, promover a pacificação social e reduzir os impactos reflexos de decisões judiciais na gestão das políticas públicas.

É nesse contexto que as reflexões propostas na pesquisa “Panorama dos Conflitos Fundiários no Rio Grande do Norte no contexto da Covid-19: Contribuição ao Sistema de Defesa do Direito à Moradia Adequada” e no Projeto de Extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas” (Projeto CSC) se inserem: trazendo o Judiciário, pela via da mediação, como mecanismo em prol do acesso à Justiça, a partir da ampliação do rol de atores e do diálogo voltado à solução de conflitos.

Para fins deste estudo, são enfocados os conflitos que envolvem o acesso à terra, seja rural ou urbana, bem como a moradia, os quais constituem direitos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988. Considera-se que a ausência de uma política de regularização fundiária plena no Brasil, que esteja baseada na efetiva função social da propriedade, gera e amplia os conflitos fundiários historicamente existentes.

Tais conflitos decorrem de situações e contextos que envolvem atores sociais heterogêneos e conflitantes entre si, existindo entre eles uma tensão que se revela em decorrência do embate entre interesses coletivos e individuais, públicos e privados, podendo ser evidenciados a partir de formas múltiplas. Trata-se, portanto, não apenas de relações binárias, mas sim, de relações complexas e dialéticas (Ferreira; Bezerra Júnior, 2021), que tem como centro da disputa a terra, sua posse e/ou propriedade, que podem estar em conflito com outros direitos.

Para Duarte *et al* (2021), o conflito fundiário consiste em uma categoria ampla da qual advém o conflito socioambiental. Este, por sua vez, corresponde ao confronto de interesses distintos, entre múltiplos atores sociais, e que tem como objeto de disputa os recursos naturais. Tais conflitos, por vezes, envolvem a percepção sobre os usos e a gestão dos recursos naturais referidos. Nesse sentido, a categoria conflito socioambiental se torna necessária para uma discussão mais ampla sobre justiça socioambiental, demonstrando a relação íntima e necessária entre a função social da propriedade e o ambiente.

Nesse sentido, em casos que envolvem conflitos fundiários e socioambientais, a análise jurídica do fenômeno estudado e a busca pela adequada resolução de conflitos somente é possível com a observação das espacialidades e territorialidades das relações sociais em sua natureza histórica e social. Deve-se considerar a necessidade de uma análise que abranja as transformações e relações no espaço, pensando o Direito não apenas a partir das limitações de uso sobre o direito de propriedade ou apenas pela efetivação do direito à moradia, mas em uma dimensão coletiva ampla (Ferreira, 2020).

Diante desse vasto contexto, observa-se que assuntos como políticas públicas, acesso à justiça e a formação acadêmica e profissional para a autocomposição de conflitos passam a ser basilares para a concretização de direitos pela via do Judiciário. É preciso suplantar dar espaço ao diálogo social e à democratização da solução de conflitos (Bezerra Júnior, 2019).

Diante disso, a implementação e o devido acompanhamento de políticas de consensualização de conflitos que viabilizem uma maior inserção dos meios consensuais de solução de conflitos no meio acadêmico, profissional e social são fundamentais. Como destaca Watanabe (2011, p. 5):

Os meios alternativos de resolução de controvérsias devem ser estudados e organizados não como solução para crise de morosidade da justiça, como uma forma de reduzir a quantidade de processos acumulados no Judiciário, e sim como um método para se dar tratamento mais adequado aos conflitos de interesses que ocorram na sociedade.

Nesse ponto, o trabalho desenvolvido pelas universidades (em pesquisa e extensão) pode se apresentar como um caminho relevante para a mitigação da cultura da judicialização e para proporcionar um maior diálogo entre os atores envolvidos em conflitos, oferecendo, por meio da conciliação e mediação, soluções de qualidade e dotadas de efetividade.

A MEDIAÇÃO E SUAS POTENCIALIDADES PARA A GESTÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS: EXPERIÊNCIAS DO CEJUSC – JUSTIÇA FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Na Justiça Federal no Rio Grande do Norte, a mediação foi implementada por meio do programa JFMedia, criado, em 2016, a partir da instauração do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania – CEJUSC JFRN, no intuito de executar a política judiciária de tratamento adequado de conflitos de interesses da Seção Judiciária.

No referido Centro, passaram a ser realizadas atividades autocompositivas de conciliação e mediação, sendo a primeira destinada a demandas tipicamente individuais e a segunda, por sua vez, a ações coletivas e individuais repetitivas, cujos efeitos podem repercutir para além das partes do processo e que podem gerar impactos socioeconômicos relevantes. Além disso, as mediações são aplicadas às denominadas ações estruturais, que apresentam como características: a multipolaridade, a coletividade e a complexidade. Assim, as ações estruturais fundamentam-se na existência de problemas estruturais, caracterizados como um estado de coisas em desconformidade; na busca de uma transição do referido estado para um cenário ideal, por meio de uma implementação escalonada e, por fim, no desenvolvimento de um procedimento que se pautar na compreensão abrangente e participativa do problema e na elaboração coletiva da solução potencialmente

reestruturadora. Esses elementos se dão a partir de uma dinâmica flexível, de cooperação e diálogo (Didier Jr; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

Especificamente na JFRN, as demandas denominadas como estruturantes são as ações coletivas que envolvem problemas públicos em diversas áreas, como ambiental, sanitária, fundiária, habitacional, as quais envolvem, necessariamente, instituições públicas federais.

Por solicitação das partes envolvidas no conflito, o processo judicial é encaminhado para o CEJUSC, sendo inserido no Programa JFMedia após a aceitação de todos os atores envolvidos. No curso da mediação, são realizadas as sessões ou audiências que buscam, inicialmente, possibilitar a compreensão da problemática a partir da perspectiva dos múltiplos atores, realizando-se um diagnóstico conjunto pautado no diálogo aberto. Há um contexto de menor formalidade, mas que também é calcado em princípios como a confidencialidade. O Poder Judiciário atua não como órgão julgador, mas como facilitador que irá conduzir as partes de um momento inicial de diagnóstico do problema para um momento posterior de comunicação voltada à construção de uma solução viável e que atenda aos múltiplos interesses.

São participantes habituais das mediações comunidades/grupos sociais envolvidos nas ações; atores do Sistema de Justiça como Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e advogados; além de gestores públicos de órgãos federais, estaduais e municipais.

Desse modo, trata-se de um meio de solucionar conflitos em um movimento contrário à cultura de litigância que caracteriza os próprios conflitos e, também, o próprio Judiciário brasileiro. A construção de soluções em demandas estruturais, a partir de canais de mediação, configura-se por uma maior complexidade não somente pela diversidade de atores, mas, igualmente, por envolver problemas multidimensionais que requerem, por vezes, a mobilização de um conhecimento técnico multidisciplinar no desenvolvimento do trabalho autocompositivo.

Nesse cenário, em 2021, foi iniciado o projeto de extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas”: proposta elaborada e coordenada conjuntamente pela JFRN e UFRN e que se concretiza por meio do Acordo de Cooperação nº 92/2021 - DPA/PROPLAN. O projeto orienta-se a partir da interlocução entre discentes, sociedade e atores do Sistema de Justiça, na busca pela mediação de conflitos envolvendo entes públicos e atores sociais diversos, tendo-se a multidisciplinaridade como base para a construção de soluções inovadoras para problemas públicos transferidos à esfera judicial. De forma específica, objetiva-se gerar reflexão em torno da complexidade e da multidisciplinaridade relacionados aos problemas públicos; inserir nas agendas pública e governamental o debate em torno da importância da mediação como ferramenta para aproximação entre atores sociais e instituições públicas; fomentar a pactuação entre atores públicos e sociais na busca pelo alcance do interesse público e da concretização de direitos; inserir o discente de Gestão de Políticas Públicas em atividades de mediação, contribuindo com a sua formação para a prática profissional, enquanto atores que poderão atuar na construção das soluções colaborativas voltadas à solução de problemas

públicos; incrementar qualitativa e quantitativamente a atividade autocompositiva do CEJUSC na JFRN em Natal/RN, auxiliando os interessados na construção de soluções técnicas, criativas e inovadoras para os problemas públicos mediados.

A origem do projeto partiu do pressuposto de que o conhecimento gerado no Campo de Públicas e na área do Planejamento Urbano e Regional se constitui como elemento essencial para a construção de soluções que se voltem a atender aos múltiplos interesses envolvidos em demandas estruturantes. Nesse sentido, participam do projeto docentes e discentes de três áreas e de duas Instituições de Ensino Superior: Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas (GPP), Graduação em Arquitetura e Urbanismo; Graduação em Direito; Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais e Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, por parte da UFRN; e do Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN).

Os participantes da equipe acadêmica do projeto recebem formação relacionada ao conteúdo da mediação, a fim de que todos compreendam as etapas das sessões a serem acompanhadas e a sua relação com o tratamento adequado de conflitos de interesses. Em seguida, a equipe passa a acompanhar casos práticos, realizando o suporte técnico nas sessões de mediações.

Como cada processo apresenta uma dinâmica própria, são diversas as possibilidades de atuação da equipe acadêmica do projeto, alimentando, por meio da extensão, um ambiente de múltiplos aprendizados coletivos (Carvalho; Síveres, 2013).

A fim de exemplificar as formas de atuação e de discutir a potencialidade da negociação para a solução de conflitos fundiários, os itens seguintes apresentarão exemplos de casos acompanhados pelo projeto referido.

CONFLITO SOCIOAMBIENTAL EM COMUNIDADE LITORÂNEA

O primeiro processo consiste em Ação Civil Pública com pedido de tutela provisória de urgência, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), em desfavor da União, de um município litorâneo do RN de particulares que ergueram e/ou mantêm barracas do tipo bar/restaurante na margem de rio em trecho de orla marítima.

Em um primeiro momento, o processo desenvolvia-se no sentido de remoção das famílias do local objeto do caso. Contudo, ao longo das mediações e, após visita do órgão ambiental, verificou-se que os particulares eram membros de duas aldeias indígenas do RN. Nesse sentido, tem-se um conflito socioambiental que envolve povos/ comunidades tradicionais do RN.

A partir desse cenário, a atuação dos atores passa a ganhar novos contornos e a mediação muda seu curso, buscando identificar uma solução para a permanência da comunidade dentro de uma perspectiva de respeito aos direitos de povos originários e de conservação ambiental.

Ao longo do processo, foi verificado que o grupo atingido pelo conflito havia deixado de participar das audiências de mediação, as quais, em virtude da pandemia, estavam ocorrendo de forma virtual. Nesse sentido, foi identificada a necessidade de uma maior aproximação dos atores do processo com os demandados (comunidades indígenas locais). Para tanto, foram planejadas duas visitas, as quais serão a seguir relatadas, tanto no que diz respeito à metodologia de abordagem, quanto aos seus resultados.

O presente relato se baseia em visitas técnicas realizadas em agosto de 2022. A primeira visita, realizada no dia 04/08/2022, teve como objetivo o acompanhamento da Reunião do Comitê do Projeto Orla e, em um segundo momento, a realização de um contato com a comunidade atingida pelo conflito socioambiental objeto do processo.

Nesta oportunidade estavam presentes representantes da equipe da UFRN que compõem o Projeto de Extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas” e do Centro Judiciário de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSC/JFRN).

O primeiro momento da visita (acompanhamento da Reunião do Comitê do Projeto Orla – na Câmara Municipal) tornou possível o conhecimento dos atores envolvidos no planejamento relacionado ao projeto referido, identificando-se a ausência de representantes das comunidades tradicionais tanto no evento, quanto na composição do Comitê Gestor da Orla.

Em um segundo momento, a equipe direcionou-se para o contato direto com a comunidade. O primeiro contato, cuja escuta evidenciou um conjunto de expectativas e frustrações por parte da comunidade, tornou possível explicitar que os moradores não vinham acompanhando as audiências de mediação no âmbito do Cejusc/JFRN por dificuldades de acesso ao meio virtual e por problemas na representação.

A segunda visita técnica ocorreu em 11/08/2022. Na ocasião, foi agendada sessão de mediação, estando presentes além da equipe da UFRN que compõem o referido Projeto de Extensão da UFRN e do Cejusc/JFRN, representantes do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e da Organização Não-Governamental Oceânica.

Nesta oportunidade, foi realizado contato com as comunidades tradicionais que compõem o conflito, realizando-se um diálogo ampliado no território que evidenciou diversos elementos a seguir relatados.

No que tange às relações com o território, foi possível perceber que o grupo, a partir de seu autorreconhecimento, preserva tradições e memórias indígenas, sendo visível a sua relação com o território ocupado. Foi realizado um ritual para recepcionar as equipes, bem como as narrativas realizadas ao longo da mediação evidenciaram as relações estabelecidas com a terra, com as tradições e entre famílias.

Identificou-se que as barracas, objeto do conflito e indicadas como causadoras de danos ambientais, são fonte de subsistência, sendo possível perceber, com as visitas, a afetação das famílias a partir da ameaça ao sustento retirado do trabalho autônomo, cuja fonte de trabalho utiliza o território como ativo.

Restou evidente o papel dos povos tradicionais na preservação do meio natural no território em questão, relatando-se, por exemplo, que a área não era atendida pela coleta domiciliar de resíduos sólidos, cabendo às próprias famílias (comunidade tradicional) a realização da coleta e destinação do material descartado nas proximidades das barracas.

Foram destacados conflitos anteriormente existentes envolvendo o território em questão, trazendo narrativas sobre as memórias dos locais e dos atores desses conflitos. As narrativas sobre os conflitos evidenciaram o território como área com intensa pressão imobiliária, com a chegada cada vez mais frequente de empreendimentos de hotelaria. Destacou-se a completa substituição de uso do cemitério local por empreendimento tipo condomínio residencial, além do trânsito de veículos à beira-mar impactando, entre outros, as áreas de desova de tartarugas.

A despeito de existir um planejamento do município para a solução do conflito em questão, foi visto que os projetos existentes desenvolvidos pela gestão pública para o referido território, e que envolviam a realocação das comunidades tradicionais para local próximo, não atendiam às necessidades dos referidos grupos, sendo recorrente o relato de ausência de consulta prévia às comunidades por ocasião das intervenções no território.

Visando a ampliação do contato com os demandados foi realizada entrevista com cada família envolvida no conflito fundiário, numa perspectiva etnográfica. Essa experiência desenvolvida a partir da mediação, tornou possível conhecer os locais de plantio da agricultura familiar e que esta relaciona-se com a atividade de comercialização de alimentos nas barracas. Sobretudo, foram vistas as expectativas da comunidade no sentido de permanência no local e preservação de tradições nas próximas gerações, evidenciando-se uma luta pelo espaço e pela manutenção dessas tradições.

Assim, constatou-se um cenário de tradições preservadas, de manutenção e perpetuação de memórias, bem como de ligação direta dessas com o território, evidenciando-se um potencial para mobilização do capital social que encontra sua motivação a partir do território. Observa-se o contexto social de apoio e relações, percebendo-se o espaço das barracas como uma base que vai além da subsistência material e amplia-se para dar conta de um sustento simbólico-afetivo-tradicional, proporcionando a preservação de memórias e vínculos, bem como fomentando articulações locais, processos de autogestão e apoio mútuo.

Nesse caso, especificamente, a mediação possibilitou a compreensão ampliada - do conflito e dos direitos - aos múltiplos atores que vivenciaram a dinâmica do território. As possibilidades abertas pela adoção de uma forma negociada de solução de conflito conduziram os atores a uma aproximação com o território, o que: 1. fez aflorar a condição fundamental do processo (a necessidade de colocar em primeiro plano a condição dos atores locais enquanto povos tradicionais); 2. permitiu o retorno dos atores demandados ao processo, os quais já não participavam do processo por dificuldade de deslocamento até a sede da JFRN ou por ausência de conexão à internet; 3. ampliou o acesso à Justiça para as famílias envolvidas, na medida em que múltiplos atores do Sistema de Justiça se deslocaram para o território, pactuando que seriam realizadas mediações presenciais

(no território do conflito) e virtuais, de forma alternada, para que a comunidade pudesse participar de forma efetiva; 4. possibilitou múltiplos aprendizados, na medida em que houve a percepção de que um conflito fundiário somente é compreendido, em suas especificidades, a partir do território.

CONFLITO FUNDIÁRIO EM COMUNIDADE RURAL

O segundo caso trata da ocupação de faixa de domínio ao longo da BR, na região oeste do Rio Grande do Norte. O processo foi iniciado por famílias que foram autuadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no ano de 2020, em virtude da ocupação. Em síntese, as famílias relataram exercer o direito de moradia há décadas no local. O DNIT, por sua vez, argumentava em torno dos riscos à comunidade e aos usuários da rodovia. Em análise liminar, não foi concedido o direito de permanência às famílias. Após início do processo, o município no qual se localiza a comunidade rural ingressou na ação e requereu que o caso fosse tratado a partir do procedimento de mediação de conflitos.

Nas primeiras reuniões de mediação, verificou-se que os debates caminhavam em torno de elementos técnicos relativos à faixa de domínio e que a solução mais apropriada ao caso somente seria possível a partir da participação da comunidade de forma efetiva nas mediações. Uma tentativa de realização de mediação *in loco* foi realizada. Contudo, nas mediações seguintes a comunidade seguia ausente das discussões.

A fim de oportunizar um contato mais próximo, foi sugerido que a equipe acadêmica do citado Projeto de extensão realizasse visita e oficina com a comunidade. A primeira visita, de cunho exploratório, ocorreu em março de 2022, quando foi possível uma primeira aproximação para conhecimento das características do território alvo do conflito. Foi possível conhecer o local, observando a sua consolidação a partir da estrutura e tipologia das casas, bem como por meio da presença de infraestrutura, a exemplo de energia elétrica e abastecimento de água via cisternas instaladas na comunidade, por meio do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), financiado pelo MDS, vigente desde 2003.

Em junho de 2022, por sua vez, foi realizada oficina participativa a partir de algumas etapas. No primeiro momento, foi feita a apresentação da equipe e a explicação acerca da programação prevista, contextualizando os moradores acerca dos objetivos da oficina. Nesse momento, foi possível identificar uma dinâmica de perda de confiança da comunidade em relação à gestão municipal assim como aos demais atores do processo. O relato era de desistência, desânimo e falta de interesse. A partir desse cenário, em seguida, procedeu-se à exposição acerca do conflito fundiário existente e das etapas do processo judicial, além dos esclarecimentos sobre o cenário de mediação e a relação da Oficina com o Projeto de Extensão da UFRN. Neste momento, já foi possível esclarecer dúvidas da comunidade no que tange ao prazo para conclusão das ações envolvidas no conflito e às possíveis soluções para o caso, reestabelecendo a abertura para o diálogo.

O segundo momento da oficina contou com a participação ativa da comunidade. O momento inicial destinou-se a resgatar o histórico dos moradores com o território, identificando-se o tempo de moradia no local e as relações familiares existentes. Ficou evidente a caracterização do território como espaço e vínculo das relações familiares, tendo em vista que a formação da comunidade data dos anos de 1940. Outro ponto também observado foi o desejo de permanência. Por outro lado, preponderou um relato de constante incerteza vivenciada no local, tanto no que diz respeito a reiterados momentos de ameaça à posse, quanto em relação à inexistência de opções para futura morada.

Após as falas relativas aos usos do território, os moradores foram convidados a participar da elaboração de um mapeamento comunitário, por meio dos recursos metodológicos da cartografia social ou participativa. Trata-se de uma metodologia utilizada como estratégia para estudo do território a partir do olhar da comunidade. No primeiro momento, foi solicitado que os moradores identificassem no mapa os locais utilizados principalmente para atividades de lazer, cultura, trabalho, educação e saúde, destacando a relação com as suas moradias e considerando o que haviam relatado anteriormente. A técnica foi proposta como forma de coletar informações sobre a percepção e conhecimento que os indivíduos têm do espaço onde vivem e identificar relações de proximidade e vivência com a moradia.

O segundo momento da oficina teve como objetivo atender a uma demanda de informações formulada na fase preparatória da Oficina pela comunidade, quanto à forma de inserção, rural ou urbana no território em questão, considerando o Plano Diretor do Município onde se encontram. A exposição foi realizada por técnicos da prefeitura, atores fundamentais que organizaram a atividade em conjunto com a equipe do projeto.

Na última etapa da Oficina foi realizado o segundo mapeamento comunitário, igualmente por meio de cartografia social. Nesse contexto, cada participante se dirigiu ao mapa, identificando a sua casa, a de seus vizinhos e familiares. O objetivo foi possibilitar a representação das formas de pertencimento da comunidade com o território pela própria comunidade, bem como das relações e vínculos estabelecidos entre os moradores.

Após a realização da metodologia proposta, identificou-se, quanto às características morfológicas, que se tratava de um assentamento consolidado, considerando: o tempo de formação; a estrutura das casas, que embora algumas apresentem precariedade construtiva, evidenciam investimentos de melhoria habitacional; presença de infraestrutura, a exemplo de energia, abastecimento de água via cisternas instaladas na comunidade por meio de Projeto Federal; presença de equipamentos de educação, religiosos e de lazer no seu entorno. O caráter de consolidação do assentamento também pode ser aferido pelo tempo de formação da comunidade, que ocorreu a partir dos anos de 1940. O morador participante da Oficina com menor tempo de moradia disse residir na área há 15 anos.

No que tange às relações da moradia com o local de trabalho, a comunidade também é espaço de desempenho de atividades laborais, a exemplo do plantio. A agricultura de subsistência nessa comunidade articula moradia, trabalho e segurança alimentar. Além disso, foram constatadas relações da moradia com equipamentos de educação, saúde e

lazer, tendo em vista que a convivência e interações sociais ocorrem com maior frequência na igreja, no bar existente no local, no campo utilizado para o futebol e na frequência às casas entre moradores. Existem fortes vínculos não só de amizade, mas, também, de parentesco. Há famílias que estão no local há algumas gerações e em maioria expressam desejo de permanência

No que tange às afetações, identificou-se que a forma como a ameaça de remoção do assentamento afeta os moradores é marcante nas falas sobre a constante incerteza vivenciada no local, tanto no que diz respeito a reiterados momentos de ameaça à posse, quanto em relação à inexistência de opções para futura morada.

O referido processo ainda permanece em curso, em novembro de 2022 (momento de elaboração deste artigo), contudo, já é possível visualizar um enorme potencial da dinâmica proporcionada pela mediação. Como relatado, inicialmente, a comunidade se apresentava de forma fechada ao diálogo, demonstrando não confiar nos atores do processo, em virtude de já terem participado de múltiplas reuniões sem que fosse dada solução para o caso. Foi necessário realizar uma estratégia de aproximação e diálogos, visando estabelecer uma relação de confiança e de estímulo à participação nas atividades propostas. A presença de atores externos e internos ao conflito foi importante nesse momento para que fosse retomada a abertura para o diálogo entre o município e a comunidade.

O presente caso também evidencia novas potencialidades da mediação. Diferentemente de um processo judicial tradicional, a utilização de metodologias participativas se coloca como instrumento para a ampliação do conhecimento em torno do conflito, ampliando as possibilidades de acesso à justiça, sobretudo pelas partes mais fragilizadas do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante o exposto, a partir das ideias do novo enfoque do acesso à justiça e democratização para uma administração dialógica é que o presente se alinha para efetivação de jurisdição compartilhada, com novos mecanismos judiciais e extrajudiciais.

As experiências em curso e sobre as quais se refletiu no presente artigo têm possibilitado conhecer especificidades dos processos de formação, vivências e vínculos das comunidades com seus territórios, demonstrando o potencial do processo de mediação na gestão de conflitos fundiários e socioambientais.

Quanto ao conflito socioambiental em comunidade litorânea, foram conhecidas especificidades da comunidade indígena envolvida no processo, suas atividades socioeconômicas e culturais, possibilitando o entendimento que as barracas de praia objeto do conflito, antes de serem algo pontual, fazem parte de um sistema da economia local de subsistência, articulando-se a agricultura familiar, pesca e comercialização dos produtos, no contexto do lazer e da cultura locais, e que no presente articula também o turismo de sol e mar, em um contexto de intensa disputa fundiária por agentes imobiliários nacionais e internacionais.

Com relação ao conflito fundiário em comunidade rural, identificou-se que, embora esteja implantada em faixa de domínio, se trata de um assentamento consolidado, originado nos anos de 1940 e universo de diversas intervenções governamentais, a exemplo do Programa Cisterna e da infraestrutura de energia elétrica. Ressalta-se que o espaço propiciado pela Mediação possibilitou a troca de conhecimentos sobre formação, vínculos e desejos dos moradores sobre o território ocupado, gerando uma base de informações que tem contribuído em muito para a busca de efetivação do direito à moradia no âmbito da gestão das terras públicas e da pressão por áreas de expansão e reestruturação do sistema viário, no contexto do turismo e da implantação de usinas eólicas em curso na região.

Pretende-se através de trabalho colaborativo entre Universidade e Poder Judiciário pensar novos caminhos com a participação de outros atores no cenário jurídico, com o objetivo de refletir a partir da gestão de políticas públicas, procedimentos mais criativos e eficientes para ressignificar o acesso a uma ordem jurídica mais célere, tempestiva e justa.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. **Política de Consensualização de conflitos: O Núcleo de Práticas Jurídicas como espaço de acesso à justiça**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35996/1/2019_Jos%C3%A9AlbenesBezerraJ%C3%BAnior.pdf>. Acesso em: 22. Mar. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 125 de 29 novembro de 2010**. Disponível: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- BRASIL. **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- CARVALHO, Fabíola; SÍVERES, Luiz. A dinâmica motivacional no processo de aprendizagem na extensão universitária. *In*: SÍVERES, Luiz (Org.). **A Extensão universitária como um princípio de aprendizagem**. Brasília: Liber Livro, 2013.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.
- DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. teoria geral do processo e processo de conhecimento. Salvador: juspodivm, 2010.
- DIDIER JR., Fredie (Coord.); ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2016.
- DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes e OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020, p. 101-136. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.
- DUARTE, Marise Costa de Souza *et al.* Conflitos socioambientais: reflexões e apontamentos conceituais. *In*: DUARTE, Marise Costa de Souza *et al.* (org.). **Conflitos socioambientais: compreensões, constatações e novos diálogos**. Salvador, BA: Motres: 2021.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros e BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. Contribuições das políticas de consensualidade para os conflitos socioambientais: breves reflexões. *In*: DUARTE, Marise Costa de Souza *et al.* (org.). **Conflitos socioambientais: compreensões, constatações e novos diálogos**. Salvador, BA: Motres: 2021.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros. **Direito à cidade e participação popular na política urbana da cidade do Natal - RN**: uma crítica sociojurídica ao direito urbanístico. Natal, RN: Polimatia, 2020.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GAULIA, Cristina; PACHECO, Nívea. Mediação de conflitos – um novo paradigma. **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 17 - n. 1, p. 32-50, 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume17_numero1/volume17_numero1_32.pdf. Acesso em: 15 nov. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais**. 2006. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15441-15442-1-PB.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, José Gomes da. *In*: BARUFFI, Helder (Org.) **Direitos fundamentais sociais: Estudos em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da Constituição Federal**. Dourados. UFGD, p.153. 2009.

SILVA, Denise dos Santos Vasconcelos. **Direito à saúde: Ativismo Judicial, Políticas Públicas e Reserva do Possível**. Curitiba: Juruá, 2015.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**, v 1: teoria geral do processo de conhecimento. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. **Revista de Processo - RePro**, São Paulo, Ano 36, n. 195, p. 381-389, maio 2011.

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO DURANTE O CRESCIMENTO DE UMA CIDADE – UM ESTUDO SOBRE PAU DOS FERROS/RN

THE IMPORTANCE OF URBAN PLANNING DURING THE GROWTH OF A CITY – A STUDY ON PAU DOS FERROS/RN

Hugo Leonardo Pontes Nunes¹
<http://orcid.org/0000-0003-4937-5463>

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva²
<http://orcid.org/0000-0002-2287-8450>

RESUMO

O rápido processo de urbanização nas cidades brasileiras ao longo do século XX resultou em uma série de problemas urbanos para as cidades. Desde então, os municípios passaram a entender a importância do planejamento urbano. Neste sentido, o Brasil passou a unir aspectos jurídicos, sociais e urbanos em busca de melhorias a longo prazo, resultando em importantes leis, como a Constituição da República Federativa do Brasil, fundada em 1988. Essas discussões, oriundas principalmente de um modelo de produção capitalista e outrora discutidas apenas em grandes e médias cidades, também atingem os pequenos centros urbanos. Um exemplo disso é a cidade de Pau dos Ferros, localizada no Rio Grande do Norte, que apresentou crescimento urbano, demográfico e econômico ao longo das últimas décadas. Esse trabalho, além de apresentar dados desse crescimento, buscou entender como se deu a estrutura de planejamento urbano nessa cidade diante de um período relevante de sua história. Para isso, foi feita uma análise institucional, identificando quais órgãos e instrumentos foram responsáveis por esse processo, onde foi constatado que a estrutura adotada até então não foi suficiente para acompanhar o crescimento da cidade, carecendo em alguns momentos de corpo técnico e diretrizes urbanísticas, conforme os resultados apresentados.

Palavras-chave: Cidades; Planejamento Urbano; Gestão.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. E-mail: hugopdf2@gmail.com

² Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Professor do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Vice Coordenador do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: alexsandro.silva@ufrn.br

ABSTRACT

The rapid process of urbanization in Brazilian cities throughout the twentieth century resulted in a series of urban problems for cities. Since then, municipalities have come to understand the importance of urban planning. In this sense, Brazil began to unite legal, social and urban aspects in search of long-term improvements, resulting in important laws, such as the Constitution of the Federative Republic of Brazil, founded in 1988. These discussions, originating mainly from a capitalist production model and formerly discussed only in large and medium-sized cities, also affect small urban centers. An example of this is the city of Pau dos Ferros, located in Rio Grande do Norte, which has shown urban, demographic and economic growth over the last few decades. This work, in addition to presenting data on this growth, sought to understand how the structure of urban planning in this city took place in a relevant period of its history. For this, an institutional analysis was carried out, identifying which bodies and instruments were responsible for this process, where it was verified that the structure adopted until then was not enough to accompany the growth of the city, lacking in some moments of technical staff and urban guidelines, according to the results presented.

Keywords: Cities; Urban planning; Management.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil passou por um processo acelerado de urbanização ao longo do século XX, que trouxe consequências para as nossas cidades, como por exemplo o aumento significativo da população, que resultou em problemas urbanos, dentre outras questões. Santos (1993) diz que é na década de 1940 onde se começa a notar uma inversão da população rural em urbana, o processo de êxodo rural. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 1940, somente 31% da população brasileira residia em cidades, tendo uma forte intensificação da urbanização a partir da década de 1950, desde então, esta porcentagem cresceu de maneira desenfreada. O censo demográfico de 2010 apontou uma população urbana no Brasil de 85%, ou seja, ocorreu um aumento de 54% em um intervalo de 70 anos.

De acordo com Costa e Mendonça (2008), esse rápido processo de urbanização passou a apresentar problemas cotidianos, onde, segundo os autores, surgiram demandas nas cidades que somente ações governamentais poderiam sanar, por meio de soluções técnicas e políticas públicas.

Neste sentido, o Brasil passou a unir aspectos jurídicos, sociais e urbanos em busca de melhorias a longo prazo, resultando em importantes leis, como a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988. Leis relacionadas à política urbana estão presentes no Capítulo II, “Da Política Urbana” da Constituição Federal, norteando

os municípios com ênfase em princípios e diretrizes para a realização da função social da propriedade urbana. No entanto, a lei que aparece como reforma urbana no Brasil, surge apenas em 2001, a Lei Federal da Política Urbana nº10.257 – o Estatuto da Cidade, que já estava presente no detalhamento dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Para Harvey (1980), estudo de leis que abordam o espaço urbano se faz necessário para compreensão de acontecimentos voltados para o urbanismo em uma sociedade.

O urbanismo deve ser considerado como uma série de relações sociais que refletem as relações estabelecidas por toda a sociedade como um todo. Posteriormente, essas relações devem expressar as leis pelas quais o fenômeno urbano é estruturado, regulado e construído. (Harvey, 1980, p. 262).

Desse modo, ainda que de forma inicial, já se pode observar a importância do planejamento urbano, realizado de forma técnica, no desenvolvimento de uma cidade. Diante deste cenário, pesquisas começaram a ser desenvolvidas ao longo do século XX abordando o planejamento das cidades, perpassando por alterações em aspectos econômicos, políticos e sociais.

Essas discussões, oriundas principalmente de um modelo de produção capitalista e outrora discutidas apenas em grandes e médias cidades, também atingem os pequenos centros. Se em uma determinada época as pequenas cidades eram vistas como locais destinados a somente atender questões básicas, atualmente, esses locais buscam interagir em uma rede urbana regional e estadual, proporcionando à população uma maior variedade de serviços públicos, privados e oportunidades (Medeiros, 2006). De acordo com Sposito (1994) as cidades passam a ganhar importância na medida em que reúnem condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo.

A relevância das pequenas cidades no território brasileiro pode ser apresentada também em números. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as pequenas cidades, que para o órgão são aquelas que possuem menos de 50.000 mil habitantes, representam 5.037 unidades no território brasileiro, sendo 90,6% do total de municípios existentes hoje no país.

A cidade de Pau dos Ferros-RN, estudada nesse trabalho, apresenta em seu crescimento recente, características que englobam as temáticas apresentadas até aqui. Pau dos Ferros perpassou por um aumento demográfico e econômico considerável ao longo dos últimos anos. O objetivo deste trabalho é saber como o município se comportou diante deste cenário, no que se refere ao seu planejamento urbano. Para compreender o que será investigado, o artigo realizará uma análise institucional, identificando quais estruturas dialogaram com o crescimento da cidade, que se tornou a mais importante de sua região.

2. MÉTODOS

A primeira etapa desse trabalho corresponde à realização de pesquisas de cunho bibliográfico para elaboração de um referencial teórico, que norteará o seu desenvolvimento. A discussão irá perpassar de maneira concisa pelo processo de planejamento urbano nas cidades brasileiras, com enfoque após a Constituição Federal em 1988. Para isso, serão utilizados documentos e leis oficiais, além de autores renomados na área, que juntos, embasarão a segunda etapa do trabalho, destaque para a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei nº10.257 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade; e a lei municipal do Plano Diretor.

A segunda etapa consiste na análise do objeto de estudo, a cidade de Pau dos Ferros, localizada no interior do Rio Grande do Norte. A pesquisa busca compreender como se deu o planejamento urbano desse município ao longo dos últimos 20 anos, e o comportamento de sua gestão pública, em um recorte temporal significativo no desenvolvimento da cidade. Para atingir estas questões, foram analisados documentos e leis oficiais da esfera municipal, por meio de uma análise institucional, com enfoque no Plano Diretor Participativo, recém implementado. Também foram realizadas pesquisas de campo para obtenção de observações empíricas de acontecimentos no solo urbano de Pau dos Ferros. Para elaboração de mapas, foi utilizado o *Software Qgis*. Nesta etapa também foi realizada uma entrevista não estruturada com profissionais da construção civil na cidade, com o objetivo de auxiliar na compreensão da realidade municipal no que se refere ao parcelamento do solo urbano.

Após estas duas, torna-se possível atingir o objetivo principal desse trabalho que é de identificar a estrutura organizacional da cidade de Pau dos Ferros e como o município vem se comportando até aqui.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Para Maricato (2013), o processo de Planejamento Urbano ao longo do século XX passou a ser controlado por propostas neoliberais que visavam somente uma reestruturação produtiva nos países até o final do século em questão. A autora ainda frisa que este processo político e econômico contribuiu diretamente para transformar o Brasil em uma das sociedades mais desiguais do mundo, deixando em segundo plano a cidade real e focando em um mercado imobiliário restrito e especulativo, com participação de apenas uma seletiva camada da sociedade. Maricato (2013) complementa seu pensamento citando que o problema do Brasil não é a falta de planos urbanísticos, e sim a sua aplicação a longo prazo.

Costa e Mendonça (2008) dizem que o problema urbano relacionado ao planejamento das cidades tinha sido incorporado às grandes preocupações nacionais já no

final da década de 1970. Ainda de acordo com Costa e Mendonça (2018), a evolução e planejamento do Brasil ao longo das últimas décadas perpassou por apropriações de abordagens conceituais e soluções propostas para países de centro, que já tinham um sistema capitalista considerado maduro, algo que difere da realidade que era vista no Brasil e se intensificou com as diferenças de classes e de distribuição de renda apresentando grandes distorções.

Nesse sentido, a estrutura de planejamento de gestão dos municípios brasileiros se modificou após a Constituição da República em 1988. A Constituição Federal estabeleceu que passaria para competência municipal a execução da política pública urbana, de modo que as cidades seriam responsáveis pelo seu pleno desenvolvimento. Os municípios passaram a ter uma maior autonomia e responsabilidade no seu planejamento urbano, algo que estava se tornando inviável de ficar no controle das esferas federal e estadual.

Entende-se que a cidade cumpre com suas obrigações quando atende a questões que envolvem êxito na prestação de serviços, disponibilidade de equipamentos urbanos, oferta de espaços públicos, sistemas de transporte e mobilidade, saneamento básico e habitação, além do controle de seu ordenamento territorial. (Bernardi, 2006, p. 62; Concidades, 2017, p. 28). Todos estes fatores estão aliados ao planejamento urbano de um município. Castells (1983, p. 393) define Planejamento Urbano como uma intervenção política que pode ser interpretada “a partir do efeito social produzido pela intervenção política sobre o sistema urbano ou sobre a estrutura social”, ou seja, aspectos sociais devem relacionados ao processo de planejamento urbano.

A Lei Nº10.257/2001, o Estatuto da Cidade, colocou em prática o que se abordava nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana pensando no bem coletivo, na segurança e no bem-estar dos cidadãos (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em outubro/2001, prevê a instilação de aproximadamente 30 instrumentos para que os municípios possuam controle do seu ordenamento territorial, variando obrigatoriedades de acordo com o tamanho e características de cada cidade.

Dentre estes 30 instrumentos, o Plano Diretor Participativo é considerado o mais importante. Ele está previsto no art.182 §1º da Constituição Federal de 1988 e reafirmado no art. 40 do Estatuto da Cidade. Este documento busca ordenar o desenvolvimento urbano e controlar o espaço construído das cidades. Hoje, é considerado um instrumento básico e ao mesmo tempo essencial na política urbana brasileira, devendo contemplar todo território municipal, não se restringindo apenas a áreas urbanas.

De acordo com a lei, a elaboração do Plano Diretor torna-se obrigatória para cidades que tenham acima de 20.000 mil habitantes, dessa forma, fortalecendo pequenos municípios e os colocando na direção de rumo desenvolvimentista de grandes e médios centros urbanos.

Passados mais de 20 anos do marco regulatório do Estatuto da Cidade, existem muitas avaliações sobre os resultados apresentados. Fernandes (2016, p. 218) diz que as

idades brasileiras têm passado por mudanças profundas, “Fazer a crítica da ação dos principais atores envolvidos é fundamental para corrigir erros, mudar rumos e fazer avançar a reforma urbana no país.” E que os próprios municípios precisam de autoavaliações e organizações de ideias para dar prosseguimento. O plano diretor ganha enfoque neste referencial pois será um dos instrumentos analisados sobre Pau dos Ferros nas etapas posteriores da pesquisa.

A criação e implementação destas leis e prescrições citadas ao longo deste trabalho devem possuir coerência com a realidade de cada município, somente dessa forma será possível alcançar as estratégias definidas.

Outro fator importante é a de continuidade por parte das gestões e administrações públicas, um problema citado constantemente por pesquisadores da área. No Brasil, é comum, durante a troca de gestões públicas, que novos políticos abandonem pautas abordadas na gestão anterior, perpassando, inclusive, pelo processo de criação de leis. Souza (2011, p. 31) diz que “a administração de curto e médio prazo é tão essencial quanto a visão a longo alcance e a reflexão de longo prazo”, reforçando o pensamento que uma gestão será considerada boa somente se anteriormente tiver acontecido um bom planejamento.

O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexo direto no bem-estar dos munícipes. (Andrade, 2005).

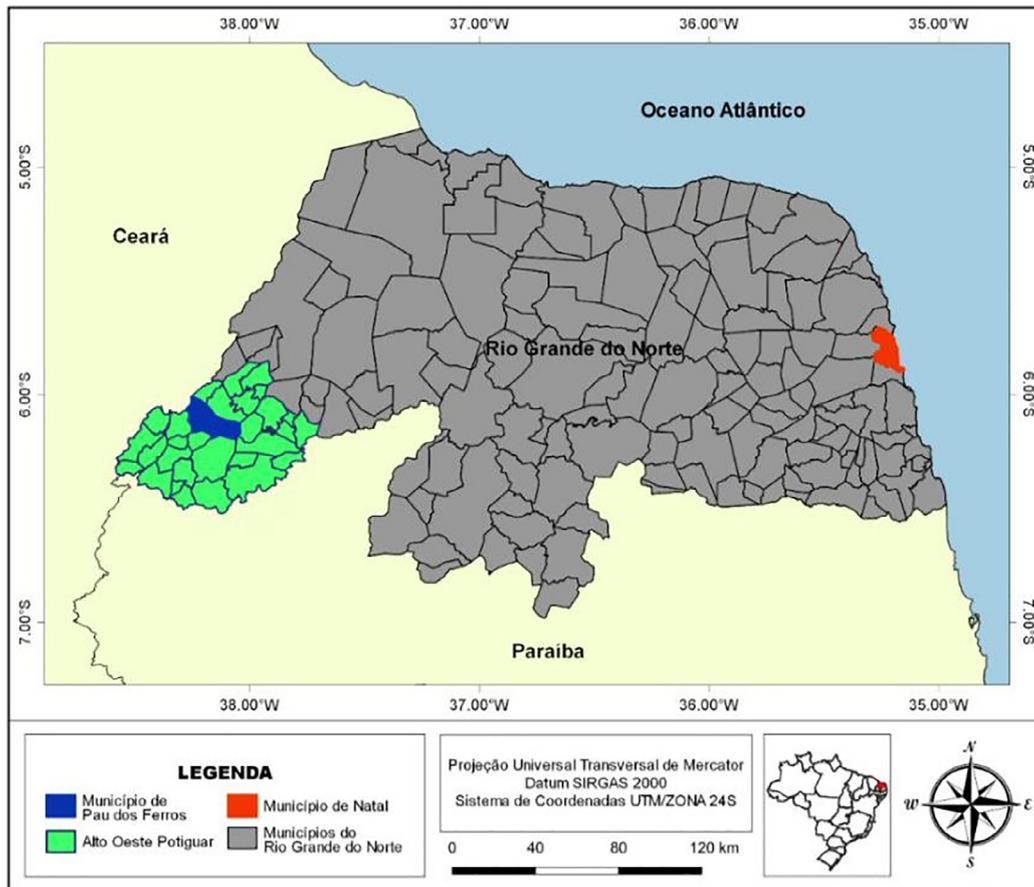
Os pontos abordados até aqui neste tópico são identificáveis quando se olha para o objeto de estudo deste trabalho, a cidade de Pau dos Ferros – RN. O próximo passo deste artigo será contextualizar esse município dentro desta problemática.

4. O UNIVERSO DE ESTUDO – PAU DOS FERROS / RN

A cidade de Pau dos Ferros está localizada no alto oeste potiguar, interior do estado do Rio Grande do Norte, a aproximadamente 400km da capital do estado, Natal, a Figura 1 apresenta o mapa de sua localização em seu estado. O município possui uma população estimada de 30.394 habitantes, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019).

O município ganha notoriedade na região do alto-oeste potiguar, sendo considerado cidade-pólo para mais de 55 cidades, que se dividem entre os estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, neste cenário se destacam seus ramos comerciais e equipamentos públicos educacionais, dentre eles a Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), além de outras importantes instituições privadas.

Figura 1: Mapa de localização do município de Pau dos Ferros - RN



Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio do *Software Qgis* (2020)

No que se refere à prestação de serviços públicos, a cidade também se destaca, com órgãos atuando em nível federal e estadual, como é o caso do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e a Central do Cidadão. Esses fatores, aliados à prestação de serviços e força comercial, faz com que diariamente Pau dos Ferros tenha uma população flutuante de 15.000 pessoas, dados do IBGE (2017).

Pau dos Ferros pode ser contextualizada com base na sua interescalaridade. De acordo com o IBGE, por possuir uma população inferior a 50.000 habitantes, se trata de uma cidade pequena. Já Dantas (2014) considera Pau dos Ferros uma cidade de médio porte, por toda sua importância citada anteriormente no que se refere à relevância na região e prestação dos mais variados serviços.

Para além da expansão intraurbana de Pau dos Ferros, destacamos suas diversas funções, tidas como clássicas das cidades médias, no desenvolvimento regional e de ordenação do território na sua região de influência, assim como destacamos a expansão da sua área de influência no intuito de compreender sua dinâmica urbana-regional

e sua importância para o desenvolvimento da região compreendida pela raia-divisória RN-PB-CE (Dantas, 2014, p. 190).

Mesmo com tamanho peso em sua região e um crescimento que se deu sobretudo ao longo do século XXI com a chegada de vários desses equipamentos públicos, que aumentaram a renda e modificaram a cidade, o município não contou, até aqui, com leis e prescrições urbanísticas que acompanhassem suas modificações urbanas, o que faz surgir o questionamento de como a cidade cresceu, sem contar com uma estrutura de planejamento.

4.1 DADOS DO CRESCIMENTO MUNICIPAL E ANÁLISE INSTITUCIONAL

Pau dos Ferros, de acordo com o IBGE, no ano 2000 já possuía 24.758 habitantes, número que obrigava à elaboração de seu plano diretor em 2001 com a criação da lei, o que não foi feito, e nem tratado como prioridade nos anos seguintes. A última estimativa do IBGE (2021) diz que a cidade já conta com aproximadamente 31 mil habitantes, comprovando um crescimento demográfico considerável nesse período de 20 anos, correspondente a 22%, diferente de cerca de 32 cidades no Rio Grande do Norte, sobretudo no interior do estado, que tiveram uma perda populacional nesse mesmo período, em estimativa do IBGE (2017).

Cerca de 92,07% da população de Pau dos Ferros hoje está alocada em sua área urbana, o que representa aproximadamente 28 mil pessoas, de acordo com o IBGE. A alta porcentagem populacional em zona urbana em Pau dos Ferros trouxe consigo algumas consequências: busca por moradia, intensificação do comércio e chegada de órgãos públicos. Monteiro (2020) apresentou a quantidade de novas edificações presentes no município em um intervalo de dez anos (2009-2019), divididas em quatro grupos, que são os seus respectivos usos: comerciais, residenciais, mista (comercial + residencial) e públicas, essas informações estão contidas no Quadro 1 abaixo:

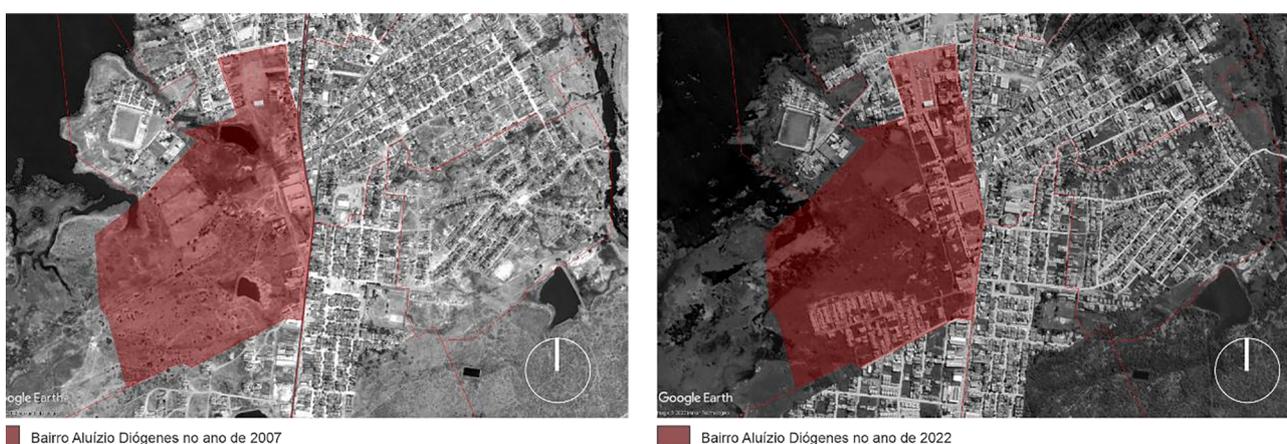
Quadro 1: Edificações em Pau dos Ferros iniciadas entre 2009 e 2019

Edificação	Quantidade	Participação
Comercial	204	6,69%
Residencial	2685	89,35%
Comercial-residencial	82	2,73%
Pública	34	1,13%
Total	3005	100,00%

Fonte: Monteiro (2020), a partir de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Tributação municipal de Pau dos Ferros

O Quadro 1 mostra que Pau dos Ferros teve um avanço urbano com um número considerável de edificações comerciais e públicas, porém, sobretudo de caráter residencial, representando quase 90%. Essas edificações estão divididas em bairros novos e antigos da cidade. Nos antigos, as novas edificações tendem a ocupar o local de antigas, por meio de demolições e reformas. Já em novos bairros, é comum o registro de loteamentos em suas áreas, onde muitos foram utilizados como plataformas para as construções do tipo residencial. Apenas como exemplo, a Figura 2 abaixo apresenta um dos novos bairros da cidade que teve seu crescimento intensificado nos últimos 15 anos, o bairro Aluízio Diógenes.

Figura 2: Mapa do bairro Aluízio Diógenes em 2007 e 2022, exemplificando o aumento populacional e novas edificações na cidade



Fonte: Desenvolvida pelo autor com auxílio do Software *Google Earth* (2022)

O mapa apresenta a o bairro nos anos de 2007 e 2022, sendo possível observar o seu pleno crescimento, onde os lotes foram adquiridos por meio de loteamentos privados. Surge o questionamento de quais estruturas dialogaram com o crescimento da cidade, para isso, sendo realizada uma análise institucional.

É nesse momento de crescimento que o município entra na discussão do que fazer com o seu solo urbano, e quais instrumentos urbanísticos poderiam auxiliar. Como resposta a esta questão, surge o Plano Diretor Participativo do município. No ano de 2015, em parceria com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido, a Prefeitura Municipal da cidade iniciou a elaboração deste documento, que foi entregue, porém não implementado neste período. Somente em 2020 o instrumento passou a ser novamente discutido por autoridades da cidade. No final de 2021 a lei entrou em vigor e no momento passa por processo de implementação.

O fato é que não ter planejamento não foi um obstáculo para que a cidade crescesse, Pau dos Ferros se consolidou como cidade-pólo na região durante esse período. Através de pesquisas em dados oficiais do município, se constatou que até o momento

que antecedeu a implementação do Plano Diretor (dez/2021), existia apenas uma lei que controlava o ordenamento físico-territorial do município, o seu Código Tributário, que contava com poucas prescrições urbanísticas, não dando aprofundamento necessário para traçar diretrizes junto ao crescimento da cidade, ou sequer detalhando regras aplicáveis à execução de construções, como faria um Código de Obras.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros no ano de 2022, algumas secretarias foram identificadas como responsáveis pelo ordenamento territorial da zona urbana do município, isso implica dizer, que em algum momento da etapa de regularização, elas são acionadas, conforme apresenta no Quadro 2.

Quadro 2: Secretarias que foram responsáveis por edificações e projetos urbanos privados nas últimas 2 décadas em Pau dos Ferros - RN

Secretarias	Funções
Secretaria de Meio Ambiente	Entrada no alvará de construção e de licenças
Secretaria de Tributação	Cadastro Imobiliário
Secretaria de Infraestrutura	Emissão de alvarás de construção e de licenças

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações fornecidas no site da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros (2022)

Secretarias importantes como a de Obras e de Urbanismo ainda são inexistentes na esfera municipal de Pau dos Ferros, o que limita a fiscalização e devida atenção a estas áreas.

Apesar de contar com uma Secretaria de Meio Ambiente, o município também carece de fiscalização ambiental, por não possuir uma legislação específica, utilizando então a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, como referência. Leite (2019) constatou que apenas 13,04% dos loteamentos analisados pelo autor em questão possuíam licença ambiental emitida pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – IDEMA em Pau dos Ferros, no ano de 2019. Na ocasião, o autor citado diz que dialogou com o responsável técnico da Secretaria de Meio Ambiente, oportunidade na qual foi informado que o órgão público não possuía dados desses loteamentos, esse exemplo reforça a ineficácia da fiscalização municipal. Leite (2019) ainda apontou que além do ponto de vista ambiental, existiam irregularidades urbanísticas nos loteamentos levantados.

Até aqui observa-se uma cidade que favoreceu agentes responsáveis pelo setor construtivo e imobiliário, com mais de 3.000 novas edificações em um intervalo de 10 anos, uma pequena porcentagem de loteamentos com licença ambiental, um aumento populacional superior a 20% em vinte anos, que tem como marco o Plano Diretor Participativo em dez/2021 a problemática em questão é compreender se esta nova lei está de acordo com as características da cidade apontadas até o momento.

Como o Plano Diretor de Pau dos Ferros demorou aproximadamente 6 anos para ser sancionado, nesse intervalo de tempo duas versões chegaram a ser disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal, a primeira em meados de 2015, e a segunda a versão finalizada em dezembro de 2021. Essas duas versões são bem similares, com poucas mudanças constatadas após sua leitura.

A questão ambiental, abordada no Art. 70, apareceu como uma das preocupações na versão final do Plano Diretor, isso levando em consideração que Pau dos Ferros é uma cidade que apresenta constantes problemas climáticos devido à seca da região semiárida nordestina, além de questões que englobam os loteamentos irregulares já citados aqui. No documento oficial são apresentadas estratégias ambientais que de modo geral visam a conservação de áreas verdes e permeáveis, no entanto a Política Municipal de Meio Ambiente se baseia no art. 225 da Constituição Federal, da Lei nº 6.938 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), que embora apresente diretrizes importantes, não compreende a realidade de cada município, limitando suas ações. Em função disso, está prevista a criação de leis com o prazo máximo de 2 anos após a implementação do Plano Diretor, com o objetivo de auxiliá-lo nas demandas municipais, como é o caso do Código Ambiental.

Além das questões ambientais, estratégias com base na mobilidade urbana também ganham enfoque, sendo esta, de fato, um problema da cidade. O saneamento básico também surge na versão do documento de 2021 como algo a ser incrementado e incentivado, pois seria responsável direto pelo desenvolvimento urbano da cidade. A lei de tombamento é mais uma que se faz presente tendo como base texto do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), traz definições acerca de edificações e monumentos representativos pelo seu valor histórico, cultural, social, funcional e afetivo. Infelizmente mais uma lei que chega de forma tardia no município, visto que muitas edificações históricas foram demolidas nas últimas décadas dando lugar a empreendimentos resultantes do poderio capitalista cada vez mais presente na cidade.

No que se refere ao parcelamento do solo, mudanças consideráveis foram notadas entre a primeira e última versão do documento, sobretudo na testada dos lotes e gabaritos máximos. O quadro abaixo apresenta essas alterações:

Quadro 3: Modificações encontradas quanto à testada e gabaritos de edificações

Ano	2015-2016	2021
Testada dos lotes, tamanho mínimo	8 m	10 m
Gabarito das edificações em área adensável	12 pavimentos	21 pavimentos

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações fornecidas no Plano Diretor Participativo de Pau dos Ferros (2022)

Esse aumento no gabarito coincide com edifícios de 15 andares que estão sendo construídos na cidade, mas que destoam da paisagem urbana municipal, visto que as demais edificações, independentemente do uso, possuem no máximo 4 pavimentos. Subentende-se que esse aumento, quase dobrando o valor inicial, em um intervalo de 6 anos, tende a favorecer ainda mais construtoras e empresários que pensem em construir na cidade. Assim como na área ambiental, a parte do documento que aborda o parcelamento do solo traz consigo a promessa de criação de leis que auxiliem nesse processo a longo prazo, como é o caso do código de obras e lei de edificações.

Por meio de uma entrevista não estruturada com profissionais da construção civil na cidade, aproximadamente 1 ano depois da lei sancionada, buscou-se obter informações se as novas prescrições estão sendo respeitadas. Os relatos apontam que não, sendo comum a comercialização de lotes com testadas inferiores a 10 metros, por exemplo. As principais queixas são relacionadas a falta de fiscalização, o que compromete diretamente nos resultados. Também foi apontado que as secretarias existentes na cidade responsáveis pelo parcelamento do solo são as mesmas antes e depois do plano, muitas vezes compostas por profissionais que não são da área em questão, o que também limita as ações.

As áreas de proteção ambiental estão situadas no entorno de cursos d'água (rio) e reservatórios artificiais (açudes) que estão presentes no território da cidade. O restante do documento aborda o básico que deve estar contido em Plano Diretor, trazendo diretrizes que envolvem: educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, política de habitação e infraestrutura.

Nessa análise se constatou que o plano dá prioridade a questões de fato relevantes na cidade, como saneamento básico, meio ambiente e mobilidade urbana. Entretanto, a cidade peca no que se refere à estrutura. As estruturas que deveriam cuidar dessa expansão são basicamente as mesmas antes e depois, sendo que o próprio documento deixa claro a necessidade e promete a criação de leis que o auxiliem nos anos posteriores. Pau dos Ferros também conta com dificuldade de aceitação com parte da população às novas prescrições, o que faz parte do processo, principalmente em cidades de pequeno porte, o que só se modifica com a presença de fiscalização e profissionais preparados para tal ação.

Desse modo, o Plano Diretor se vê incapaz de modificar a realidade sozinho. Não se trata de ter um plano, é sobre ter as condições institucionais para o plano poder existir e vigorar da melhor forma possível.

4.2 OBSERVAÇÕES EMPÍRICAS COM BASE NA TEMÁTICA DO TRABALHO

Partindo para análise empírica de acontecimentos no solo urbano de Pau dos Ferros, vale frisar que este trabalho não aponta que o Plano Diretor e outras leis municipais e federais resolveriam os problemas de Pau dos Ferros. Inúmeros são os casos de cidades brasileiras que contam com estas leis e apresentam vários problemas urbanos e ambientais, principalmente nos grandes centros. Nesse caso, serão expostas situações

em que a existência de leis teria auxiliado o poder público de uma melhor forma no desenrolar das situações.

Pau dos Ferros apresenta problemas referentes à mobilidade urbana em sua área central, havendo trânsito intenso e falta de locais para estacionamento. Muito disso se deve à localização da Av. Independência, principal via da cidade. Esta avenida, na qual está inserida a BR-405, serve como passagem de veículos que circulam do Rio Grande do Norte para a Paraíba. Com o passar dos anos, se tornou uma zona predominantemente comercial, no centro da cidade. Não existem recuos entre a avenida e as edificações presentes em seu entorno, indo contra o que exige no Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), segundo o qual, em zona urbana, deve ser obedecida uma distância de 28 metros do eixo da via até a edificação. Na Av. Independência, esta distância chega a 6 metros, a Figura 3 abaixo ilustra essa questão:

Figura 3: BR-405 cercada de edificações – Pau dos Ferros/RN



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2020)

Diante do crescimento demográfico e chegada de instituições como IFRN e UFERSA, a produção mobiliária da cidade passou a ter modificações, com o investimento dos agentes produtores do espaço em condomínios de apartamentos, com prédios verticais. Por não haver código de obras e plano diretor nesse período, muitos desses prédios foram erguidos

somente com o pagamento de taxas a órgãos profissionais como Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), não respeitando nenhum recuo, em alguns casos, construídos literalmente lado a lado, visto que o proprietário não tinha diretrizes para seguir, conforme ilustra o exemplo da Figura 4:

Figura 4: Edificações com 4 andares e recuo de 1 metro entre elas – Pau dos Ferros/RN



Fonte: Feita pelo autor (2022)

O recuo entre os prédios foi feito levando em consideração uma residência unifamiliar convencional na cidade, que varia entre 0,60 e 1m, ignorando a distinção do gabarito em questão.

Em uma cidade predominantemente horizontal, como é o caso de Pau dos Ferros, a construção de prédios com um maior número de pavimentos logo ganha notoriedade em sua área urbana. Além de condomínios com em média 4 andares para aluguel de apartamentos que contemplem a nova população da cidade, também estão sendo erguidos edifícios de grande porte, com cerca de 16 andares, sem prescrições quanto ao seu limite de gabarito, recuos, porcentagem de área construída, impacto de vizinhança, dentre outras abordagens. A Figura 5 aponta este exemplo:

Figura 5: Edifício de grande porte erguido sem prescrições urbanísticas



Fonte: Feita pelo autor (2022)

Quando o assunto é licenciamento ambiental para edificações, a cidade de Pau dos Ferros também possui carências. O mapa de licenciamento ambiental disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente (2021) apresenta todas as licenças emitidas no Estado do Rio Grande do Norte, e somente lá, que se consegue observar as licenças do município, que são poucas. Durante os anos de 2009 até 2018, a região do alto-este potiguar passou pela sua maior seca nos últimos 100 anos, de acordo com o Instituto Nacional de Meteorologia. Neste período de estiagem, é comum nesta região que edificações sejam erguidas de maneira irregular não respeitando a distância de 15 a 30 metros estabelecida pelo Código Florestal Brasileiro próximas a áreas verdes ou leitos de rio, que devido à seca, não se fazem presentes na paisagem. Neste cenário, a presença de órgão de fiscalização municipal auxiliaria de forma considerável o acompanhamento deste problema, agilizando, não somente a emissão de licenças, como também paralisando obras que se encontrassem irregulares.

O Plano Diretor, além do ordenamento territorial, também pode ser utilizado como um instrumento de preservação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico, algo

que Pau dos Ferros perdeu, quase que por completo, no decorrer das últimas décadas. Edificações históricas foram demolidas para construção de Shopping Center e instalação de empreendimentos de grande porte. No ano de 2021, como exemplo, uma das poucas casas com característica modernista na cidade foi demolida para que fosse criada uma rua de acesso a uma grande empresa do ramo alimentício na cidade.

Figura 6: Edificação modernista demolida em Pau dos Ferros - RN



Fonte: Autor não identificado (2021)

Figura 7: Via de acesso criada após demolição da edificação apresentada anteriormente



Fonte: Feita pelo autor (2022)

Outra prescrição além da esfera municipal que também se destaca negativamente é a Lei nº 11.445, que aborda o saneamento básico e as obrigações dos municípios. Dantas (2011) diz que apenas 12,82% das residências do município possuíam sistemas de esgoto. Em poucos exemplos percebe-se como a presença do Plano Diretor e demais leis ambientais e urbanísticas, sejam de esfera municipal ou federal, teriam auxiliado Pau dos Ferros nas últimas décadas. Problemas com edificações geminadas, percentual de área construída em lotes, condomínios sendo erguidos sem prescrições, ausência da preservação do patrimônio edificado, construções em áreas de preservação, todos esses problemas são facilmente identificáveis no dia a dia da cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise institucional aliada às observações empíricas possibilitou correlacionar bem a situação de Pau dos Ferros/RN diante da temática do trabalho. Observou-se que nas últimas décadas o município passou por modificações consideráveis em seu território com a chegada de importantes instituições públicas e empresas privadas.

A pesquisa constatou que, mesmo se tratando de um intervalo temporal importante na história da cidade, pelo crescimento econômico e demográfico, a gestão pública não caminhou de forma paralela. O Código Tributário, única lei responsável pelo ordenamento territorial de Pau dos Ferros nesse período, não conseguiu direcionar e abarcar as novas demandas que surgiram na cidade.

O Plano Diretor, sancionado em dez/2021, que é algo novo na cidade e passa por momento de implementação, mesmo que de maneira tardia, surge como uma lei importante auxiliar nas questões urbanas do município, sobretudo em seu parcelamento de solo e condicionantes ambientais, entendidas como as principais demandas da cidade no momento. As entrevistas não estruturadas relataram que esta lei precisará de uma fiscalização técnica rígida para ser respeitada pelos munícipes, algo que não acontece atualmente e limita o documento, além da chegada de outras leis que colaborem, como o Código Ambiental. Ou seja, tão importante quanto a chegada de leis, é fornecer condições institucionais para seu funcionamento.

O crescimento de Pau dos Ferros veio depois de uma série de discussões e melhorias no que se refere ao planejamento urbano no Brasil, mesmo assim o município vem apresentando problemas recorrentes nas cidades brasileiras há décadas. A preocupação por criação de leis surge como algo positivo, pois com isso os órgãos públicos municipais demonstram estar entendendo esse crescimento e buscando melhorias. Para que isso não fique apenas no papel, cabe aos gestores públicos tratarem problemas urbanos com a devida atenção, proporcionando bem-estar para a população.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade:** conceitos e instrumentos. Curitiba, 2006. Dissertação. (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Mestrado em Gestão Urbana, Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

BRASIL, Lei nº 10.257/01. **Estatuto da Cidade.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 01 agos. 2022

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

COSTA, Geraldo M; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil:** trajetórias, avanços e perspectivas. 1. ed. Belo Horizonte: Arte, 2008.

DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz. **As cidades medias no desenvolvimento regional: um estudo sobre Pau dos Ferros (RN).** 2014. 261 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

DANTAS, Joseney; SILVA, Franciclécia. (RE) Organização sócio-espacial no RN e suas implicações para Pau dos Ferros. v. 13/ n. 24/ p. 35-44/ dez. 2011. rde - **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, 2011.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. v. 20/ n. 1/ p. 212–233, **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2016.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** Hucitec: São Paulo, 1980.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência.** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pau-dos-ferros/panorama>>. Acesso em: 01 agos. 2022

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In: A cidade do pensamento único:* desmanchando consensos [S.l.: s.n.], São Paulo, 2013.

MEDEIROS, Maria Suelly da Silva. **A produção do espaço das pequenas cidades do Seridó Potiguar.** 2006. 154f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

MONTEIRO, Jackson Rayron. **À sombra da capital: a urbanização de Pau dos Ferros (RN) como resultado da intervenção do estado e da sua apropriação pela iniciativa privada.** 2020. 186 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido) – Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Pau dos Ferros.

NETO, Mozar Leite. **Veículo aéreo não tripulado (VANT) aplicado em mapeamentos de loteamentos do município de Pau dos Ferros-RN.** 2019. 107 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Pau dos Ferros.

PAU DOS FERROS. **Plano Diretor da cidade de Pau dos Ferros.** Pau dos Ferros: 2021. Disponível em: <<https://www.camarapaudosferros.rn.gov.br/materias.php?id=1174>>. Acesso em: 08 dez. 2022.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade:** Uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização:** São Paulo: Contexto, 1994.

O FÓRUM DIREITO À CIDADE E A EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A CONSTRUÇÃO COLETIVA DE POLÍTICAS E PROJETOS URBANOS POPULARES

THE FORUM "DIREITO À CIDADE" AND THE UNIVERSITY EXTENSION: LIMITS AND POSSIBILITIES FOR THE COLLECTIVE CONSTRUCTION OF POPULAR URBAN POLICIES AND PROJECTS

Sarah de Andrade e Andrade¹

<http://orcid.org/0000-0002-8798-1926>

Rodrigo Silva²

<http://orcid.org/0000-0003-0356-4816>

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio³

<http://orcid.org/0000-0003-1613-7960>

Amíria Bezerra Brasil⁴

<http://orcid.org/0000-0001-6877-4916>

RESUMO

O relato de experiência recupera as principais atividades desenvolvidas pelo Fórum Direito à Cidade enquanto projeto de extensão universitária, no ano de 2022. Dedicado à construção e consolidação de um espaço de articulação e debate técnico-popular sobre as questões urbanas e territoriais de Natal e sua Região Metropolitana, enfatizamos aqui, no entanto, as ações formativas que iluminam as possibilidades de tecer práticas alternativas de planejamento urbano. Enfocamos pontualmente os desdobramentos já evidentes do último processo de revisão do Plano Diretor de Natal -, gerando conflitos ao redor da regularização fundiária de territórios populares na orla de Natal, e nos debruçamos demoradamente sobre a construção do Curso de Formação de Ativistas e sobre a participação na Conferência Popular pelo Direito à Cidade. As atividades nos permitiram experimentar

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. E-mail: andradesarah22@gmail.com

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. E-mail: rdrg.silva94@gmail.com

³ Doutora em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: ericah.guima@gmail.com

⁴ Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN. Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: amiriabrasil@gmail.com

a construção coletiva de novos saberes, novas práticas e novas teorias, gestadas a partir da troca de experiências entre a comunidade acadêmica e não acadêmica, convergindo para o entendimento da educação popular como estratégia de enfrentamento aos retrocessos e desmonte das políticas públicas populares, fruto do aprofundamento de um modelo de sociedade e de cidade excludentes, que perpetuam e aprofundam as perversas consequências do racismo, do capitalismo e do patriarcado.

Palavras-chave: Extensão universitária. Planejamento Urbano e Regional. Educação Popular. Participação Social. Plano Diretor.

ABSTRACT

The experiment report recovers the main activities developed by the Fórum Direito à Cidade as a university extension project, in the year 2022. Dedicated to the construction and consolidation of a space for articulation and technical-popular debate on urban and territorial issues in Natal and its Metropolitan Region, we emphasize here, however, the formative actions that illuminate the possibilities of weaving alternative urban planning practices. We have focused on the already evident developments of the last revision process of Master Plan - generating conflicts around the land regularization of popular territories in Natal and we focus on the construction and participation of the Curso de Formação de Ativistas and the Conferência Popular pelo Direito à Cidade, activities that allowed us to experience the collective construction of new knowledge, new practices and new theories, created from the exchange of experiences between the academic and non-academic community, converging towards the understanding of popular education as a strategy to face setbacks and dismantling of popular public policies, the result of the deepening of an excluding model of society and city, which perpetuate and deepen the perverse consequences of racism, capitalism and patriarchy.

Keywords: University Extension. Urban and Regional Planning. Popular Education. Social Participation. Master plan.

1. INTRODUÇÃO

São muitas as formas de fazer extensão universitária no Brasil, tão diversas quanto os territórios nos quais se inserem as próprias universidades. A prática extensionista que se desenvolve a partir da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN está referenciada pelo entendimento da extensão como um processo que se articula ao ensino e à pesquisa para viabilizar o diálogo entre os diferentes saberes (acadêmicos e não acadêmicos) no desenvolvimento de relações transformadoras entre universidade e sociedade

(Ministério da Educação, 2018). No campo do Planejamento Urbano e Regional - PUR, onde se inserem as práticas do Departamento de Arquitetura desta Universidade – DARQ/UFRN, entendemos por “relações transformadoras” a construção coletiva de caminhos para o enfrentamento e a ruptura com o processo de urbanização excludente que se impõe e ganha cada vez mais força nas cidades brasileiras, com consequências e violações ainda mais dramáticas nos territórios populares.

Esta concepção política, materializada na interlocução acadêmico-popular, se desdobra com mais visibilidade nos programas, projetos e ações extensionistas (nosso foco), no entanto, permeia também as dinâmicas do ensino e da pesquisa em arquitetura e urbanismo. Com mais ênfase no campo dos estudos urbanos e regionais, os objetos de discussão em sala de aula - tanto na formação inicial, quanto nas agendas de pesquisa da pós-graduação⁵ - são tratados em articulação com as leituras dos processos e agentes imbricados na produção social do espaço, transitando entre as escalas mundial, nacional e, sobretudo, local.

Diante disso, quando o *Plano Nacional de Educação* – PNE 2001-2010 - reiterado pelo PNE 2014-2023 - estabeleceu que as atividades de extensão deveriam compor, ao menos, 10% da carga horária total dos cursos de graduação, o Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRN – CAU/UFRN não precisou fazer ajustes, uma vez que a extensão não era tida como um apêndice do processo formativo, mas lida como um instrumento indissociável do ensino e da pesquisa (Bentes Sobrinha *et al.*, 2019). Portanto, tal diretriz já estava contemplada por meio de diversas práticas pedagógicas, dentre elas, os ateliês de planejamento e projeto urbano e arquitetônico, que se propõem a elaborar leituras e reflexões acerca da realidade socioespacial de fragmentos urbanos de Natal e sua Região Metropolitana – RMN, propondo soluções para as demandas apresentadas em articulação/consulta com as lideranças comunitárias locais e os demais instrumentos urbanístico-arquitetônicos aprendidos ao longo do processo educacional.

Como exemplo de desdobramento da “precoce curricularização da extensão” no CAU/UFRN, enfatizamos o desenvolvimento de Trabalhos Finais de Graduação – TFG de inúmeros alunos e alunas⁶ que, metodologicamente alicerçados pela pesquisa-ação, construíram seus processos de projeto participativos junto às comunidades e territórios populares de Natal. O desenvolvimento das propostas esteve fundamentado pelo

⁵ Normalmente sob a orientação de professores e professoras integrantes do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PPGAU/UFRN e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais – PPEUR/UFRN, que também coordenam ou colaboram com projetos de extensão e estimulam tal interlocução.

⁶ Aqui citamos, como exemplo, alguns dos trabalhos: MEDEIROS, Cecília Marilaine Rego de. **Arquitetura da terra e a transformação das referências de moradia do MST**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009; DIÓGENES, Maria Caroline Farkat. **Plano de estruturação urbana no entorno de ferrovia: uma proposta participativa para a Guarita**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009; e REIS, Tatiana Francischini Brandão dos. **Via Costeira sempre viva: Uma proposta de reestruturação urbana para a ZET-2 e seu entorno**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

engajamento dos estudantes nos grupos de pesquisa e os respectivos projetos de extensão⁷ e/ou disciplinas norteadas pela relação ensino-pesquisa-extensão. Dentre estas, destacamos a articulação entre as disciplinas “Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social” e “Habitação e Tecnologias Sociais”, responsáveis por envolver, respectivamente, alunos da graduação e pós-graduação, aqui representando o êxito (não sem conflitos) das experiências de integração disciplinar e do tripé universitário como “estrutura fundamental” do CAU-UFRN (Bentes Sobrinha *et al.*, 2019), garantindo a excelência ao curso e, sobretudo, a formação de profissionais comprometidos com a transformação da insustentável realidade socioespacial nas cidades, nas águas, nas florestas e no campo brasileiros.

Este cenário, hoje consolidado, e o reconhecimento social do papel da extensão universitária realizada pelos grupos vinculados ao DARQ/UFRN foi pavimentado por experiências que hoje são, inclusive, marcos históricos na produção do espaço da capital potiguar. Nesse contexto, destacamos a articulação técnico-comunitária que deu origem à primeira regulamentação de uma Área Especial de Interesse Social – AEIS na cidade, o bairro de Mãe Luíza. A proposta foi inicialmente desenvolvida como produto de um TFG em Arquitetura e Urbanismo⁸, em 1992, subsidiando a delimitação da AEIS no Plano Diretor de Natal – PDN de 1994 e sua posterior regulamentação pela lei nº. 4.663/1995. A lei, que regula o uso e a ocupação do solo local, a medida em que adota parâmetros urbanísticos que não potencializam o valor da terra do ponto de vista do mercado imobiliário (proibindo remembramentos para “melhor aproveitamento” do lote, por exemplo) contribui, até os dias atuais, para frear a voracidade da especulação naquele espaço e garantir a estabilidade da moradia popular – apesar da precariedade decorrente da ausência de um projeto de urbanização pelo Poder Público.

Esta frente de trabalho, ou seja, o monitoramento e participação propositiva junto aos processos de construção e revisão das políticas públicas urbanas foi, então, inaugurada na década de 1990. A partir da atuação extensionista de docentes e discentes do CAU/UFRN, desde então, por meio de projetos de extensão alicerçados no princípio da gestão democrática da cidade, construímos junto com os habitantes dos territórios populares de Natal estratégias para, por um lado, reafirmar e fazer cumprir, pelo Poder Público, as conquistas sociais institucionalizadas sob a forma do direito à moradia, ao transporte, ao lazer, etc., e, por outro, contribuir para o fortalecimento da política de base comunitária, capaz de construir narrativas e ações criativas, contra-hegemônicas ou mesmo se apropriar das ferramentas institucionais, buscando “mudar a vida” e alcançar o horizonte do Direito à Cidade, nos termos de Henri Lefebvre (2001).

⁷ No contexto dos Estudos Urbanos e Regionais no CAU-UFRN o grupo de pesquisa ECOHABITAT abriga o Grupos de Estudos em Habitação, Arquitetura e Urbanismo – GEHAU, coordenado pela professora Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha; Grupo de Estudos em Reforma Agrária e Habitat – GERAH, coordenado pela professora Amadja Henrique Borges e o Grupo de Estudos sobre Processos Urbanos Contemporâneo - GEPUC, coordenado pela professora Ângela Lúcia de Araújo Ferreira. E ainda, no contexto da extensão, esta mesma linha de trabalho é desenvolvida pelo Laboratório de Habitação, Habitat e Cidadania - LABHABITAT que contempla projetos de extensão como o Fórum Direito à Cidade, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo - EMAU e Motyrum Urbano, dentre outros.

⁸ As alunas Rosiane Barros e Tatiane Maia desenvolveram o trabalho “Uso e Ocupação do Solo em Mãe Luíza: Proposta de Regulamentação” e foram orientadas pela professora Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha.

A partir deste acumulado, da inspiração lefebvriana, da coincidência entre o marco temporal dos 50 anos de sua obra *O Direito à Cidade* e do contexto do início do processo de revisão do PDN, “nasceu” o Projeto de Extensão Fórum Direito à Cidade - FDC, em 2018. Reunindo os docentes e discentes do DARQ/UFRN, historicamente engajados nas disputas ao redor da construção “participativa” do normativo, o Projeto ainda incorporou como interlocutor-coordenador, o corpo técnico vinculado ao Departamento de Políticas Públicas – DPP (atual Instituto de Políticas Públicas – IPP) e dos cursos de graduação em Gestão em Políticas Públicas – GPP e Pós-Graduação em Estudos Urbano e Regionais – PPEUR e ainda, do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU.

O compilado de ações, estratégias e ferramentas desenvolvidas ao longo desta atividade específica vem sendo objeto de reflexões do ponto de vista da forma como se deu a revisão do Plano e seu conteúdo resultante (Leôncio *et al.*, 2019; Ataíde *et al.*, 2020a; Leôncio *et al.*, 2020; Ataíde *et al.*, 2021; Ataíde *et al.*, 2022a; Ataíde *et al.*, 2022b; Ataíde, *et al.*, 2022c; Silva; Ataíde, 2022), razão pela qual não nos repetiremos aqui. Interessa reforçar, no entanto, um importante norteador teórico-metodológico de nossa atuação e que se desdobra no relato que desenvolvemos adiante: a extensão universitária como ação educadora para uma outra cidade (Lago, 2019).

Apropriando-nos das reflexões de Paulo Freire (2021) sabemos que não é a educação que mudará a nossa cidade, mas os sujeitos e grupos sociais empoderados por uma educação pautada pela construção de novos saberes, novas práticas e novas teorias, gestadas a partir da troca de experiências entre os agentes envolvidos nas ações que compõem, a cada novo ano, as atividades do Fórum Direito à Cidade. Nesse sentido, empoderaram-se alunos e alunas para lidar com a complexidade da vida cotidiana, suas demandas e contradições. Empoderaram-se professores e professoras, desafiados a repensar e reconstruir suas bases teórico-metodológicas, abraçando as contradições, tensões e lidando com os descompassos gerados pelo caminhar entre a esfera institucional e a cotidiana e de volta à institucional. Empoderaram-se homens e mulheres, lideranças comunitárias e sociais, habitantes de bairros populares, áreas de vulnerabilidade socioambiental e em situação de rua, cuja lida cotidiana é adicionada à luta coletiva por meio das experiências associativas populares e do engajamento em ações extensionistas da Universidade, quando superam, assim, a desconfiança e abrem brechas na sólida estrutura institucional que lhes foi historicamente negada.

Atuando na construção do empoderamento dos grupos acima referenciados, mas pautados pela urgência em recolocar as cidades e o urbano na agenda nacional de debates, ampliando, ao mesmo tempo, as bases populares de luta, apresentaremos neste artigo, o breve relato das atividades organizadas e articuladas pelo FDC no ano de 2022. Com o enfoque já destacado e embalado pelas articulações nacionais em suas mais diversas esferas, organizamos: o evento preparatório local para a Conferência Popular pelo Direito à Cidade, encontro executivamente coordenado por uma rede de doze entidades, que aconteceu em São Paulo e para o qual também enviamos representantes; e o curso de extensão para formação de ativistas O Direito à Cidade, os Objetivos do Desenvolvimento

Sustentável – ODS e as Políticas Públicas em tempos de COVID-19, articulados com Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

Além dessas grandes atividades, o Fórum também permaneceu atento e atuante em outras demandas locais a partir da provocação de seus parceiros membros dos movimentos sociais. Dentre estas, destacamos as disputas ao redor da demanda por habitação nas áreas centrais pelos movimentos de luta por moradia, em especial Movimento de Luta no Bairros, Vilas e Favelas – MLB; os conflitos existentes nos processos de Regularização Fundiária nas AEIS da orla central da cidade e dos grandes projetos de intervenção urbana, na orla marítima da região Norte do município.

Ambos os conflitos decorrem dos desdobramentos da revisão do PDN, cujo processo (2017-2022) frustrou as expectativas de afirmação dos princípios norteadores da Reforma Urbana, no que se refere ao compromisso com a participação social qualificada e com o fortalecimento (e quiçá ampliação) dos instrumentos de controle do uso do solo para a garantia do direito à moradia popular e acesso aos equipamentos e infraestrutura urbanas coletivas - e em consequência, à qualidade de vida dos trabalhadores e trabalhadoras - ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à recuperação da valorização decorrente de atividades imobiliárias, para o investimento público (Natal, 2007; Ataíde *et al.*, 2022c).

Como forma de sistematizar as ações e os resultados destas atividades para a reflexão, difusão e consolidação de práticas de educação e extensão popular no campo de PUR, relatamos estas experiências em três partes: a primeira delas apresenta o contexto do Projeto de Extensão responsável pelas atividades e articulações citadas; a segunda delinea algumas das atividades desenvolvidas ao longo do ano de 2022 e a última se dedica às reflexões finais.

2. O FÓRUM DIREITO À CIDADE: CAMINHOS PARA A FORMAÇÃO SOBRE A POLÍTICA URBANA

Desde 2018, interdisciplinarmente constituído a partir da articulação DARQ - IPP/UFRN, o Fórum é um espaço que busca articular a comunidade acadêmica e não acadêmica ao redor do debate sobre a política e gestão urbana municipal, sua interface metropolitana e intervenções costeiras na cidade de Natal e demais municípios litorâneos do RN. O Fórum reedita um formato habitual de articulação coletiva para discussão das políticas públicas em Natal, a exemplo do recente Comitê Popular da Copa, em 2014, que fez de Natal, a única cidade-sede do megaevento “Copa do Mundo de futebol masculino no Brasil”, a não registrar despejos de seus habitantes em benefício de obras para o evento.

Apesar das conquistas, Ruth Ataíde *et al.* (2019) lembram que o momento de criação do FDC foi marcado pela desarticulação dos movimentos sociais na cidade, apesar da presença virtual nas redes sociais. Nesse sentido, a reedição do formato “fórum” também buscou contribuir para a retomada da reunião de militantes de diversas formações, áreas

e pautas de atuação, que lutam pela construção de cidades mais justas, posicionando o tema do Direito à Cidade como eixo condutor e, por isso, dando centralidade à afirmação das formas participativas e estratégias de controle social implicadas nas discussões. Nesse cenário, também importa pontuar os laços institucionais que foram estabelecidos até aqui e que fortalecem as atividades do Fórum (e vice-versa) nos âmbitos local, regional e nacional. Dentre eles destacamos:

- I)** Em âmbito local: Observatório da Metrópole Núcleo Natal; Projeto de Extensão PET Conexões de Saberes – Grupo Direito à Cidade (UFRN); Projeto de Extensão Motyrum Urbano (UFRN); Rede Manguemar; Museu da Memória Afetiva de Natal; Centro Sócio-Pastoral de Mãe Luiza; Fórum de Mudanças Climáticas; Fórum Vila em movimento; Coletivo Salve Natal e a articulação de entidades Conexão Natal de Direitos;
- II)** Em âmbito regional: Observatório Social do Nordeste/Pastoral – Obserne;
- III)** Em âmbito nacional: Observatório das Metrôpoles – OM, Rede BrCidades, Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, Habitat para a Humanidade, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e a Rede Moradia e Assessoria.

Conforme introduzimos, a consolidação institucional deste espaço foi motivada pela inauguração do processo de revisão do PDN, em 2017, no entanto, dá continuidade e é reflexo da já histórica interlocução entre docentes e discentes (de diversos níveis de formação) das referidas unidades acadêmicas e representações de movimentos atuantes nos territórios populares da cidade. Para este processo em específico, articulamos, ainda, representantes de entidades de classe e de mandatos parlamentares, bem como diversos profissionais vinculados à gestão pública, compondo um ambiente formativo coletivo relacionado à gestão democrática da cidade, na perspectiva de monitoramento das políticas urbanas e de gestão do território e, ainda, da difusão de propostas para aperfeiçoamento da estrutura legislativa e de gestão de Natal e sua RM.

Assim, em 2019, quando a revisão do PD foi efetivamente⁹ iniciada - após a troca do chefe do executivo municipal e a (re)organização institucional da coordenadora do processo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo – Semurb - a sociedade ainda não acessava com clareza a agenda de revisão proposta pelo município. Isso porque os dados apresentados como leitura técnica da cidade eram superficiais e careciam de análise crítica sobre os limites e possibilidades da aplicação do Plano e seus instrumentos ao longo do tempo de vigência. A incerteza e falta de transparência sobre as tomadas de decisões, prazos, dados (ou ausência deles) que subsidiaram as propostas incorporadas ao texto, se estenderam e se agravaram por todo o processo, razão pela qual constituímos uma voz coletiva de resistência aos reflexos locais do atual desmonte das conquistas sociais e dos direitos urbanos, intensificados na última década por meio da descaracterização e des-democratização da política urbana brasileira (Alfonsin, *et al.*, 2020).

⁹ O processo foi instalado “proforma”, em 2017, no aniversário de 10 anos do PDN 2007, cumprindo a determinação legal do Estatuto da Cidade, que estabelece a obrigatoriedade da revisão após dez anos de vigência.

Desde sua criação até o ano de 2022, quando o PDN foi publicado no Diário Oficial do Município – DOM, o FDC monitorou o processo de revisão, atividade que foi, ainda, atravessada por uma série de outras pautas constituídas em função do próprio cenário de pandemia da Covid-19 - no qual o FDC realizou o monitoramento de violações de direitos humanos nos territórios em situação de vulnerabilidade social¹⁰ - além das demandas dos parceiros articulados ao Projeto. Estas atividades foram desenvolvidas a partir dos três eixos/frentes de trabalho norteadores do Fórum, a saber:

I) Ações de difusão dos debates realizados (ou em curso) e participação em redes de articulação regionais e nacionais, como, por exemplo, as iniciativas do BrCidades (Silva *et al.*, 2019) para sistematizar o violento cenário de revisão dos PD pelo país durante a pandemia e, mais recentemente, do OM, junto a quem contribuimos para repensar o Brasil urbano e “[...]recuperar o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988 (Ribeiro, 2022, p.10).

II) Ações de monitoramento e participação nos espaços de controle social institucionais relativas à implementação das políticas urbanas e ambientais, por meio das quais são priorizadas as demandas emergenciais e também as decorrentes do processo de revisão do Plano Diretor. Destacamos a presença de representações do Fórum enquanto voluntários dos grupos de trabalho de discussão temática; articuladores entre as pautas dos movimentos sociais, as imposições da municipalidade e a mediação do Ministério Público Estadual – MPRN e ainda, delegados dos segmentos acadêmico, profissional ou popular, na conferência final da revisão do PDN;

III) Ações de formação, na forma de cursos, oficinas e seminários, cujos temas estiveram em consonância com as demandas do processo de revisão do Plano Diretor de Natal, sobretudo, junto aos movimentos sociais de atuação na orla da cidade, visada pelo capital imobiliário e turístico e cujos investimentos supostamente situariam a região em um contexto de desenvolvimento e progresso econômico que, se verificado, certamente não contemplaria as comunidades tradicionalmente habitantes. Com estes, elaboramos cartilhas, vídeos, reuniões e demais ferramentas para o entendimento dos limites e possibilidades do PD e seus instrumentos e para contribuir com a mobilização coletiva em torno do processo. Vale ressaltar, ainda, os encontros de formação para aprofundamento das/nas pautas populares para o novo Plano Diretor, especialmente sistematizadas pelo Fórum, para os vereadores e vereadoras da bancada de esquerda da Câmara Municipal de Natal – CMN, no contexto da votação do Projeto de Lei na Câmara.

¹⁰ *As Metrôpoles e a Covid-19: Dossiê Nacional Volume I* (2020), *As Metrôpoles e a Covid-19: Dossiê Nacional Volume II* (2021) e os capítulos “*Quem tem fome tem pressa: as respostas lentas do Estado diante da ameaça do coronavírus nas periferias do Brasil*”, “*A pandemia da Covid-19 e suas prioridades: relato da atuação do Fórum Direito à Cidade na defesa da participação social na revisão do Plano Diretor de Natal*” e “*Plano de ações Covid-19 nos territórios em situação de vulnerabilidade em Natal e sua região metropolitana: uma catástrofe a ser evitada!*” no livro *Em tempos de Pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles: Núcleo Natal* (2020).

A despeito do (flutuante) engajamento popular e da atuação do Fórum (que por si só, já reunia representantes de movimentos de base comunitária) muitas foram as perdas socioambientais materializadas no novo PDN, o que é coerente com o aprofundamento do desmonte das instituições e políticas públicas que vivenciamos desde 2016 e com mais força a partir do dia 1º de janeiro de 2019, quando Jair Bolsonaro assume a liderança do executivo nacional e inaugura a rotina de flexibilização e extinção de direitos, recursos e definitivamente bane a política urbana da agenda institucional. O cenário que se configurou diante de nós afirmou, portanto, a força dos agentes pró-mercado na tentativa de substituição do sentido da Reforma Urbana para adoção de modelo neoliberal de planejamento na cidade. Ao mesmo tempo, por outro lado, abriu brechas para a reaproximação técnica-comunitária e para o repensar do enfrentamento das consequências por vir e mais, da luta pelo que queremos conquistar.

Tais laços (re)alinhavados permitiram estruturar o plano de atuação do Projeto para 2022, com o foco em atividades que consolidaram essas aproximações. Inicialmente, em âmbito regional, destacamos a inserção do FDC na organização da “etapa Nordeste” da Conferência Popular pelo Direito à Cidade e, posteriormente, a elaboração, junto ao coletivo Salve Natal, do evento preparatório estadual/local. Neste, os parceiros-participantes discutiram e estabeleceram um conjunto de prioridades, dentre as pautas locais mais relevantes, para serem levadas ao evento nacional. Posteriormente, por óbvio, registramos a participação de representantes do FDC durante a Conferência Popular, que ocorreu em junho de 2022, colocando tais demandas em debate e alimentando a plataforma de lutas que direcionaria a discussão dos movimentos durante as eleições majoritárias e proporcionais que ocorreriam no semestre seguinte.

Com esse mesmo espírito, respondemos à demanda pela realização do Programa de Formação de Ativistas e Movimentos Sociais, que já acontecia em outros estados da federação desde 2021, como Paraíba, Pernambuco, Paraná e São Paulo, convergindo, no entanto, com um cenário local e intensas demandas ao redor da revisão do PDN. Entendendo que a busca pela reversão e/ou enfrentamento das perdas e a (re)construção do projeto de Reforma Urbana passa, necessariamente, pelo engajamento, pelo pensar e pelo agir coletivos, assumimos a organização do referido curso. Nomeado de “O Direito à Cidade, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS e as Políticas Públicas em tempos de COVID-19”, o curso de extensão foi desenhado a nível local pelo Fórum Direito à Cidade, respondendo à construção metodológica derivada da discussão nacional encabeçada pelo FNRU e IBDU. Estes, por sua vez, estiveram conveniados junto ao Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES e ao Observatório das Metrôpoles¹¹, do qual o Fórum é braço extensionista (Linha 4) por meio de sua vinculação com o OM Núcleo Natal.

Na sessão seguinte, tais experiências são relatadas, destacando, transversalmente, as ações de acompanhamento do Fórum aos habitantes e grupos incidentes nos territórios populares da cidade, que já observam as implicações resultantes do recém-aprovado PDN (Lei Complementar nº 208/2002).

¹¹ Estes, por sua vez, responderam ao projeto CSO-LA/2019/413-321, construído entre a União Europeia e a Associação Habitat para a Humanidade Brasil, com edições realizadas em 2020 e 2021 em outras unidades territoriais, de modo remoto.

3. O EMPODERAMENTO POPULAR E A AÇÃO EXTENSIONISTA: CONSTRUINDO E CONSOLIDANDO ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO

Os dois eventos-atividades relatados nesta seção, assim como grande parte das ações universitárias empenhadas na produção de conhecimento socialmente comprometido com a transformação da realidade brasileira, se deram em reação ao contexto de crise ambiental, social, econômica, sanitária e de ameaça à democracia no Brasil. Nesse sentido, seus objetivos convergem para a consolidação da educação popular como estratégia de enfrentamento aos retrocessos e desmonte das políticas públicas populares (ainda que de alcance limitado devido ao seu caráter reformista) fruto do aprofundamento de um modelo de sociedade e de cidade excludentes, que perpetuam e aprofundam as perversas consequências do racismo, do capitalismo e do patriarcado. Entendendo que os processos formativos se constroem dentro e fora de sala de aula, que as trocas e a construção de saberes são coletivamente forjados no debate e no compartilhamento de vivências, experiências de duas naturezas distintas foram escolhidas para o relato que segue.

3.1. O EVENTO PREPARATÓRIO E A CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE

Gestada em 2021 e realizada em 2022, a Conferência Popular pelo Direito à Cidade é fruto da organização executiva de doze entidades, sendo elas: Articulação das Mulheres Brasileiras – AMB; Rede de ação coletiva convergente em torno da agenda urbana – BrCidades; Central de Movimentos Populares – CMP; Organização Negra por Direitos; Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM; Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR; Habitat para a Humanidade Brasil; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU; Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM; Movimento de Trabalhadores e Trabalhadoras por Direitos – MTD; Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST e União Nacional por Moradia Popular.

Além delas, outros coletivos, movimentos sociais, grupos de pesquisa e extensão espalhados pelo país aderiram à Conferência, que tinha como objetivos centrais (1) a construção democrática de uma plataforma de lutas urbanas, que pudesse ser reproduzida e disputada pelos movimentos sociais; (2) a participação na redemocratização do país a partir da articulação nacional dos mais diversos agentes, atores e entidades vinculados à vida urbana e à produção das cidades; (3) a inserção do tema das cidades no projeto nacional a ser definido socialmente no pleito eleitoral de 2022 (Conferência Popular pelo Direito à Cidade, 2022). O desenho do evento sediado em São Paulo entre os dias 03 e 05 de junho sugeriu que as entidades e movimentos realizassem atividades preparatórias (em nível regional e local) quando os conflitos e estratégias experimentados seriam evidenciados e sistematizados entre os participantes e enviados à organização nacional para compilação das demandas, que seriam posteriormente debatidas.

A participação do Fórum Direito à Cidade se deu a partir da necessidade de, enquanto projeto de extensão, realinhar as expectativas existentes, sobretudo, diante do cenário do pleito eleitoral presidencial e estreitar laços com os movimentos sociais parceiros para o enfrentamento das desigualdades sociais e da predação ambiental no contexto da RMN. Inicialmente, no contexto das discussões regionais, construímos o evento preparatório Nordeste juntamente com o FNRU, que articulou diversas entidades, movimentos sociais e representantes de universidades. O evento aconteceu em formato remoto e teve como objetivo mobilizar representantes dessa região e direcionar eixos temáticos prioritários para as discussões locais. A partir daí, junto ao coletivo Salve Natal¹², realizamos um dos eventos preparatórios de entidades do RN, intencionando a síntese de uma extensa agenda urbana que já é, historicamente, objeto de análises, discussões e propostas de intervenção a partir dos movimentos de pesquisa e extensão introdutoriamente pontuados.

Assim, em 12 de março de 2022 no campus central da UFRN, em Natal, a “Oficina para Discussão da agenda pelo Direito à Cidade no RN”¹³ (Figura 1) reuniu 38 participantes, diversos em faixa etária, gênero, orientação sexual, raça e territorialidades, os quais representavam 22 movimentos e entidades¹⁴ de atuação comunitária, vinculadas aos movimentos sociais, mas também acadêmica/extensionista e política/legislativa, que apontaram as pautas prioritárias para inserção na agenda local, as quais podem ser verificadas no Quadro 1:

Quadro 1: Propostas aprovadas durante atividade preparatória para a Conferência Popular pelo Direito à Cidade “Oficina para discussão da agenda pelo Direito à Cidade no RN”

Propostas aprovadas

- Implementação de ferramentas de afirmação da democratização dos espaços de participação social, com a retomada da estrutura “desenhada” pelo Estatuto da Cidade e o aprimoramento do sistema de garantia da gestão democrática em todas as esferas federativas, com destaque à imposição de limites à atuação das forças armadas/militares, enquanto sociedade civil, na construção de políticas públicas (conselhos, por exemplo);
- Efetivação de soluções para o acesso a mobilidade urbana, com melhorias urgentes no transporte público e obrigatoriedade das cidades formularem seus planos de mobilidade, priorizando o transporte de massa;

¹² O Coletivo Salve Natal surgiu em junho de 2020 em meio às discussões do processo de revisão do Plano Diretor de Natal, iniciada formalmente ainda em 2017, mas com encaminhamento, de fato, apenas a partir de 2019. O coletivo reúne entre seus participantes um público diverso, como estudantes, profissionais de áreas vinculadas ao urbano e ativistas pelo Direito à Cidade em Natal, mas também artistas, políticos e pesquisadores das mais diversas áreas - muitos deles, inclusive, colaboradores do Fórum Direito à Cidade.

¹³ Mais de 230 eventos preparatórios foram organizados em todo país (Conferência Popular pelo Direito à Cidade, 2022).

¹⁴ O evento contou com representações de: Marcha Mundial das Mulheres - Natal; Associação dos Remanescentes Quilombolas da Praia de Sibaúma; Motyrum Urbano (UFRN); Comunitários Contra COVID - Natal; Kizomba - Natal; Mandato Deputada Estadual Isolda Dantas/PT - Natal; Mandato Vereadora Brisa PT/Natal; Centro Sócio Pastoral Nossa Senhora da Conceição; Coletivo Rede de Inclusão; Fórum Vila em Movimento; ONG Mutirão; Rede Manguemar; Despejo Zero (RN); Rede Nordeste de Monitoramento e Incidência em Conflitos Fundiários (IBDU); Projeto de Pesquisa Panorama de Conflitos Fundiários (UFRN); Secretaria Setorial de Moradia PT/RN; Grupo de Trabalho Direito à Cidade PT/Natal - Natal; Sindicato dos Agentes de Saúde do RN (SINDAS); Movimento de Luta por Moradia Popular (MLMP); Fórum Direito à Cidade; Salve Natal; Coletivo Nacional da Juventude Negra (ENEGRECER/RN - Natal).

Propostas aprovadas

- Construção de ações/investimentos para urbanização dos territórios populares - formais e informais - por meio de projetos de Regularização Fundiária que não envolvam apenas titulação de imóveis;
- (Re)posicionamento as áreas centrais como locais estratégicos para a criação de programas de habitação popular, pautando, ainda, um plano nacional de moradia digna, enfatizando a moradia enquanto direito universal e humano;
- Construção de ações efetivas de incentivo à economia solidária/comunitária, agricultura/permacultura urbana, incluindo-os no rol de estratégias para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população, especialmente os grupos em situação de vulnerabilidade;
- Efetivar políticas que garantam a cidade antirracista, lutando contra o extermínio da juventude negra e periférica, combatendo o racismo ambiental e religioso e enfrentando a lógica da urbanização que estende as periferias das cidades e promove/reforça a segregação socioespacial;
- Construção de ações efetivas de combate à violência contra as mulheres e promoção de equipamentos que lhes permita liberdade e fruição no espaço público, bem como a vivência para além dos afazeres “compulsórios” como a maternidade e a vida doméstica (garantia do direito à creche, por exemplo);
- Efetivar políticas que garantam uma cidade anti-homofóbica com a promoção de oportunidades que lhes permita liberdade e fruição no espaço público;
- Discussão e avaliação da uberização do trabalho e suas repercussões na vida das pessoas na cidade;
- Construção de um repertório de equipamentos que precisam, necessariamente, ser ofertados à população em situação de rua, de forma a lhe garantir dignidade, como restaurantes, lavanderias, banheiros públicos/comunitários/populares, bem como opções de lazer e acolhimento para pessoas em vulnerabilidade social;
- Recuperação da interação entre as políticas urbanas e ambientais, com a ampliação da proteção legislativa às zonas/áreas de proteção ambiental e de paisagens existentes;
- Adoção de medidas mitigadoras dos efeitos das mudanças climáticas, com ações voltadas para reutilização de água, captação de águas pluviais, calçadas permeáveis e arborização urbana; Incentivo a educação ambiental com a mobilização comunidades para mutirões de limpeza (canteiros, praias, lagoas, rios, etc) e facilitação de aquisição de energia solar;
- Combate à mercantilização da água nas cidades e no campo;
- Radicalização as estratégias de combate efetivo aos despejos e remoções;
- Proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico das cidades;
- Ampliação da saúde pública, acessível, gratuita e de qualidade a partir da defesa do SUS e do conceito ampliado de saúde, que envolve a qualidade de vida e o acesso a equipamentos públicos coletivos (e suas respectivas políticas de esporte, lazer e cultura) na cidade como um todo, especialmente nas áreas periféricas;

Propostas aprovadas

- Desenvolvimento de ações afirmativas para assegurar os direitos das comunidades tradicionais (saúde, educação, memória, segurança alimentar, combate às remoções, garantia da posse à terra e a moradia);
- Afirmção, reconstituição e manutenção dos princípios da Reforma Urbana, expressos na legislação urbana e ambiental, que fundamentam o Direito à Cidade na esfera/dimensão institucional, com ações efetivas de monitoramento das políticas urbanas e ambientais;
- Reconstituição do Ministério das Cidades;
- Construção de estratégias de proteção do patrimônio imobiliário público frente às ameaças de alienação dos terrenos em orlas urbanas.

Fonte: Produzido pelos autores a partir do acervo do Fórum Direito à Cidade, 2022.

Figura 1: Fotos da atividade preparatória para a Conferência Popular pelo Direito à Cidade “Oficina para Discussão da agenda pelo Direito à Cidade no RN”



Fonte: Coletânea construída a partir do acervo do Fórum Direito à Cidade, 2022.

É importante destacar que os presentes no evento preparatório acumulam, por meio da participação dos coletivos que representam, considerável experiência na atuação para a concretização das pautas elencadas. No contexto da atuação comunitária, trata-se de grupos que realizam oficinas de capacitação popular para economia solidária e empreendedorismo social; viabilizam a discussão coletiva do Direito à Cidade por meio da construção de um ideário que alia investimento público, participação social e implementação de

equipamentos de uso coletivo; e consolidam laços de solidariedade, resistência, defesa e manutenção de comunidades em áreas de grande especulação imobiliária e turística (como a orla de Natal) e daquelas assentadas ao longo da costa litorânea do estado e que constituem territórios tradicionais de pesca artesanal, por exemplo. Como representantes deste segmento, destacamos o Fórum Vila em Movimento, a Rede Mangueamar, o Centro Sócio Pastoral Nossa Senhora da Conceição e o Coletivo Rede de Inclusão.

No que se refere à atuação acadêmica/extensionista, onde se inserem, o FDC, o Motyrum Urbano, o Kizomba e o Coletivo Nacional da Juventude Negra - os dois primeiros projetos de extensão e os dois últimos, coletivos estudantis da UFRN - destacamos sua *expertise* na organização de reuniões, criação de cursos e material formativo, assessoria aos movimentos sociais e monitoramento das políticas urbanas, principalmente no que tange à última revisão do Plano Diretor de Natal e especialmente ao direito à moradia, em articulação com a campanha nacional “Despejo Zero”; bem como o fortalecimento das representações sociais e institucionais em conselhos e comitês de regulamentação de territórios quilombolas, políticas e ações afirmativas ao redor da questão racial/cultural do povo negro.

Sobre a atuação dos movimentos populares representados, diversas práticas socioespaciais se evidenciam no reconhecimento e enfrentamento das relações e dos conflitos entre sociedade, Estado e território e seus vínculos com a urbanidade. A partir das ocupações e reivindicações em manifestações populares empreendidas pelo Movimento de Luta por Moradia Popular – MLMP, por exemplo, se materializa a luta por moradia digna; por meio da articulação de mulheres em grupos, bairros e comunidades rurais ao redor de ações de rua, atos públicos, oficinas e atividades culturais que buscam, com criatividade, o enfrentamento do capitalismo patriarcal, racista e lesbobifóbico, está posicionada a Marcha Mundial das Mulheres; com sua atuação predominantemente virtual apontamos a importância da atuação do coletivo Salve Natal para a formação nos campos urbanístico e ambiental, visando a organização popular para ações de enfrentamento às políticas/projetos anti-populares em Natal ao redor do autoritário processo de revisão do PDN; por último, como exemplo de atuação motivada pela conjuntura da pandemia da Covid-19 destacamos o grupo Comunitários contra a Covid, mediando a distribuição de doações de gêneros alimentícios, equipamentos de proteção individual e material informativo para proporcionar a diminuição do contágio do vírus entre as populações mais vulnerabilizadas de Natal.

Por fim, os parceiros vinculados a mandatos de lideranças institucionais do campo do legislativo municipal e estadual, apresentaram um repertório de práticas marcadas pelo acompanhamento e suporte às demandas de movimentos sociais urbanos e elaboração de marcos legais contra as violações de direitos humanos, visando, dentre outros aspectos já pontuados, o acesso e fruição da cidade para as mulheres, negros e negras, pessoas com mobilidade reduzida e/ou deficiência, a partir do enfrentamento à destruição ambiental, à “higienização” dos espaços urbanos, ao racismo religioso, à segregação socioespacial, à precarização dos serviços públicos e à violência policial.

Com um distanciamento temporal de quase 3 meses, as pautas e atuações aqui exemplificadas, foram levadas do âmbito local ao nacional para serem discutidas durante a Conferência Popular pelo Direito à Cidade. Na ocasião, juntamente com a equipe organizadora, mais de 600 movimentos populares, entidades, coletivos, grupos de direitos humanos e acadêmicos estiveram presencialmente reunidos, após mais de dois anos de relativo afastamento físico mas de constante afirmação da importância do trabalho cotidiano de “formiguinha” que organiza e promove as lutas localizadas que dizem respeito à realidade concreta da maioria da população e buscam, com urgência, reposicionar o urbano e à luta pelo Direito à Cidade no debate político e na esfera institucional brasileiros (Figura 2) (Conferência Popular pelo Direito à Cidade, 2022).

Figura 2: Fotos da Conferência Popular pelo Direito à Cidade



Fonte: Coletânea construída a partir do acervo do Fórum Direito à Cidade (2022) e do site da Conferência Popular pelo Direito à Cidade, 2022.

Dos grupos vinculados e parceiros do Fórum, estiveram representados por meio de seus delegados e delegadas, além do próprio FDC, o Movimento de Luta por Moradia Popular, o Comunitários Contra a Covid, o Coletivo Salve Natal, a Associação dos Remanescentes Quilombolas da Praia de Sibaúma, o Centro Sócio-Pastoral de Mãe Luíza e o Coletivo Rede de Inclusão. A partir de seus interesses e nichos de atuação específica, os participantes se inscreveram nas oficinas e discussões temáticas propostos pela metodologia da conferência, envolvendo: (1) Educação, arte, cultura e patrimônio cultural; (2) Democracia urbana, participação social e esfera pública; (3) Planejamento urbano, Direito urbanístico e Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social - ATHIS; (4) Favelas, periferias e bairros populares na luta pelo Direito à Cidade; (5) Propriedade e posse da

terra, função social da terra e da cidade, espaço público urbano; (6) Mulheres, população LGBTQIA+, sexismo e vivência nas cidades; (7) Meio ambiente, saneamento, saúde e segurança alimentar; (8) Transporte público, mobilidade e acessibilidade; (9) Moradia; (10) Desigualdades raciais na vivência do Direito à Cidade; (11) Povos originários e populações tradicionais; (12) Trabalho e renda, precarização e Trabalhadores de rua; (13) Recursos públicos e orçamento; (14) Segurança pública; (15) População em situação de rua; e (16) Jovens e pessoas idosas.

O debate coletivo nos permitiu (re)visitar nossas atuações à medida em que promovemos seu relato, mas também vislumbrar singularidades e aproximações com as práticas de outros coletivos, todos interessados em marcar e dar visibilidade aos conflitos enfrentados cotidianamente, bem como direcionamento às suas soluções. A diversidade de demandas surgidas a partir das atividades preparatórias, resultou em uma quantidade de nichos temáticos que buscou contemplá-las em sua totalidade, sem dimensionar o tempo e o espaço para o necessário movimento de transversalidade entre as complexas questões urbanas tratadas. Por exemplo: na sessão sobre Planejamento urbano, Direito urbanístico e ATHIS¹⁵, onde nos inserimos, a voz da extensão universitária poderia ter importante papel na discussão sobre a necessidade de criar um marco normativo que garanta efetividade à lei nº. 11.888/2008, para além das práticas extensionistas; no entanto este tema não foi discutido. As pontuações vindas dos eventos locais foram incorporadas e, no debate, as urgências relativas à habitação popular e seu vínculo com o planejamento urbano e o direito urbanístico “roubaram a cena”, mesmo com um Grupo de Trabalho – GT especialmente dedicado à moradia.

A mesma crítica foi feita no encerramento do evento, por alguns dos representantes dos povos indígenas. Para eles, encerrá-los - e aos seus conflitos - na temática “povos originários e populações tradicionais” é compreender apenas uma face da questão, subdimensionando a complexidade das demandas atualmente postas por estes movimentos. A transversalidade temática, se realizada, mostraria, segundo eles, que a questão dos povos originários também é uma questão fundiária, de moradia, do meio ambiente, do trabalho e da renda e da proteção ao patrimônio natural, dentre outros aspectos, que estavam pontuados em grupos temáticos específicos, mas de maneira ampla.

Apesar das divergências metodológicas - intrínsecas à organização e realização de um evento deste porte - regressamos com nossas esperanças renovadas na certeza de que a organização em redes locais e nacionais, fortalece nossa atuação e a resistência aos retrocessos urbanísticos e ambientais, seja no nosso plano diretor e nas regulamentações dos instrumentos urbanísticos que lhe são derivados, mas também nas leis e planos federais. Como lição para a prática extensionista do Fórum, além do foco normativo, fica a necessidade do fortalecimento de uma agenda de monitoramento de políticas públicas e, para além disso, a urgência da elaboração de propostas e projetos que promovam o bem viver nas cidades, para o que a articulação com a dimensão do ensino e da pesquisa nos contextos da graduação e pós-graduação é fundamental.

¹⁵ Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social.

3.2. O CURSO DE FORMAÇÃO “O DIREITO À CIDADE, OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE COVID-19

O curso de formação “O Direito à Cidade, os ODS e as Políticas Públicas em tempos de COVID-19” aconteceu entre os dias 15 de julho e 24 de setembro de 2022, no modo presencial, reunindo representantes de movimentos populares da RMN. O diálogo entre os membros da organização do curso e as articulações comunitárias já estabelecidas entre o Fórum e as lideranças locais, proporcionaram a inscrição de quase 100 pessoas interessadas em participar do curso. Destas, apenas 45 inscrições foram deferidas, em razão da capacidade logística e orçamentária disponíveis, uma vez que o financiamento viabilizado para a organização do curso disponibilizou, inclusive, cifras para o pagamento de ajuda de custo para transporte.

O curso foi estruturado para proporcionar um ambiente de ensino-aprendizagem dialógico, horizontal¹⁶, crítico e aberto à participação daqueles que acreditam no poder da reflexão sobre as questões urbanas para a efetivação de direitos humanos a partir de uma estrutura nacionalmente desenvolvida e ajustada às demandas locais, que foram, inclusive, objeto de apontamentos no evento preparatório para a Conferência Popular pelo Direito à Cidade, conforme relatado.

Como parte da construção metodológica do curso, importa destacar, ainda, a contribuição do processo e resultados obtidos a partir “Missão Denúncia Despejo Zero - Natal/RN” também construída com a contribuição do FDC e que desvelou um contexto de violações de direitos humanos, sobretudo, quanto aos conflitos fundiários e despejos. A Missão, organizada pelo FNRU, Campanha Despejo Zero - RN e Conselho Nacional de Direitos Humanos, visitou comunidades tradicionais afetadas no processo de implantação de usinas eólicas e por pressão imobiliária/turística, a partir do território pesqueiro de Enxu Queimado (Pedra Grande/RN); também as ocupações promovidas pela população em situação de rua em áreas centrais de Natal; e também as AEIS, abrangendo especialmente as comunidades afetadas no processo de revisão do Plano Diretor de Natal, além daquelas vinculadas à atividade da pesca em área urbana nas orlas leste e sul do município.

Com esse acumulado, as reflexões e conteúdos do curso enfatizaram: o fortalecimento da rede de proteção social na defesa de direitos urbanos e ambientais e das estratégias de luta das mulheres e das minorias excluídas do Direito à Cidade; a reestruturação do sistema de gestão participativo desmontado e descredibilizado; o fortalecimento das estratégias de luta em defesa da agricultura familiar e da proteção dos territórios da pesca artesanal e das populações atingidas pelos projetos excludentes na costa norte-rio-grandense; e a efetivação dos princípios constitucionais da democratização do acesso à terra, à moradia e à cidade. Tais questões evidenciaram a necessidade de estruturar as atividades do curso em três módulos: (1) Democracia, Direito à Cidade, agentes e interesses em conflito; (2)

¹⁶ A partir da frequência de uso e domínio das ferramentas digitais observando entre os inscritos, um grupo oficial de WhatsApp, integrado por coordenação e participantes, foi criado para promover uma comunicação mais efetiva (por meio de áudios e vídeos), bem como facilitar o repasse de materiais, instruções logísticas e comunicados.

ODS, políticas públicas e sistemas de direitos; e (3) Enfrentamento às violações de Direitos humanos no contexto (pós)pandemia: movimentos, territórios e resistências (Figura 3).

Figura 3: Fotos das atividades que ocorreram nos três módulos do curso de formação “O Direito à Cidade, os ODS e as Políticas Públicas em tempos de COVID-19”



Fonte: Coletânea construída a partir do acervo do Fórum Direito à Cidade, 2022.

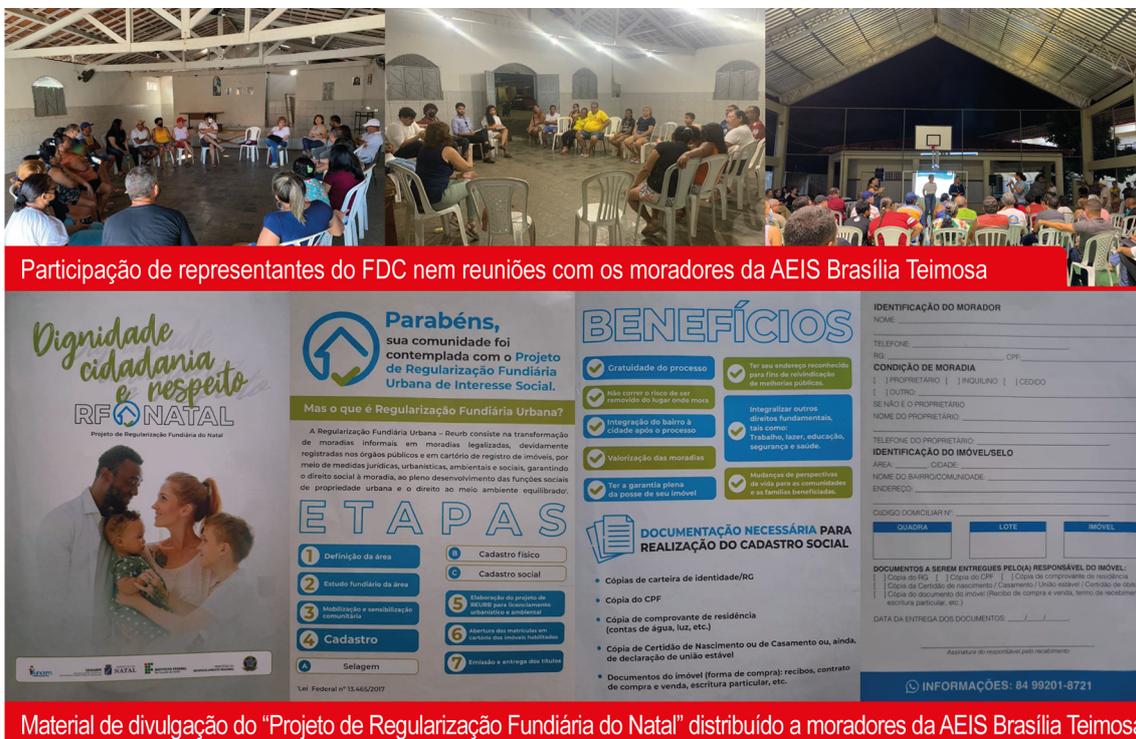
Com quinze atividades no total, a estrutura pedagógica priorizou aulas expositivas dialogadas, associadas com aula de campo, dinâmicas interativas e demandas de exercícios coletivos, simulações e debates que, por vezes, diversificaram o formato expositivo. Além disso, ao final do terceiro módulo, um ateliê coletivo foi instalado para o desenvolvimento da atividade integrativa, cujo objetivo era contribuir para a fixação e reflexão das questões que haviam sido levantadas durante o curso de formação, elencando, dentre as temáticas abordadas, aquelas consideradas mais importantes pelos grupos de discentes, em suas realidades de luta. Sobre estas, os alunos e alunas mostraram a sua articulação e atuação em pautas variadas, como a feminista, do direito à moradia, da luta antimanicomial, da igualdade racial e dos povos tradicionais, das mudanças climáticas

Os principais destaques realizados pelos alunos e alunas ao final do curso disseram respeito à importância compartilhamento de experiências e vivências com representações de outros movimentos sociais, o que sugere o êxito na expectativa do Fórum em promover a rearticulação dos movimentos populares ao redor do debate sobre a política urbana, em especial, as pautas que tocam a realidade norte-riograndense. Outro ponto levantado foi o acesso à informação a partir de fonte segura, o que revela especial relação com o contexto de propagação deliberada de informações distorcidas e/ou falsas com fins políticos e manipuladores à população; a afirmação revela, ainda, a confiança que o Fórum, enquanto grupo de base universitária, construiu com o coletivo ali reunido - reflexo de sua atuação na defesa dos interesses populares desde sua criação e a partir do histórico e trajetória que o lastreia

3.3. AS AÇÕES LOCAIS NOS TERRITÓRIOS POPULARES: A ARTICULAÇÃO SOBRE A REURB NA ORLA LESTE DE NATAL

A atuação do FDC em um dos desdobramentos da sanção do novo PDN é aqui objeto de uma rápida pontuação. Mas uma vez findadas as atividades de revisão do normativo, a gestão municipal de Natal revelou seus interesses - não oficializados no processo de revisão - de “liberação” de determinadas áreas da cidade ao mercado imobiliário, de forma que este pudesse aplicar as novas prescrições urbanísticas e auferir lucros com a valorização imobiliária projetada e gerada. No contexto da orla da cidade, aqui recorrentemente citada por ser alvo de olhares especuladores em função dos atrativos paisagísticos e locacionais, diversos são os territórios marcados por irregularidade fundiária, inclusive, reconhecida como AEIS (Natal, 2022). Diante desse contexto, representantes destes territórios, especialmente das localidades Brasília Teimosa, Vietnã, Rua do Motor e do bairro Praia do Meio - antigos parceiros do Fórum e participantes do curso de formação anteriormente exposto - relataram visitas de representantes do município e de consultoria especializada em Regularização Fundiária – RF (Figura 4).

Figura 4: Fotos da roda de conversa sobre Regularização Fundiária na comunidade de Brasília Teimosa, na orla leste de Natal.



Participação de representantes do FDC nem reuniões com os moradores da AEIS Brasília Teimosa

Material de divulgação do “Projeto de Regularização Fundiária do Natal” distribuído a moradores da AEIS Brasília Teimosa

Fonte: Coletânea construída a partir do acervo do Fórum Direito à Cidade, 2022.

Pegos de surpresa, inicialmente os moradores não entenderam os benefícios desse projeto - o que é reflexo da falta de transparência e participação com que a municipalidade estaria realizando a aproximação. Diante disso, reunimos e articulamos, de um lado, especialistas em RF e, de outro, a “comunidade receptora” do projeto, permitindo a escuta de suas dúvidas e questionamentos, para os necessários esclarecimentos teóricos/técnicos e, em seguida, a definição/encaminhamento de denúncia e/ou demandas de mediação junto aos órgãos de fiscalização, a fim de investigarem se o processo estaria ocorrendo dentro da legalidade.

Esta atividade marca um relacionamento dialogado entre o Fórum, os moradores da região, especialistas no tema, o MPRN, estudantes, advogados e parlamentares. Juntos, pressionamos pela garantia da participação da população diretamente afetada pela RF, pela transparência relacionada à fonte de recursos e procedimentos empregados pela municipalidade e sua consultoria contratada e, principalmente, para que a população compreenda os bônus e ônus dos processos de titulação, que prometem segurança jurídica mas que, diante do histórico deste instrumento na política urbana brasileira, efetivam a expulsão da população pobre de áreas desejadas pelo mercado imobiliário local.

Nesse mesmo contexto, outras comunidades das regiões Leste e Norte do município, também são alvo de projetos potencialmente gentrificadores, contra os quais se formam coletivos locais com os quais também dialogamos para a construção de estratégias de enfrentamento e proposição de alternativas populares ao uso e ocupação do solo, sobretudo, nas orlas marítimas da cidade. Citamos, sem, infelizmente, aprofundar a atuação do Coletivo Ginga com Tapioca que, na praia da Redinha, tem apoiado os trabalhadores e trabalhadoras dos quiosques retirados - inicialmente sem previsão de justa indenização e até hoje com parcas perspectivas de relocação e continuidade dos vínculos de trabalho no local - em função das obras de urbanização da orla.

4. CONCLUSÕES

Por meio do relato da atuação do Fórum Direito à Cidade, podemos apontar para o cumprimento de um dos objetivos mais importantes do Projeto: o estabelecimento de canais de diálogo e articulação entre a universidade, a gestão pública e os movimentos sociais, para o desenvolvimento de ações formativas relacionadas à gestão democrática da cidade, ao monitoramento da política urbana e ambiental, nas dimensões do planejamento e gestão do território e na difusão de propostas para aperfeiçoamento da estrutura legislativa e de gestão de Natal e sua RM (Ataíde *et al.*, 2019). Entendemos que o debate sobre os sonhos, desejos e necessidades que compõem a cidade que queremos pressupõe a construção e troca coletiva de saberes e experiências entre os envolvidos. Nesse contexto se fazem fundamentais as atividades formativas, dentre elas, o curso aqui exposto representa, talvez, o maior desafio formativo já empreendido pelo FDC.

Nesse sentido, um conflito se instala. Apesar do uso crítico do termo “extensão” - que sugere que o conhecimento produzido na universidade será estendido à comunidade não acadêmica, colocando-a em um papel passivo de receptora dos conteúdos (Freire, 1983) - a coordenação (universitária) do Fórum busca exercitar a construção dialógica de métodos e saberes que redirecionem a utilização antipopular dos instrumentos de planejamento urbano (Souza; Rodrigues, 2004). Instrumentos estes, constitucionalmente garantidos a partir das lutas e articulações acadêmico-populares, mas frequentemente apropriados pelo planejamento conservador e seus ciclos de arrefecimento e fortalecimento junto à estrutura do Estado.

Ao propor reflexões, debates e normativos - seus avanços e aprofundamentos - aos alunos e alunas do Programa de Formação para Ativistas, por um lado, transmitimos determinado conteúdo. Queremos crer, por outro lado, que também contribuímos para reposicionar as discussões sobre as problemáticas e suas estratégias de enfrentamento entre seus sujeitos de origem: os movimentos sociais.

Se oferecemos uma estrutura curricular, docentes, textos e abordagens pré-definidas, tais definições foram resultado da articulação já posta, do conhecimento coletivamente produzido e acumulado, pela academia, sobre as demandas dos habitantes de territórios

populares fragilizados pelo abandono das políticas e gestão públicas (ou sua aparição por conveniência), pelas ações especulativas ao redor de grandes projetos e obras potencializadores dos processos de gentrificação e da apropriação das paisagens, práticas e símbolos para a criação de cenários urbanos que tendem à homogeneidade social e à exclusividade dos que pagam.

A participação do Fórum na Conferência Popular do Direito à Cidade, como um braço da academia e a promoção do curso de formação buscaram, portanto, reforçar o protagonismo das esferas coletivas e populares no processo de produção de um tipo de planejamento alternativo. Ora rompendo com as práticas tradicionais e instrumentos próprios do arcabouço do Estado, enquanto planejador hegemônico, ora se apropriando destes para demandar pelo estabelecimento e/ou manutenção de marcos legais e afluxo de recursos para construção de cidades mais justas.

Do outro lado desta via de mão dupla, acreditamos que a prática de uma extensão universitária comprometida com a democratização da cidade contribui para democratizar a própria universidade, transformá-la de forma que ganhe um outro sentido “[...] faça parte de uma concepção particular de universidade, produtora de uma interpretação crítica da realidade social e de sua transformação” (Lago, 2019, p. 45). É no movimento entre a universidade transformadora e a universidade transformada que sonhamos atuar, rompendo com uma concepção bancária de educação a serviço da reprodução das relações sociais de produção e desvinculada da formação humanizada de homens e mulheres sujeitos de suas próprias histórias e processos.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia D. M. *et al.* Descaracterização da política urbana no Brasil: Desdemocratização e retrocesso. **Culturas jurídicas e políticas públicas: vulnerabilidade social e ambiente natural/urbano**, p. 229-254, jan./abr. 2020.

ATAÍDE, Ruth M. D. C.; BRASIL, Amíria B.; BORGES, Amadja H. BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P.; MORETTI, Ricardo S. O Fórum Direito à Cidade (Natal) e o fortalecimento de processos participativos para a construção do habitat inclusivo. **Anais dos 25 anos da Rede ULACAV- Reflexão sobre avanços e retrocessos para uma formação em Habitat** Recife: Editora UFPE, 2019. p. 142-156. Disponível em: <https://redulacav.org/wp-content/uploads/2021/07/ANAIS-ULACAV-XXV-FINAL-CON-ISBN.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2022.

ATAÍDE, Ruth M. D. C.; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P.; FERREIRA, Ana Mônica M.; ANDRADE, Sarah A.; LEÔNCIO, Érica M. C. G. ; SILVA, Miss Lene. P. ; CAVALCANTE, Saulo M. O. L. ; SILVA, Rodrigo. A pandemia da Covid-19 e suas prioridades: relato da atuação do Fórum Direito à Cidade na defesa da participação social na revisão do Plano Diretor de Natal. *In*: CLEMENTINO, Maria D. L. M. *et al.*; ALMEIDA, Lindijane D. S. B.; SILVA, Bruno C. D. N. **Em tempos de pandemia**: contribuições do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020a. p. 150-172.

ATAÍDE, Ruth M. D. C.; LEÔNCIO, Érica M. C. G. ; BRASIL, Amíria B. ; MORETTI, Ricardo S. Quem tem fome tem pressa: as respostas lentas do Estado diante da ameaça do coronavírus nas periferias do Brasil. *In*: CLEMENTINO, Maria D. L. M. *et al.*; ALMEIDA, Lindijane D. S. B.; SILVA, Bruno C. D. N. **Em tempos de pandemia**: contribuições do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020b. p. 138-149.

ATAÍDE, Ruth M. D. C.; BRASIL, Amíria B.; SILVA, Rodrigo; LEÔNCIO, Érica M. C. G.; ANDRADE, Sarah A. E.; CAVALCANTE, Saulo. M. O. L.; ASSIS, Flávia. L. C. O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social. *In*: SILVA, Beatriz E; AMANCIO, Carina S.; ROSSI, Pedro F. D. O.; TRINDADE, Thiago A. (Org.). **A cidade em Disputa**: Planos Diretores e Participação no Cenário da Pandemia. 1ed. Marília: Lutas Anticapital, 2021. p. 229-248.

ATAÍDE, Ruth M. C. ; LEÔNCIO, Érica M. C. G. ; ANDRADE, Sarah A. E. ; SILVA, Rodrigo . A extensão universitária e a luta pelo direito à cidade na revisão do Plano Diretor de Natal. *In*: Maria do Livramento Miranda Clementino, Lindijane de Souza Bento Almeida. (Org.). **Gestão Urbana, Projetos e Política Territorial**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022a. p. 287-319.

ATAÍDE, Ruth M. C.; BRASIL, Amíria B.; SILVA, Aleksandro. F. C.; LEÔNCIO, Érica. M. C. G.; ANDRADE, Sarah. A.; SILVA, Rodrigo; CAVALCANTE, Saulo. M. O. L. . A aliança entre Estado e capital na Revisão do Plano Diretor de Natal e a resistência do Fórum Direito à Cidade. *In: XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - 2022 (Salvador). Anais do XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico.* Recife: Even, 2022b.

ATAÍDE, Ruth M. C. ; SILVA, Aleksandro F. C.; BRASIL, Amíria B.; LEONCIO, Érica M. C. G.; ANDRADE, Sarah A.; CAVALCANTE, Saulo M. O. L.; SILVA, Rodrigo. O novo plano diretor de Natal: dois passos para trás e o que mais?. *In: SILVA, Aleksandro F. C.; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. (Org.). Reforma Urbana e Direito à Cidade.* Natal. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022c. v. 14. p. 113-128.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P; MORETTI, Ricardo S.; BRASIL, Amíria B.; ATAÍDE, Ruth M. C. Qualificação de segurança e situações de risco: desafios para a consolidação do habitat na relação ensino, pesquisa e extensão. DARQ/UFRN. Brasil. **Anais dos 25 anos da Rede ULACAV- Reflexão sobre avanços e retrocessos para uma formação em Habitat.** Recife: Editora UFPE, 2019. p. 341-349. Disponível em: <https://redulacav.org/wp-content/uploads/2021/07/ANAIS-ULACAV-XXV-FINAL-CON-ISBN.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2022.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda *et al.* Plano de ações Covid-19 nos territórios em situação de vulnerabilidade em Natal e sua região metropolitana: uma catástrofe a ser evitada! *In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; SILVA, Brunno Costa do Nascimento. Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. p. 225-241.

CONFERÊNCIA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE. **Plataforma de lutas pelo direito à cidade.** São Paulo: FNRU, 2022. Disponível em: https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2022/08/CADERNO_INTRO_PROPOSTAS.pdf . Acesso em 05 jul 2022.

D'OTTAVIANO, Camila; ROVATI, João. Os territórios da extensão universitária. *In: ____.* **Para além da sala de aula: extensão universitária e Planejamento Urbano e Regional.** São Paulo: Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017. p.14-25.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 80. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

LAGO, Luciana C. Extensão universitária como ação educadora para uma outra cidade. *In: D'OTTAVIANO, Camila; ROVATI, João (Orgs.). Além dos Muros da Universidade: Planejamento Urbano e Regional e Extensão Universitária.* São Paulo: Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019. p. 33-45.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2011.

LEÔNCIO, Érica M. C. G.; ANDRADE, Sarah A. E.; BRASIL, Amíria B. ; ATAÍDE, Ruth M. C. O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 6, p. 115-148, 2020.

LEÔNCIO, Érica M. C. G.; ANDRADE, Sarah A. E. ; BRASIL, Amíria B. ; ATAÍDE, Ruth M. C. . O Fórum Direito à Cidade da UFRN e a revisão do Plano Diretor de Natal 2-17-2019. *In: Seminário Internacional O Direito como Liberdade: 30 anos de O Direito Achado na Rua*, 2019, Brasília. **Anais do Seminário Internacional O Direito como Liberdade: 30 anos de O Direito Achado na Rua.** Brasília: Projeto de Pesquisa Direito Achado na Rua, 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução nº7, de 18 de dezembro de 2017. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, n. 243, p. 49, 19 dez. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55877808. Acesso em: 07 dez. 2022.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de (Org.). **As Metrôpoles e a Covid-19:** dossiê nacional: volume II. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2021.

NATAL. **Plano Diretor de Natal.** Lei Nº 082, 21 de junho de 2007. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-natal-rn>> Acesso em: 10 out 2021.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. PREFÁCIO: reformar a cidade, reconstruir a nação. *In: SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda (org.). Reforma Urbana e Direito à Cidade:* Natal. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 9-12. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2022/11/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_NATAL.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **As metrópoles e a Covid-19: Dossiê Nacional: Volume I.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020;

SILVA, Rodrigo ; ATAÍDE, Ruth M. C. . A vista do morro ou o morro à vista: a gestão da paisagem e o desmonte da Área Non Aedificandi de Ponta Negra em Natal/RN. **Anais do XV Colóquio QUAPÁ-SEL: paisagens, distanciamentos e proximidades.** 01ed. São Paulo: Lab-Quapá-USP, 2022, v. único, p. 570-577.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E DIREITO À CIDADE: REFLEXÕES SOBRE A POTENCIALIDADE DE RECAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANAS EM NATAL-RN

REAL ESTATE TAXATION AND THE RIGHT TO THE CITY: REFLECTIONS ON
THE POTENTIAL FOR RECAPTURING URBAN CAPITAL GAINS IN NATAL-RN

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio¹
<http://orcid.org/0000-0003-1613-7960>

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva²
<http://orcid.org/0000-0002-2287-8450>

RESUMO

Este artigo analisa a tributação imobiliária em Natal-RN a partir do IPTU e do ITBI, impostos reconhecidos pelo potencial de recaptura de mais-valias urbanas. O município analisado possui uma dinâmica imobiliária acentuada, mas ainda carece de um planejamento urbano que se conecte a tributação municipal e possibilite a distribuição mais igualitária dos bônus dessa arrecadação. Nesse sentido, é feita uma reflexão sobre a capacidade de captar recursos para o desenvolvimento urbano no contexto de uma agenda de inflexão ultraliberal no país, que repercute diretamente nas cidades, historicamente dependentes de recursos dos demais entes federativos para implementar infraestrutura urbana. Diante disso, analisa-se a legislação municipal desses dois impostos, as receitas provenientes de ambos e as despesas do município com desenvolvimento urbano e, por fim, a distribuição da arrecadação do IPTU e do ITBI nos bairros, distribuídos nas quatro regiões administrativas do município, bem como por tipologias distintas. A partir das análises dos dados questiona-se como esses impostos, aqui compreendidos enquanto instrumentos urbanísticos e tributários, ainda podem ser utilizados em prol do financiamento das cidades, para a efetivação da função social da propriedade e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade à população.

Palavras-chave: Tributação Imobiliária; Recaptura de mais-valias urbanas; Direito à cidade.

¹ Doutora em Estudos Urbanos e Regionais pela UFRN. Pesquisadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: ericah.guima@gmail.com

² Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Professor do Instituto de Políticas Públicas da UFRN e Vice Coordenador do Núcleo Natal do Observatório das Metrôpoles. E-mail: alexandro.silva@ufrn.br

ABSTRACT

This article analyzes real estate taxation in Natal-RN based on IPTU and ITBI, taxes recognized for their potential to recapture urban capital gains. The municipality analyzed has a marked real estate dynamic, but still lacks urban planning that connects municipal taxation and allows for a more equal distribution of bonuses from this collection. In this sense, a reflection is made on the ability to raise funds for urban development in the context of an agenda of ultraliberal inflection in the country, which has a direct impact on cities, historically dependent on resources from other federative entities to implement urban infrastructure. In view of this, the municipal legislation of these two taxes is analyzed, the revenues from both and the municipality's expenses with urban development and, finally, the distribution of the IPTU and ITBI collection in the neighborhoods, distributed in the four administrative regions of the municipality, as well as by different typologies. From the analysis of the data, it is questioned how these taxes, understood here as urban and tributary instruments, can still be used in favor of the financing of the cities, for the realization of the social function of the property and, in a broad perspective, in the guarantee of the right to city to the population.

Keywords: Real Estate Taxation; Recapture of urban assets; Right to the city.

INTRODUÇÃO

A recaptura de mais-valia urbana é o termo utilizado quando parcela dos incrementos no valor da terra, gerados por iniciativas alheias aos proprietários, são recuperados pelo setor público (Smolka, 2013). Impostos municipais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que tributam o patrimônio imobiliário, têm este potencial de recapturar parte da valorização gerada na implantação de infraestrutura, equipamentos ou serviços que valorizam a propriedade privada, a partir de investimentos advindos de fundos públicos, arrecadação de impostos ou transferências intergovernamentais.

Nas cidades brasileiras, a existência consolidada desses tributos imobiliários não garante o aproveitamento adequado deste potencial, seja por ineficiência na sua aplicação ou pela baixa capacidade estatal de implementar instrumentos efetivos de recuperar a mais-valia urbana. É comum a coexistência de alta valorização imobiliária e uma baixa aplicação de recursos locais em infraestrutura urbana. Dependentes de recursos decorrentes de transferências governamentais, municípios metropolitanos precisam buscar alternativas ao cenário de austeridade no envio de mais investimentos por parte do Governo Federal nos últimos anos.

No presente artigo, refletimos sobre a capacidade de enfrentar os históricos desafios das cidades na captação de recursos para investimentos em infraestrutura. Como contribuição aos estudos de caso no Brasil, e frente à falta de efetividade dos instrumentos

previstos na legislação, buscamos identificar como a arrecadação dos tributos imobiliários demonstra a relação causal entre valorização do solo e distribuição coletiva de equipamentos e serviços voltados para o desenvolvimento urbano, utilizando-se o caso do município de Natal-RN, capital do estado do Rio Grande do Norte e cidade polo da Região Metropolitana de Natal, com uma população estimada de 896.708 pessoas no ano de 2021, densidade demográfica de 4.805,24 habitantes por km² segundo o censo de 2010 e PIB per capita de R\$ 28.113,21 em 2019 (IBGE, 2021).

A escolha por analisar o comportamento do IPTU e do ITBI decorre do fato de que a tributação imobiliária, na grande maioria das cidades brasileiras, costuma ser caracterizada pela baixa efetividade da recaptura de mais-valias urbanas geradas pela valorização dos imóveis. Esses impostos possuem funções estritamente arrecadatórias (fiscais) e funções extrafiscais, ligadas à mitigação de desigualdades socioespaciais e a recuperação, em nome da coletividade, dos sobrelucros auferidos pelos proprietários com a valorização de seus imóveis ocasionadas pela ação estatal. No entanto, a maioria da população urbana segue à mercê dos efeitos da má distribuição dos bônus da urbanização. O que se percebe, geralmente, é que os recursos advindos, seja das transferências interfederativas, seja da arrecadação do IPTU e do ITBI, costumam ser alocados nas áreas urbanas já valorizadas, ou em processo de valorização, ocupadas por setores de média renda, deixando de ter, assim, um efeito redistributivo na cidade. Esses tributos, quando bem geridos, passam a ser visualizados também pelo seu caráter pedagógico, de contestação e resistência pois, se cobrada adequadamente e alocada nas áreas mais necessitadas de infraestrutura, tende a gerar um efeito de redução das desigualdades socioespaciais e maior consciência cívica e participativa.

Assim, a primeira questão que se apresenta é: como os impostos imobiliários (IPTU e ITBI) podem auxiliar o município na geração de receita própria para investimento na cidade, de modo a financiar obras de infraestrutura e equipamentos coletivos que beneficiem a população local, ao passo em que se efetiva a função social da cidade e da propriedade, entre outros objetivos da Reforma Urbana e, numa perspectiva ampliada, na garantia do direito à cidade à população?

Estudos recentes demonstram um significativo aumento de incorporações imobiliárias em Natal-RN e municípios vizinhos (Lima, 2018) e o aumento da oferta de unidades habitacionais em determinadas áreas da cidade, impactando o adensamento urbano sem o correspondente aumento na capacidade de suporte de infraestrutura, o que pode causar diversos problemas sociais, ambientais e urbanos (Santos *et al.*, 2022).

Diante disso, na primeira parte do artigo, é feita uma análise sobre a tributação imobiliária e sua relação com a busca pela garantia do direito à cidade, em seguida, na segunda parte, o IPTU e o ITBI são analisados a partir da legislação, bem como as receitas da tributação imobiliária e as despesas do município direcionadas ao desenvolvimento urbano, de modo a verificar se essa arrecadação é capaz de fazer frente as despesas demandadas pelo desenvolvimento urbano. Por fim, na terceira e última parte, a arrecadação do IPTU e do ITBI é analisada comparativamente por Regiões Administrativas e bairros e

distribuídos em tipologias buscando verificar a dinâmica imobiliária e o crescimento dos preços do solo urbano em áreas mais ou menos valorizadas e sua relação com atuação poder público, de modo a compreender o potencial de recapturar as mais-valias urbanas geradas e fazer frente à redução de desigualdades socioespaciais por meio da redistribuição dos bônus do crescimento urbano.

1. TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E DIREITO À CIDADE

A provisão de infraestrutura urbana pelo Estado tem impacto direto na relação dos governos locais e globais, a partir das pressões para atuar localmente e trazer benefícios econômicos, bem como as exigências de atuação nos mercados imobiliários locais, possibilitando as constantes variações nos preços do solo urbano e gerando sobrelucros a serem auferidos pelos proprietários. Segundo Samuel Jaramillo González (2009) esse fato vai contribuir para a definição do papel da propriedade urbana na sociedade capitalista e auxiliar na compreensão dos agentes e práticas privilegiados por este mercado, bem como sua implicação na configuração das cidades e na dinâmica social.

Diante disso, compreender a tributação imobiliária perpassa a compreensão das fontes de receitas voltadas para as despesas com infraestrutura nas cidades. Com relação à despesa pública urbana, Pedro Abramo (2007) aponta que esta, ao longo da história do capitalismo, vem sendo redirecionada de acordo com os novos papéis governamentais relativos à regulação das relações sociais de produção entre o regime de acumulação e sua reprodução. As despesas públicas passaram a desempenhar um papel importante na produção dos equipamentos urbanos na segunda metade do Século XX (período pós-guerra).

Ademais, as experiências do capitalismo mais recente demonstram como as instituições públicas vêm sendo atacadas diretamente pelas políticas de Estado em prol do mercado, com a privatização, a desregulamentação e a liberalização e dando lugar a modelos privatizados de apropriação urbana (Brenner, 2018). Para enfrentar o projeto neoliberal, Neil Brenner (2018, p. 214) afirma que é importante defender “a demanda coletiva por um apoio público mais amplo às dimensões-chave da reprodução social, que são as infraestruturas básicas associadas à habitação, ao transporte, à educação, ao espaço público, à saúde, à recreação, à expressão cultural, etc.”.

Diante disso, é importante resgatar a compreensão de Henri Lefebvre do direito à cidade enquanto direito à vida urbana transformada, com o valor de uso sendo priorizado em detrimento do valor de troca (Lefebvre, 2001). Isto é reconhecido institucionalmente em diversas cartas e tratados internacionais no final do século XX, sendo reivindicado nas legislações nacionais a partir da necessidade latente de qualidade da vida urbana de modo igualitário para os habitantes das cidades.

No Brasil, o debate sobre o direito à cidade é incorporado às pautas da Reforma Urbana, que ganha destaque nacional no período da redemocratização do país, na década de 1980. Um dos pontos de discussão gira em torno da gestão social do solo com

a regulação pública desmercantilizadora da produção do ambiente construído, a inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos com ênfase nas despesas sociais e a universalização do bem-estar urbano a partir da democratização do acesso aos serviços e equipamentos coletivos (Ribeiro, 1994).

Publicado em 2001, o Estatuto da Cidade (EC) – Lei Federal nº 10.257 - apresentou uma série de instrumentos urbanísticos, muitos deles voltados para a recaptura de mais-valias fundiárias. Segundo Martin Smolka (2013), o EC se pautou, dentre outros, pelos princípios constitucionais da função social da propriedade, da separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir, e representa um marco regulatório entre políticas fiscais e urbanas.

Apesar de avanços nos últimos 30 anos, verifica-se a pouca utilização dos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que possibilitem um aumento na arrecadação local, seja pela falta de modernização da base tributária, ou pouca ênfase na gestão social do solo urbano. A captura de uma parte das mais-valias geradas pelo desenvolvimento urbano deve ser compreendida como uma fonte importante do financiamento das cidades e pode ser cobrada de formas distintas, seja incidindo em um tributo de base estável e recorrente, como o IPTU, ou sendo cobrado pontualmente, como no ITBI, que incide sobre as transações imobiliárias.

No entanto, nas cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes os valores arrecadados a título de IPTU representam apenas 10% das receitas. De modo geral, na América Latina, a cultura fiscal ainda é considerada frágil e a compreensão sobre o pagamento de impostos territoriais em troca de serviços públicos de qualidade não está consolidada, esbarrando em obstáculos como: a desigualdade de renda, a alta informalidade, a heterogeneidade dos regimes fundiários e modos de ocupação do solo e, por fim, a pouca transparência sobre o mercado imobiliário (Cavé *et al.*, 2014).

Ermínia Maricato (2015) compreende que para a conquista da Reforma Urbana se faz necessária também a Reforma Tributária, remetendo a instrumentos voltados à busca da justiça social, como a atualização constante das plantas genéricas de valores para cobrança do IPTU, de modo a captar corretamente a valorização imobiliária, além da possibilidade de cobrança do imposto progressivo em terrenos vazios, que tem como função reduzir a especulação imobiliária.

A autonomia financeira municipal está assentada na administração dos tributos de sua competência e na elevação das receitas de transferências governamentais. No entanto, poucos municípios brasileiros conseguem ter uma arrecadação própria significativa, concentrando-se naqueles de médio e grande porte, que possuem atividades econômicas fortes, enquanto os pequenos dependem das receitas de transferências intergovernamentais (Santos, 2017).

Por outro lado, é perceptível também que tributos imobiliários que possuem uma relação direta com a propriedade imobiliária costumam ter uma arrecadação baixa, em razão de diversos fatores, como a desatualização dos cadastros, o desinteresse político e a alta inadimplência. Os municípios não devem “abrir mão” das transferências interfederativas,

por óbvio, mas podem diminuir sua dependência relativa e focalizar os recursos locais *vis a vis* a dinâmica imobiliária local e específica.

Fernandes (2016) demonstra que os municípios, geralmente, somam grandes prejuízos em razão da baixa arrecadação de impostos como IPTU e o ITBI e da Contribuição de Melhoria, bem como da dificuldade em gerir os instrumentos previstos nos Planos Diretores. A constatação da baixa carga de impostos sobre a propriedade é recorrente nos estudos sobre o tema e segundo José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro (2014), representou, em 2013, cerca de 1,34% do PIB. O percentual baixo demonstra a decadência do sistema vigente, que não conseguiu acompanhar a valorização imobiliária das cidades e a expansão dos financiamentos habitacionais na década de 2010. Esse resultado contribuiu para a pouca equidade do sistema tributário brasileiro, com elevada concentração de renda, fazendo-se necessário encontrar caminhos para se tornar capaz de fazer frente às reais necessidades locais, bem como cumprir suas funções extrafiscais, com a devida recaptura de mais-valias urbanas, possibilitando uma maior redistribuição de renda, melhorias para o desenvolvimento urbano e a garantia do direito à cidade para a população urbana.

2. LEGISLAÇÃO DO IPTU E ITBI EM NATAL-RN

Martin Smolka e David Amborski (2000) ensinam que qualquer imposto geral sobre a propriedade e sobre o valor da terra já é, por definição, uma recaptura de mais valia, já que pode ser capitalizado sobre o valor presente. Assim, os instrumentos de recaptura podem ser regulamentados com uma extensa gama de aplicações e mecanismos presentes na legislação urbanística, que se adequam às características socioespaciais e políticas do lugar, contudo, só é considerado suficiente, mediante uma gestão democrática e cobrança ativa da população para conversão do imposto predial para a coletividade e obtenção de valorização fundiária.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece no artigo 156 os impostos de competência municipal, dentre eles, dois relativos ao patrimônio imobiliário: I - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; II - imposto sobre a transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (Brasil, 1988).

Quanto ao IPTU, há a possibilidade de progressividade das alíquotas em razão do tempo (art. 182, §4º, II) e em razão do valor do imóvel, da localização e uso (art. 156, §1º). Sobre a constitucionalidade da progressividade das alíquotas do IPTU, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que somente após a Emenda Constitucional nº29/2000 passou a ser possível os municípios inserirem alíquotas progressivas em relação ao valor, localização e uso dos imóveis e, antes disso, somente poderia haver lei municipal relativa à progressividade no tempo, como forma de exigir o cumprimento da função social da propriedade (Leôncio, 2019). O papel da regulamentação do IPTU e do ITBI nesse contexto será analisado no item a seguir.

2.1 FATO GERADOR E BASE DE CÁLCULO

No município de Natal, a principal legislação tributária vigente é a lei nº 3882/1989, Código Tributário Municipal (CTM/Natal), que já passou por diversas alterações, sendo a mais recente a lei complementar nº 197/2021. O IPTU é regulamentado nos artigos 18 ao 48 e o ITBI nos artigos 49 ao 59 (Natal, 1989), dos quais destacam-se as definições relativas ao fato gerador e a base de cálculo utilizada para sua cobrança. Para fins de IPTU, o art. 18 diz que o fato gerador é a propriedade, domínio útil ou posse do bem imóvel que se localize em zona urbana, explicando, em seus parágrafos, os critérios para que uma área seja considerada urbana. Quanto ao fato gerador do ITBI, é preciso que haja uma transmissão de propriedade ou domínio útil de bens imóveis ou de direitos reais sobre imóveis (art. 49). Por base de cálculo do IPTU se define o valor venal do imóvel no art. 23 e para o ITBI, o valor de mercado do bem ou dos direitos transmitidos, desde que não seja inferior ao do IPTU, conforme o art. 51 (Natal, 1989).

Percebe-se que, para incidir o IPTU, basta que o contribuinte seja proprietário ou possuidor do imóvel, sendo um imposto cobrado anualmente (art. 19), enquanto o ITBI tem como fato gerador o ato da transmissão, incidindo apenas quando esta ocorre (Natal, 1989). Quanto a base de cálculo do IPTU, o legislador municipal deve dispor sobre os critérios de avaliação dos imóveis e fixar parâmetros para aferição do valor venal (Fernandes, 2005).

O art. 24 determina que, para o IPTU, considera-se o valor venal do imóvel aquele apurado mediante sua avaliação de acordo com os critérios estabelecidos na lei e previsão na Planta Genérica de Valores de Terrenos e na Tabela de Preços de Construção, decretados anualmente pelo Poder Executivo. Ademais, há uma previsão, no art. 23, de redução da base de cálculo para imóveis exclusivamente residenciais nos quais resida o proprietário e que seja, ainda, única propriedade deste ou de seu cônjuge: em até 75% para aqueles com valor venal inferior a R\$ 59.516,66; em até 50% para imóveis com valor venal superior a R\$ 59.616,66 e inferior a R\$ 71.915,96; e em até 25% para imóveis com valor venal superior a R\$ 71.915,96 e inferior a R\$ 90.928,23.

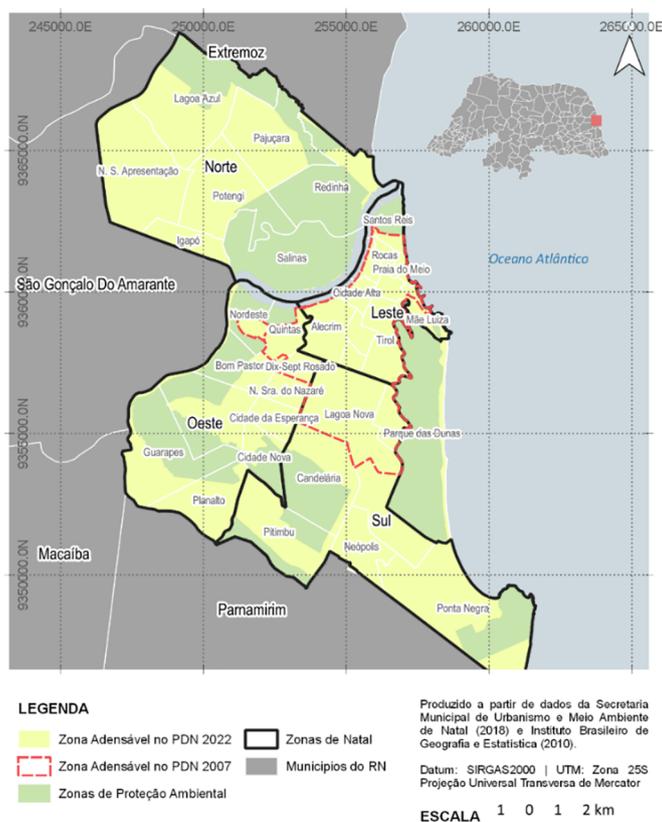
Essas reduções na base de cálculo demonstram intenção em reduzir o valor cobrado do imposto de modo a garantir o direito à moradia para os proprietários e possuidores de imóveis com valores considerados populares pelo mercado, de modo a recair para o contribuinte uma cobrança que seja viável de pagamento, desde que esse seja seu único imóvel residencial e nele resida de fato.

O art. 24 também determina que as secretarias municipais de tributação devem fazer avaliações individuais dos imóveis para atualizar o valor venal no cadastro do IPTU (§5º), para isso, devem utilizar os seguintes critérios para o cálculo do valor médio do metro quadrado de construção e de terreno (§3º): os preços das transações e ofertas de venda no mercado imobiliário, os custos de reprodução, as locações, as características da região, do terreno (área, topografia, forma e acessibilidade), da construção (área, tipo, ocupação e idade) e outros dados técnicos informativos. (Natal, 1989).

Em seguida, o art. 25 considera que o valor venal do imóvel é aquele alcançado nas transações de compra e venda no mercado, podendo ser obtido por meio de avaliação individual ou pela Planta Genérica de Valores de terrenos e da tabela de preços da construção. O art. 25-A prevê um ajustamento na base de cálculo com base no território, trazendo distinções de acordo com o bairro para imóveis até R\$ 102.628,9 e a obrigatoriedade de atualização da Planta Genérica a cada quatro anos (Natal, 1989). Alguns bairros apresentam fator 0,8 enquanto outros 1,0. Observa-se que os bairros que têm 0,8 como fator de ajustamento, apresentam condições socioeconômicas menores em comparação aos bairros de fator 1,0. Ademais, os bairros 1,0 apresentam padrão de crescimento e ocupação imobiliária na cidade e, na sua maioria, estão localizados na antiga Zona Adensável, historicamente prevista nos planos diretores do município, mas abolida do planejamento urbano na revisão de 2022. Exceções são os bairros de Nossa Senhora de Nazaré e Pitimbu, que se configuravam como Zona de Adensamento Básico, conforme demonstrado na Figura 1 (Natal, 2007).

Diante disso, percebe-se que, mesmo de forma tímida, o legislador buscou fazer uma relação entre a alíquota e o território da cidade, identificando bairros onde deve incidir uma alíquota mais branda e nos quais essa alíquota deve ser um pouco maior.

Figura 1: Mapa comparativo das alterações no Macrozoneamento do município de Natal nos Planos Diretores de 2007 e 2022



Fonte: SILVA, Rodrigo. Acervo do Fórum Direito à Cidade, 2022.

Em relação ao ITBI, a base de cálculo é o valor de mercado, não podendo ser inferior ao considerado para fins de IPTU. Quando se tratar de transferência de imóvel na planta ou em construção, a fiscalização pode adotar o maior valor entre aquele da avaliação, para financiamento, do contrato de promessa de compra e venda ou o declarado pelo contribuinte, segundo o §1º e o §3º do art. 51 (Natal, 1989).

2.2 ALÍQUOTAS

As alíquotas para cobrança do IPTU e do ITBI estão previstas na legislação municipal conforme descritas nos artigos 44 e 45 (IPTU) e art. 55 (ITBI), este último estabelece a alíquota do ITBI em 3% sobre sua base de Cálculo. O art. 44 determina a alíquota do IPTU em 1% para imóveis edificados exclusivamente residenciais, 0,6% para os demais imóveis edificados e 1% para os não edificados (Natal, 1989).

O município de Natal apresenta alíquota menor para imóveis edificados e maior para imóveis não edificados, demonstrando que há um estímulo na alíquota para que se cumpra a função social da propriedade. Além disso, a alíquota é zerada de modo a estimular a proteção ambiental e a manutenção de áreas com proibição de edificação. Para imóveis que não cumprem função social, há a previsão de alíquota progressiva até 2%, com crescimento da progressividade em até 10% (Natal, 1989).

Por fim, há também possibilidade da alíquota de 2% para imóveis com valor venal acima de R\$ 3.183.906,15. Assim, percebe-se que, em Natal, a aplicação dessa progressividade é somente para imóveis com altos valores de mercado, na casa dos milhões de reais, o que demonstra o interesse em realizar recaptura de mais-valias urbanas em imóveis com grande valorização imobiliária (Natal, 1989).

Já em relação ao ITBI não há nenhum tipo de alíquota progressivas na legislação municipal. Isso se dá em razão da falta de previsão na legislação federal. Nesse sentido, Marciano Buffon e Mateus Matos (2015) argumentam que

No que diz respeito ao ITBI, a questão coloca-se com maior importância, pois ainda não foi acrescentada a possibilidade de cobrança de acordo com critérios de progressividade, o que se faz vital frente a uma Corte Constitucional que não respeita os objetivos da própria Constituição e mostra-se extremamente positivista na maioria dos casos que lhe são devolvidos para julgamento (Buffon; Matos, 2015, p. 238).

Percebe-se que há uma lacuna jurídica na legislação tributária brasileira, que impede que os municípios legislem sobre alíquotas progressivas em relação ao ITBI, apesar da progressividade ser constitucional.

2.3 ISENÇÕES

Um último ponto a ser abordado é a relação entre isenções e extrafiscalidade do IPTU e do ITBI em municípios Natal. Segundo o art. 175 do Código Tributário Nacional, a isenção é uma das possibilidades de exclusão do crédito tributário. O art. 176 determina que a isenção será sempre decorrente de lei específica, que deverá conter condições, requisitos e prazo sobre quais os tributos incidem (Brasil, 1966).

Em relação ao IPTU, o art. 47 apresenta isenções ligadas ao fomento de atividades e de instituições sociais sem finalidade lucrativa. Além disso, foi inserida recentemente a isenção relacionada aos contribuintes de baixa renda (até dois salários-mínimos) que residam no imóvel e comprovem determinadas condições como, possuir doenças graves e ser adotante ou guardião de crianças carente, que resida no imóvel. Esse tipo de isenção é razoável e fomenta também o cumprimento da função social da propriedade e da cidade em diversos aspectos relevantes socialmente e tem efeito de mitigação de desigualdades e injustiças fiscais (Natal, 1989).

Há também uma preocupação do legislador com a manutenção da moradia para as famílias de menor renda, inserindo inciso que garante a isenção para imóveis com área construída de até 50 m² e terreno de até 120m². Essa isenção tem um caráter nítido de cumprimento de função social da propriedade, especialmente voltado para a moradia, vez que condiciona também a fatores como ser o único imóvel unifamiliar (Natal, 1989).

Tanto no IPTU como no ITBI (art. 57) há previsão de isenção para imóveis adquiridos pelo Programa Minha Casa Minha vida. Para o ITBI a isenção alcança também habitação popular de modo geral e transmissão decorrente de projeto municipal de regularização fundiária, no entanto, limitado apenas à primeira transmissão em todos os casos isentos (Natal, 1989). Essas isenções também possuem relação direta com o cumprimento da função social da propriedade e a efetivação do direito à moradia, sobretudo o acesso a habitação proveniente do mercado formal.

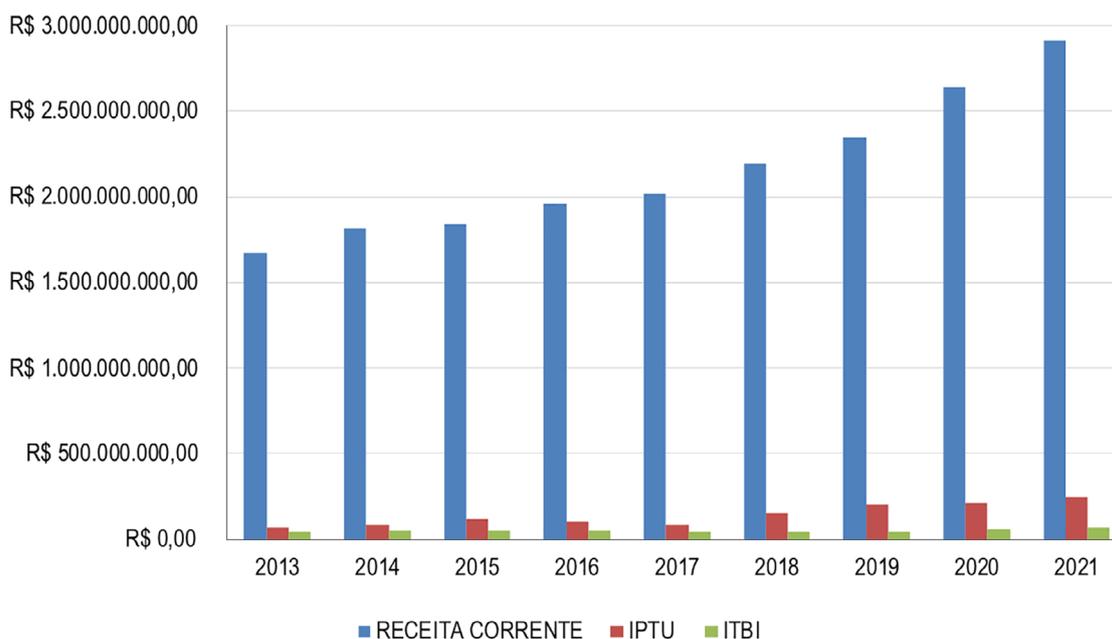
3. RECEITAS COM A TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E DESPESAS COM DESENVOLVIMENTO URBANO EM NATAL-RN

Para analisar os números das receitas com a tributação imobiliária e as despesas voltadas para investimentos em infraestruturas ligadas ao desenvolvimento urbano optou-se por utilizar os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - plataforma Siconfi – de onde foram extraídas as informações relativas às Declarações Anuais realizadas pelo poder executivo do município de Natal entre 2013 (ano em que se inicia o banco de dados) e 2021³.

³ Os valores levantados para elaboração de gráficos e análises ainda não foram desinflacionados.

No município de Natal, verifica-se, por meio do Gráfico 1, que a arrecadação do IPTU e do ITBI, entre 2013 e 2021, demonstram um crescimento das receitas correntes. Em 2013 foi de aproximadamente 1,6 bilhões de reais e em 2021 alcançou dos 2,9 bilhões de reais. No entanto as receitas tributárias e, principalmente, as receitas provenientes dos impostos imobiliários, ainda representam uma pequena parcela desse montante, apesar de demonstrarem também um crescimento significativo na série histórica apresentada. A arrecadação de IPTU em 2013 foi de 68 milhões de reais e a do ITBI de 43 milhões de reais. Já em 2021 a arrecadação do IPTU se aproximou dos R\$ 250 milhões e passou dos R\$ 60 milhões em relação ao ITBI, demonstrando, principalmente em relação ao IPTU, um esforço da gestão municipal para melhorar os números da arrecadação do imposto predial e territorial. Quanto ao ITBI, reflete também a estabilidade do mercado imobiliário formal, com um pequeno crescimento na arrecadação ao logo desses anos.

Gráfico 1: Comparação entre as receitas corrente e do IPTU e do ITBI em Natal entre 2013 e 2021.

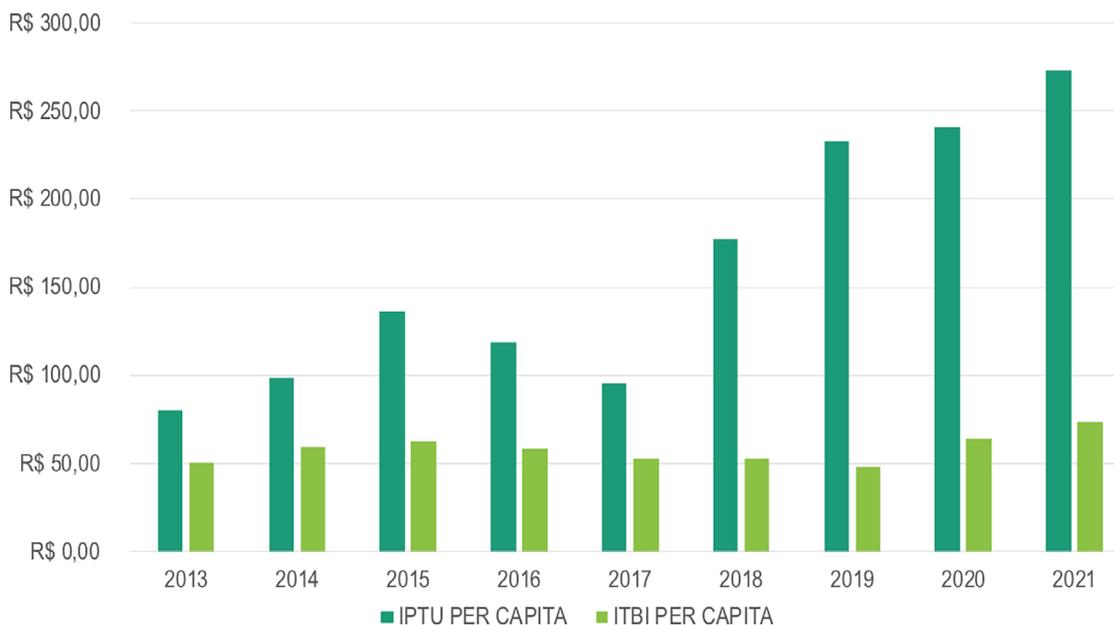


Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022. Elaborado pelos autores.

Importante também é relacionar os números da arrecadação desses tributos com a população estimada, de modo a compreender como essa arrecadação se distribui no universo da população municipal (Gráfico 2). Natal, segundo o IBGE, possuía em 2013 uma população estimada em 853.928 habitantes e em 2021, 896.708 habitantes. Ao relacionar a arrecadação do IPTU e do ITBI com a população estimada para os anos analisados percebe-se que, o ITBI se mantém estável, enquanto o IPTU apresenta um crescimento

significativo, saindo de cerca de 80 reais em 2013 para quase 280 reais *per capita* em 2021. Essa diferença pode ser explicada em razão da atuação da gestão municipal para atualizar o valor venal dos imóveis por meio de imagens aéreas obtidas a partir de sobrevoos no ano de 2006. Antes disso, os valores venais eram muito baixos e desde então passaram a ser atualizados ampliando o cadastro fiscal⁴.

Gráfico 2: Arrecadação (em reais) do IPTU e do ITBI per capita na RMNatal funcional entre 2013 e 2021.



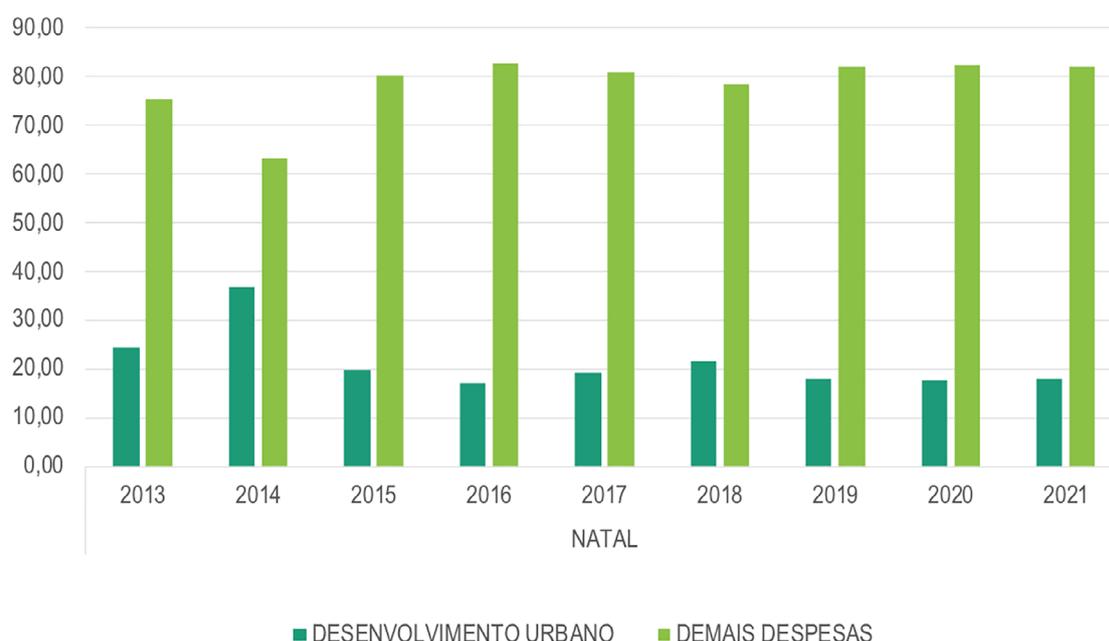
Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022; IBGE, 2022.

Destaca-se ainda que é esperado um comportamento crescente do IPTU, pois o seu cadastro é retrato do estoque dos imóveis existentes na cidade, assim, com a atuação do mercado, construindo novas unidades imobiliárias, o município, que realiza o lançamento do imposto anualmente, tende a apresentar uma arrecadação maior a cada ano. Por outro lado, o ITBI ajuda a compreender a dinâmica do mercado, pois é cobrado em razão das transações imobiliárias que acontecem no território municipal. Assim, a arrecadação do ITBI representa o fluxo de atuação do mercado, podendo ser maior ou menor a cada ano e nas diferentes regiões do município, influenciado por diversos fatores que levam a um aquecimento ou esfriamento do mercado imobiliário em cada período e localização (Smolka, 1989; Melazzo, 1993).

⁴ Informação fornecida pela Semut-Natal durante a coleta de dados. As imagens aéreas coletadas no ano de 2006 resultaram em mapas aerofogramétricos, que subsidiariam a atuação de diversas secretarias municipais, entre elas a de tributação. Os mapas podem ser visualizados no endereço eletrônico: https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/publicacoes/Mapas_Aero.pdf

A análise do percentual de despesas com desenvolvimento urbano (Gráfico 3) demonstra que o município destina percentuais baixos para o investimento na cidade, destacando-se o ano de 2014, como o único nessa série apresentada, que chegou próximo dos 40% - ano em que o município de Natal recebeu uma quantidade maior de recursos em razão de ter sido escolhida como uma das sedes brasileiras da Copa do Mundo de Futebol. Em todos os demais anos o percentual ficou próximo dos 20%.

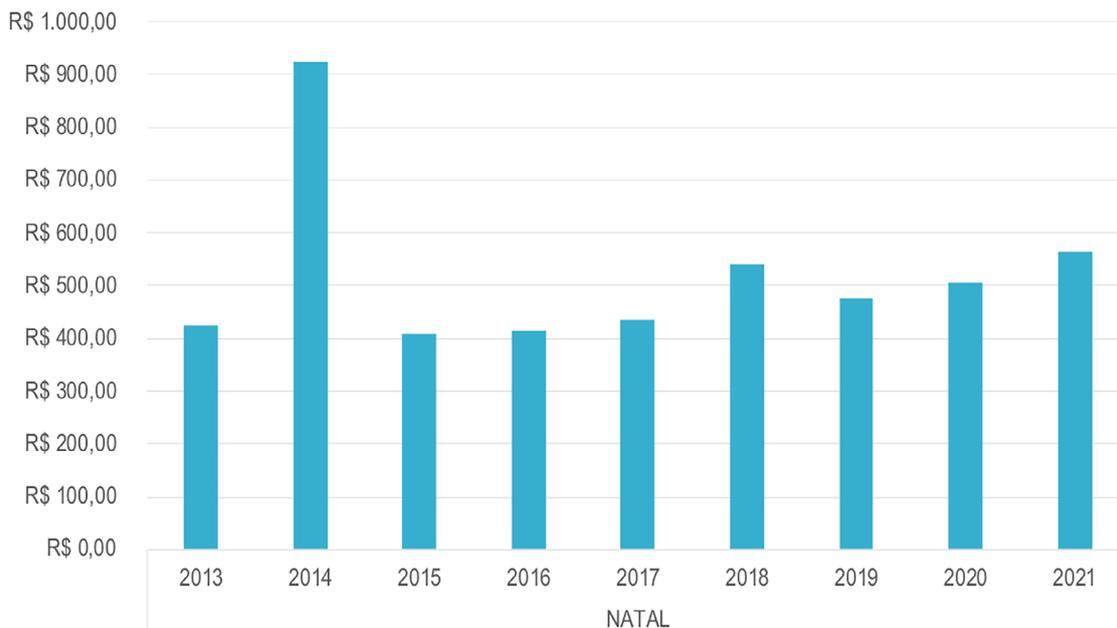
Gráfico 3: Percentual de despesas com desenvolvimento urbano em Natal entre 2013 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022; IBGE, 2022. Elaborado pelos autores.

Para compreender as despesas com infraestrutura urbana, foram selecionados os valores gastos por função com urbanismo (infraestrutura urbana, serviços urbanos, transporte coletivos urbanos e administração geral), habitação, saneamento e gestão ambiental. A soma dessas funções foi categorizada como despesas com desenvolvimento urbano e, em seguida, cruzada com os dados das despesas com desenvolvimento urbano e as estimativas populacionais do IBGE para cada ano analisado, chegou-se aos valores de despesas com desenvolvimento urbano *per capita*, apresentados no Gráfico 4.

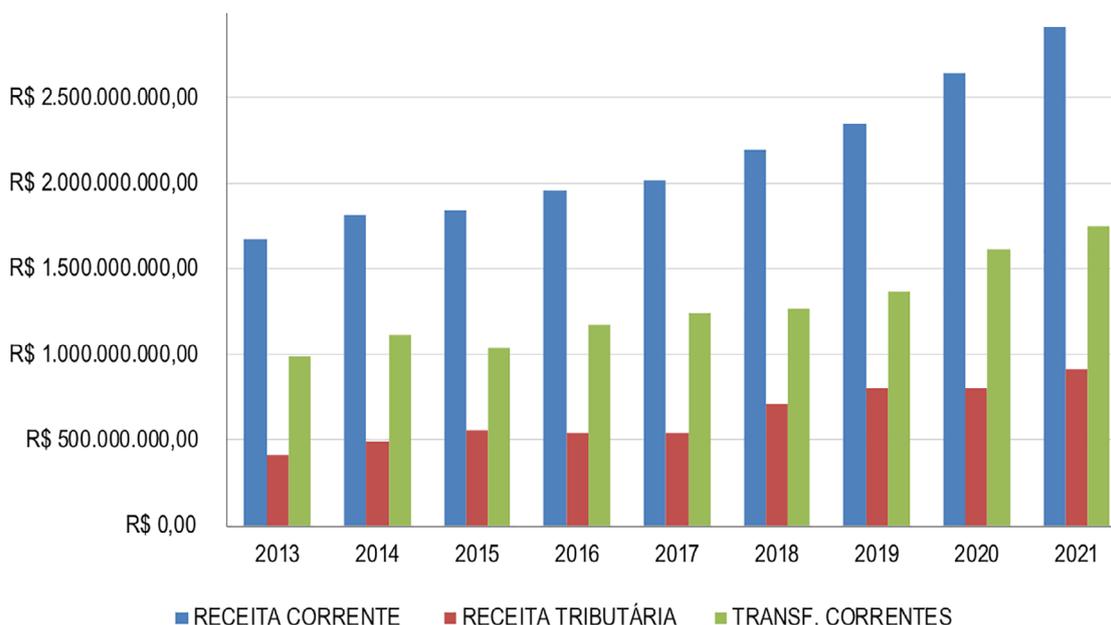
Gráfico 4: Despesas com Desenvolvimento Urbano *per capita* em Natal entre 2013 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022; IBGE, 2022. Elaborado pelos autores.

O município de Natal, mais uma vez, se destaca no ano de 2014, em que ultrapassou R\$ 900 per capita, nos demais anos ficou entre R\$ 408,91 (2015) e R\$ 540,60 (2018). Ademais, ao comparar as receitas correntes, tributárias e o valor recebido a título de transferências correntes, fica nítido, no Gráfico 5, que o município ainda não consegue arrecadar recursos próprios para fazer frente às suas necessidades, nas quais se incluem o desenvolvimento urbano. Em Natal, a arrecadação tributária chegou ao seu maior patamar em 2021, em torno de 900 milhões de reais, enquanto as transferências correntes já ultrapassam 1,7 bilhões de reais.

Gráfico 5: Receita Corrente, Receita Tributária e Transferências Correntes em Natal entre 2013 e 2021.



Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, 2022. Elaborado pelos autores.

Desse modo, o Gráfico 5 demonstra a relevância das transferências da União e dos estados para a receita municipal. A maioria dessas transferências possuem destinações específicas (saúde, educação, assistência social) ou são relativas a programas e projetos de governo ligados à infraestrutura, mas que muitas vezes não representam a principal necessidade da população desses municípios.

A comparação entre arrecadação tributária e despesas com desenvolvimento urbano demonstram, de modo geral, como é difícil fechar a conta entre o que se arrecada com impostos imobiliários e o que se gasta com despesas voltadas para o financiamento das cidades. Desse modo, ainda é tímida, em Natal, a compreensão da importância da tributação imobiliária para o investimento do desenvolvimento urbano, que segue dependente das transferências diretas ou de programas, projetos, convênios etc. dos demais entes federativos.

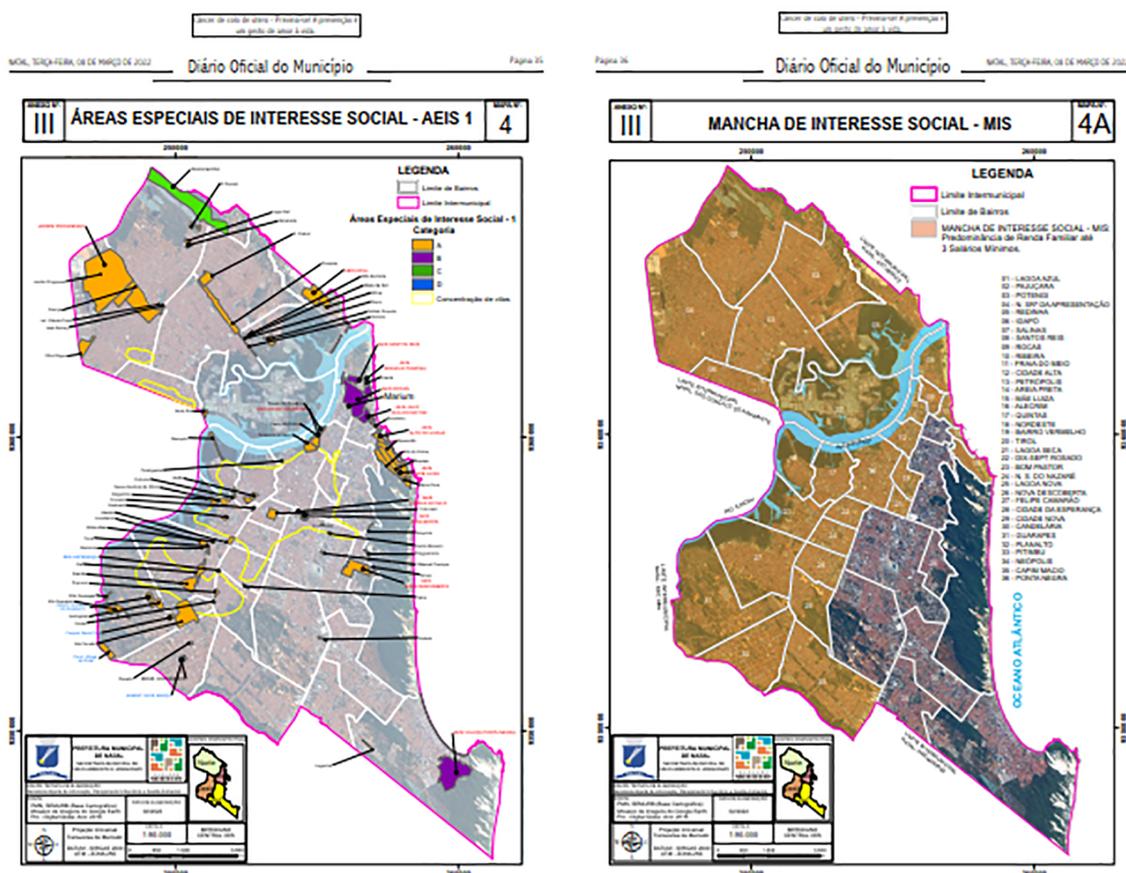
4. A ARRECADAÇÃO DO IPTU E ITBI EM NATAL-RN

Antes de adentrar na especificação das arrecadações dos tributos imobiliários em Natal, é importante fazer uma breve síntese da organização social no território do município, marcado pela segregação socioespacial, em que se destacam duas regiões mais pobres (Norte e Oeste) e duas regiões mais ricas (Sul e Leste).

As pesquisas realizadas na última década demonstram que o município de Natal possui uma dinâmica imobiliária crescente, que atua na expansão do território em direção aos municípios vizinhos da região metropolitana, com ciclos em que o mercado imobiliário é aquecido por fatores externos, como políticas e programas federais e estaduais de habitação, turismo, megaeventos internacionais, entre outros (Silva, 2010; Queiroz, 2012; Pinheiro, 2016; Lima, 2018), que fragmentam a cidade e a dividem em áreas mais valorizadas, com melhor infraestrutura urbana e menos valorizadas, carentes de equipamentos e serviços urbanos.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Natal, revisado recentemente (2017-2022), demonstra essa segregação no espaço urbano, em que a chamada Mancha de Interesse Social (MIS) (Figura 3), que demarca os territórios com predominância de renda de até 3 salários-mínimos, cobre a totalidade dos bairros localizados na Região Administrativa Norte e na Oeste. Enquanto a RA Sul possui apenas um bairro na MIS (Pitimbu) e na RA Leste, apenas dois dos bairros estão fora da MIS (Tirol e Petrópolis).

Figura 3: Mapa das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) tipo 1 e Mapa da Mancha de Interesse Social (MIS) de Natal-RN



Fonte: NATAL, 2022, adaptado pelos autores.

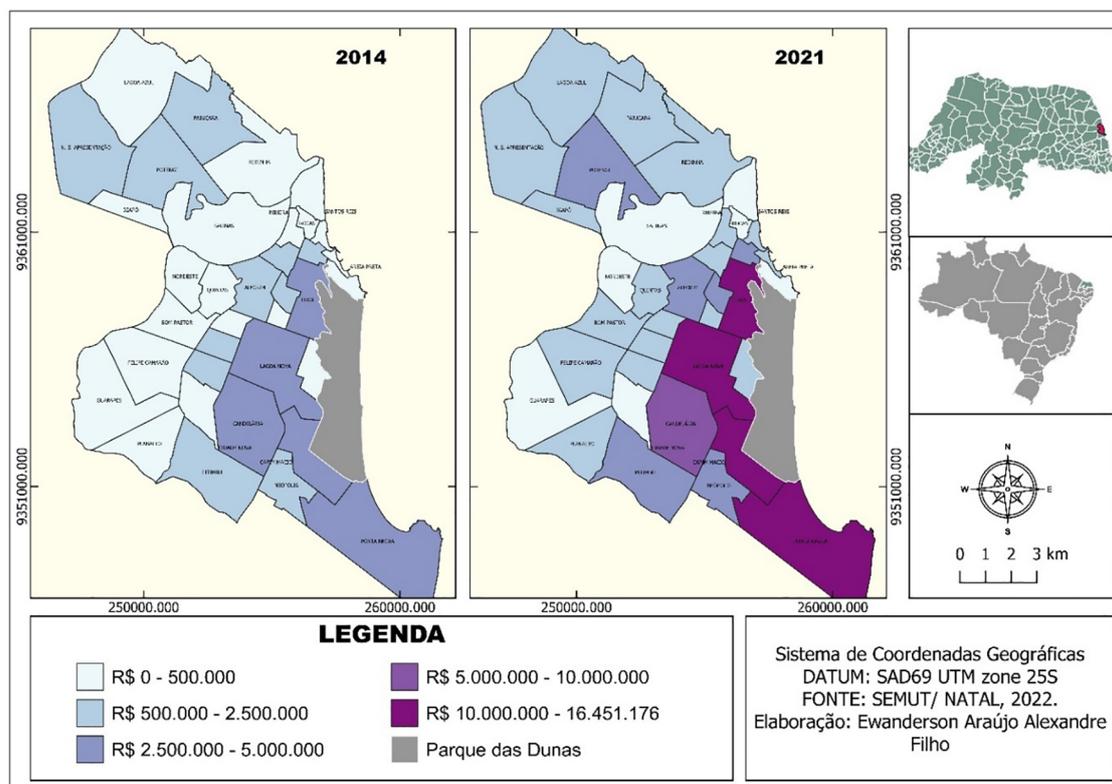
Além disso, na Figura 3 também é demonstrada a localização das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), destacando-se o tipo 1 (territórios ocupados por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e habitacional) categoria A (terrenos ocupados por favelas, vilas, loteamentos irregulares e assentamentos com fragilidades habitacionais) em diversos pontos da RA Norte e Oeste e alguns bairros da RA Leste. Enquanto na RA Sul e demais bairros da RA Leste, a renda não se enquadra da MIS e praticamente não há incidência de AEIS.

Os estudos mais recentes apontam que determinadas áreas da cidade possuem uma concentração de serviços e benfeitorias públicas, com obras de infraestrutura urbana, o que aponta para uma análise sobre a recaptura das mais-valias urbanas e sua relação com a utilização dos instrumentos de arrecadação e a redistribuição dos recursos na cidade (Pinheiro, 2016).

4.1. ANÁLISE DO IPTU POR BAIRROS E TIPOLOGIAS

Ao analisar a Figura 4 percebe-se um crescimento significativo da arrecadação no município, como já demonstrado na análise da receita tributária. No entanto, ao se espacializar a arrecadação por bairro, é possível afirmar que os bairros onde se localiza a população de maior renda coincidem com a maior arrecadação do IPTU e os bairros considerados mais pobres apresentam valores menores de arrecadação do imposto.

Figura 4: Arrecadação em reais do IPTU por bairro em Natal-RN

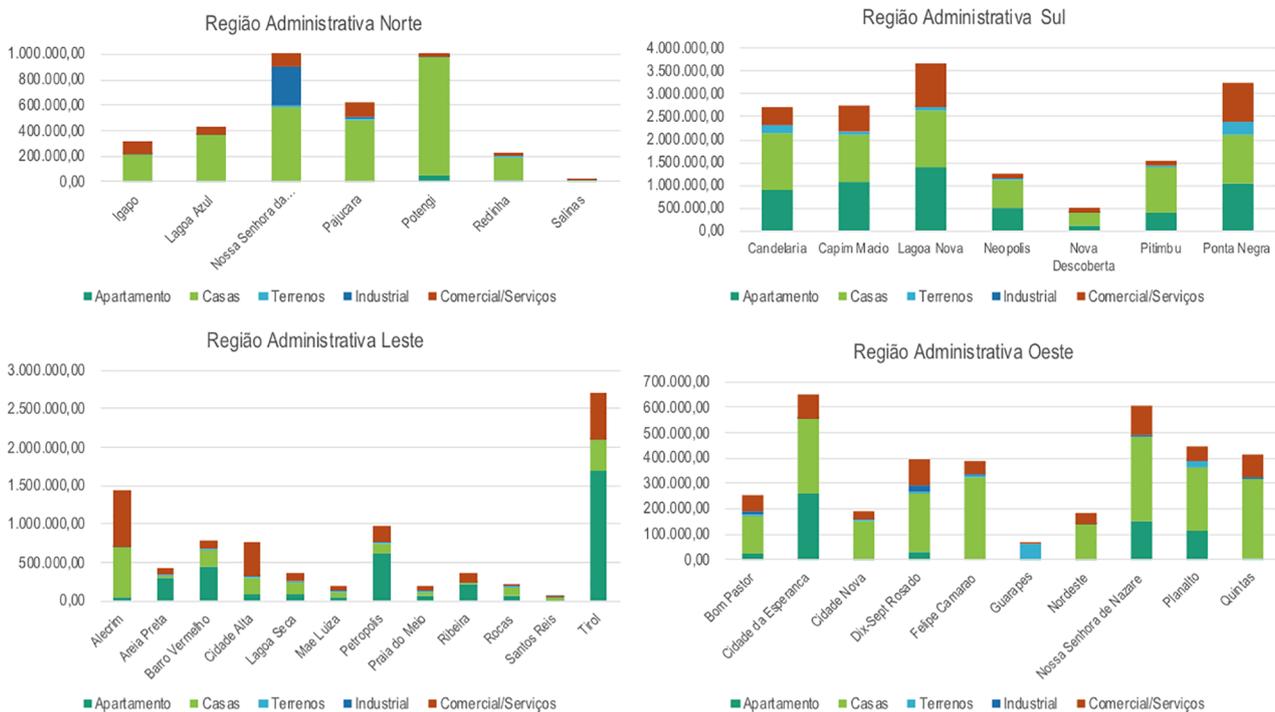


Fonte: Semut/Natal, 2022.

O Gráfico 6 demonstra a arrecadação do IPTU por Região Administrativa, sendo detalhada em cada bairro a arrecadação do imposto predial e territorial urbano por tipo de imóvel. No ano de 2014, a RA Sul se destaca com os maiores valores de arrecadação, especialmente o bairro Lagoa Nova, que ultrapassa os R\$ 3,5 milhões e o bairro Ponta Negra, que ultrapassa os R\$ 3 milhões. Em seguida vem a RA Leste, na qual o bairro Tirol aponta com a maior arrecadação dessa região, acima de R\$ 2,5 milhões. Na outra ponta, a RA Norte tem as maiores arrecadações nos bairros Nossa Senhora da Apresentação e Potengi, não passando, cada um, de R\$ 1 milhão; e a RA Oeste, que possui os bairros com as menores arrecadações totais, onde destaca-se o bairro Cidade da Esperança, com uma arrecadação em torno de R\$ 600 mil.

Na RA Norte é perceptível que a maior parte da arrecadação nos bairros é proveniente do tipo casa, por outro lado, verifica-se uma baixa arrecadação do tipo apartamento (apenas no bairro Potengi) e de terrenos. A incidência de imóveis comerciais aparece em praticamente todos os bairros. A RA Oeste tem predomínio de imóveis residenciais, destacando-se a arrecadação do tipo casa em praticamente todos os bairros, exceto no bairro Guarapes e com incidência de arrecadação de apartamentos na maioria dos bairros. Todos os dez bairros dessa região possuem imóveis comerciais/ de serviços, em quatro deles há uma pequena arrecadação relativa a terrenos e imóveis industriais.

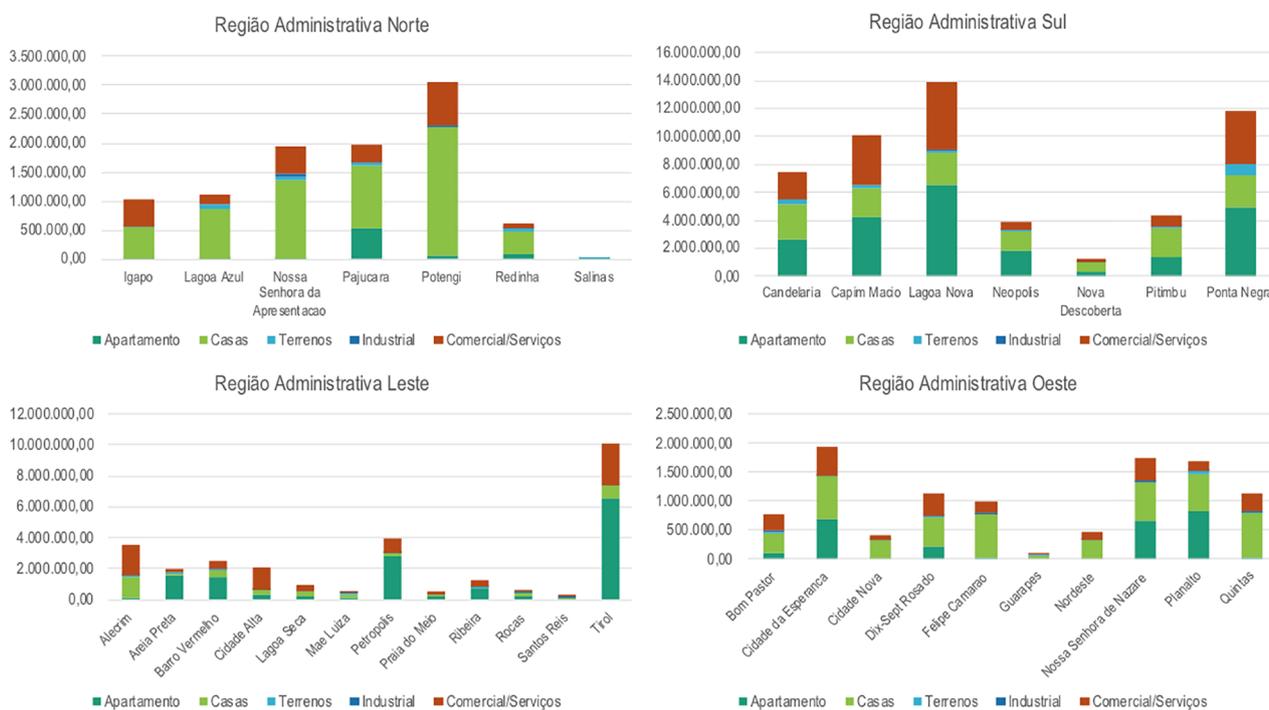
Gráfico 6: Arrecadação do IPTU por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2014.



Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores.

Na RA Sul a grande maioria da arrecadação se deve aos imóveis residenciais, em seguida destacam-se os imóveis comerciais/de serviços, principalmente nos bairros Lagoa Nova e Ponta Negra. Este último também aparece com uma arrecadação mais significativa de terrenos, quando comparados com os demais e praticamente não há arrecadação de IPTU em imóveis industriais nos sete bairros. Por fim, a RA Leste se destaca pelo valor da arrecadação do tipo apartamento na maioria dos bairros, principalmente Tirol – que se destaca por apresentar uma arrecadação bem superior aos demais – seguido por Petrópolis, Barro Vermelho e Areia Preta. Por outro lado, o bairro Alecrim se destaca na arrecadação do imposto de imóveis comerciais/ de serviços.

Gráfico 7: Arrecadação do IPTU por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2021.



Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores.

O Gráfico 7 demonstra a distribuição espacial e por tipo da arrecadação do IPTU no ano de 2021, chamando atenção para o aumento dos valores em todas as regiões administrativas, mas sem alteração da dinâmica verificada em 2014. Na RA Sul manteve-se a relevância dos apartamentos em todos os bairros, seguido dos imóveis comerciais/serviços. Essas duas tipologias se destacam com maiores arrecadações principalmente nos bairros Lagoa Nova, Ponta Negra, Capim Macio e Candelária. Os apartamentos também cresceram na maioria dos bairros da RA Leste, principalmente Tirol, Petrópolis, Areia Preta e Barro Vermelho. Enquanto o Bairro Alecrim continuou com uma maior arrecadação de imóveis comerciais/de serviços e casas.

Continuando a demonstrar uma dinâmica imobiliária distinta, a RA Norte segue com uma arrecadação mais significativa de casas em praticamente todos os bairros, sendo as duas maiores nos bairros Potengi e Nossa Senhora da Apresentação, seguida da arrecadação dos imóveis comerciais/de serviços, em todos os bairros, exceto Salinas. A tipologia apartamento começa a se destacar, quando comparado com o ano de 2014, mas ainda em valores tímidos. Por fim, na RA Oeste, apesar de continuar com as menores arrecadações, também demonstrou crescimento, com um aumento principalmente na arrecadação de IPTU em casas, apartamentos e imóveis comerciais/de serviços, com destaque para os bairros Cidade da Esperança, Nossa Senhora de Nazaré e Planalto. Além disso, percebe-se uma redução na arrecadação de terrenos, o que demonstra uma possível transformação, nesse período, da área construída, principalmente nos bairros Guarapes e Planalto.

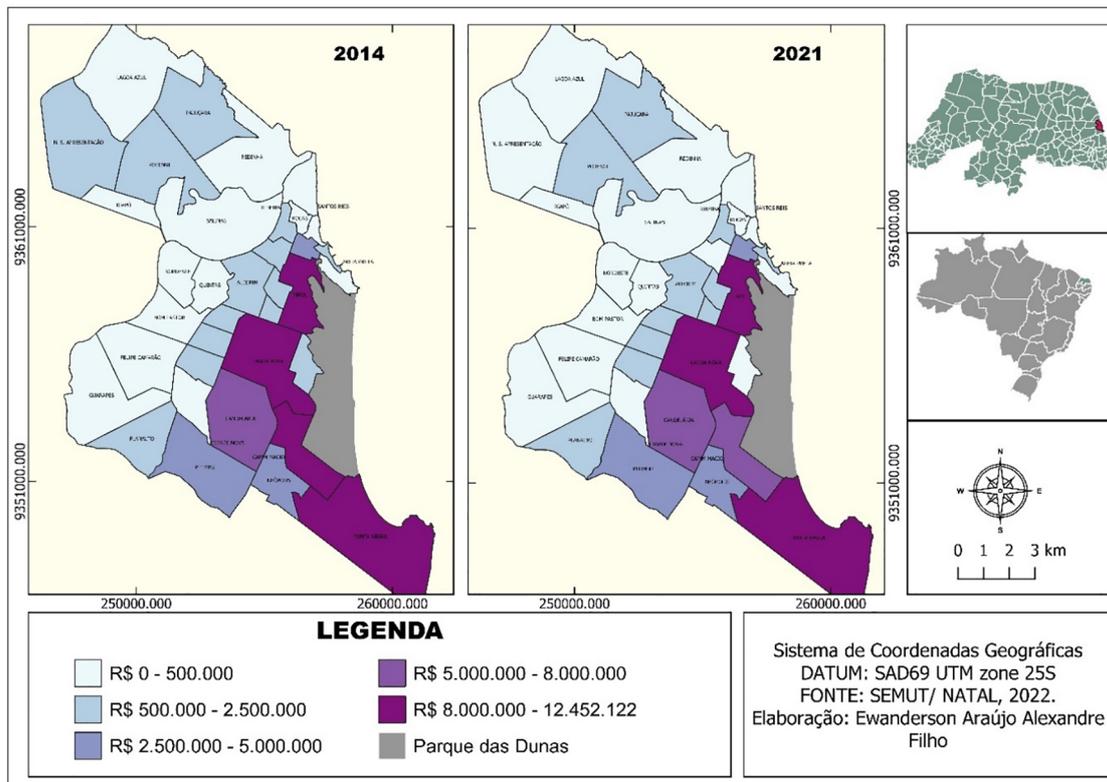
4.2. ANÁLISE DO ITBI POR BAIROS E TIPOLOGIAS

Em relação ao ITBI, a análise da arrecadação deste imposto é de fundamental importância para a compreensão da dinâmica imobiliária, pois ajuda a compreender os fluxos do mercado imobiliário local, vez que o ITBI tem como fato gerador as transações imobiliárias que acontecem no território municipal.

Nesse sentido, Fernanda Furtado (1993) explica que a dinâmica imobiliária é compreendida enquanto processo permanente do crescimento das cidades a partir das transformações da estrutura intraurbana, condicionada por decisões que modificam os usos do solo e se concretizam com o adensamento, a verticalização (crescimento intensivo) e a incorporação de novas áreas ao tecido urbano (crescimento extensivo).

Diante disso, a comparação entre arrecadação do ITBI nos anos de 2014 e 2021 nos bairros de Natal (Figura 5) demonstra uma tendência de comportamento similar ao IPTU, com aumento significativo entre o primeiro e o segundo período analisado e uma distribuição espacial da arrecadação nas regiões administrativas e bairros do município semelhante, maior nas RAs Sul e Leste, nas quais localizam-se os bairros considerados mais valorizados pelo mercado imobiliário, mais verticalizados e com melhores infraestruturas urbanas, e menor nas RAs Norte e Oeste, regiões historicamente marcadas por concentrar a população mais pobre, carente de equipamentos de infraestrutura urbana de qualidade, menos verticalizada e com imóveis menos valorizados.

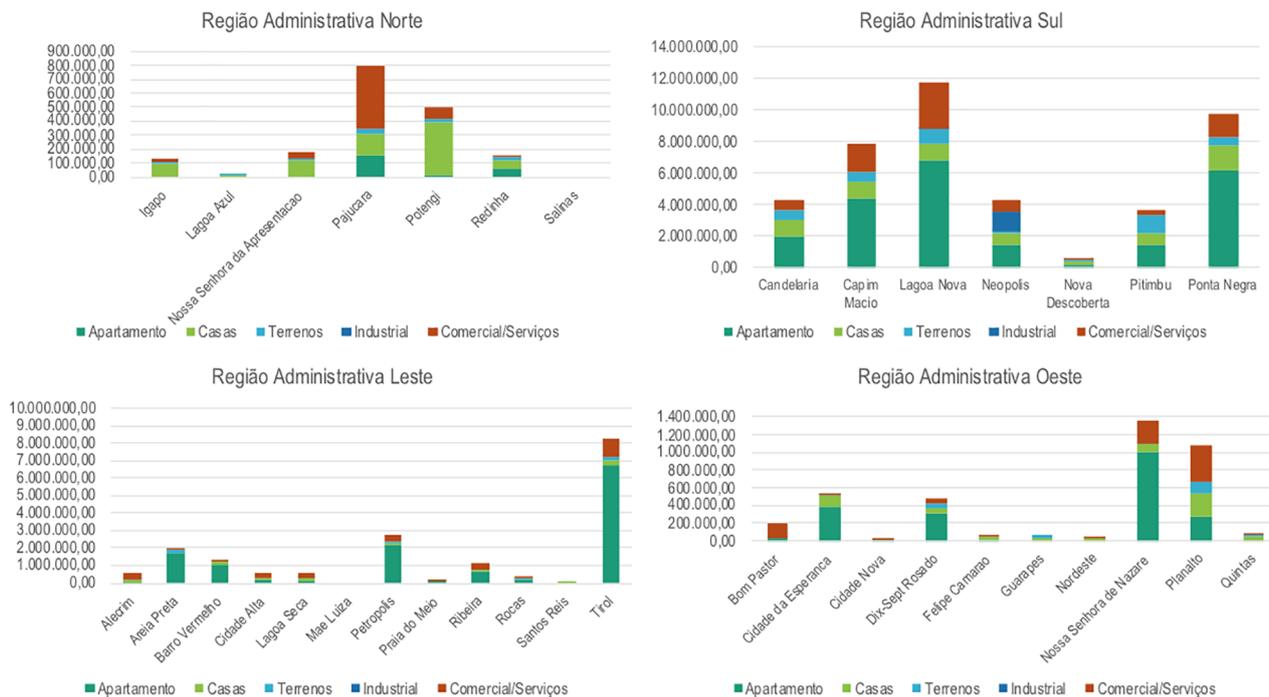
Figura 5: Arrecadação em reais do ITBI por bairro em Natal-RN



Fonte: Semut/Natal, 2022.

Observa-se, no Gráfico 8, que no ano de 2014, a maioria dos bairros da RA Norte não teve um volume de arrecadação significativo relativo a transações imobiliárias, excetuando-se o bairro Pajuçara, que se destacou no tipo imóveis comerciais/ de serviços.

Gráfico 8: Arrecadação do ITBI por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2014.



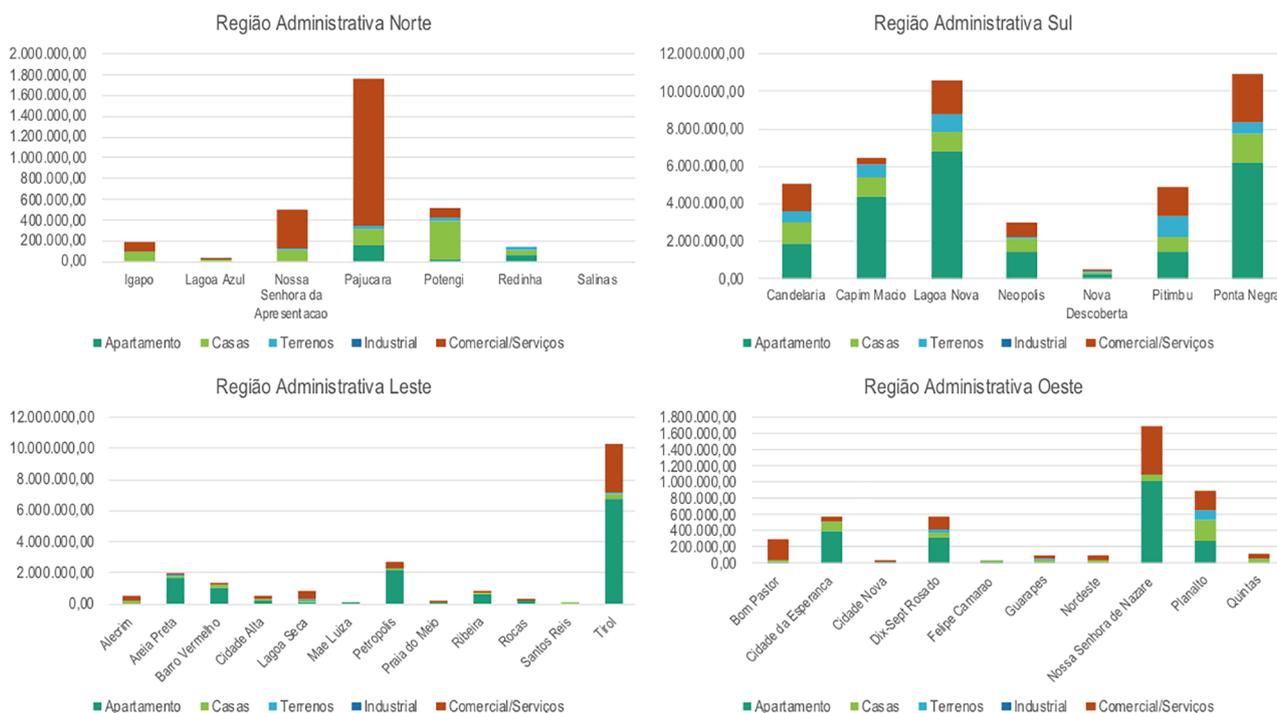
Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores.

A RA Oeste apresentou os menores valores de arrecadação de ITBI, porém de forma mais distribuída entre os bairros, com destaque para as transações de apartamento em Cidade da Esperança, Nossa Senhora de Nazaré e Planalto e imóveis de comércio/serviços no Planalto.

A RA Sul apresenta uma maior quantidade de arrecadação nos bairros, proveniente de transações de apartamentos, seguida por imóveis comerciais/de serviços, casas e terrenos e, assim como na arrecadação do IPTU, destacam-se os bairros Lagoa Nova, Ponta Negra, Capim Macio e Candelária. A RA Leste também demonstra, em relação ao ITBI, comportamento semelhante ao IPTU, com destaque para as transações de apartamento, sobretudo no bairro Tirol.

No ano de 2021, o Gráfico 9 demonstra que a RA Norte teve um aumento significativo da arrecadação do ITBI relativo a imóveis comerciais /de serviço, principalmente nos bairros Pajuçara e Nossa Senhora da Apresentação. Já na RA Oeste, Nossa Senhora de Nazaré apresenta a maior arrecadação de apartamentos e de imóveis comerciais/de serviços. Porém, ambas seguem com volumes arrecadatários bem abaixo dos valores verificados nas RAs Sul e Leste.

Gráfico 9: Arrecadação do ITBI por bairros e tipo de imóvel no município de Natal-RN em 2021.



Fonte: Semut/Natal, 2022. Elaborado pelos autores.

Por sua vez, a RA Sul segue com uma tendência de aumento de arrecadação, nos mesmos bairros já demonstrados (Lagoa Nova, Ponta Negra, Capim Macio e Candelária), com predomínio de apartamentos, seguidos por comércio/serviços, casas e terrenos. E a RA Leste segue com o bairro Tirol apresentando valores bem superiores em relação aos demais, principalmente em relação aos tipos apartamentos e comércio/serviços, seguido por Petrópolis e Areia Preta.

5. CAMINHOS PARA A RECAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANAS A PARTIR DA ARRECAÇÃO DO IPTU E DO ITBI EM NATAL-RN

As pesquisas recentes demonstram que o município de Natal possui uma dinâmica imobiliária acentuada, com ciclos em que o mercado imobiliário é aquecido por fatores externos, reforçando a compreensão de que a dinâmica imobiliária existente nas cidades brasileiras permite maior inteligência fiscal comprometida com o desenvolvimento urbano sustentável e a garantia do direito à cidade em seu sentido amplo para a população urbana.

A partir das análises realizadas percebe-se que tanto em relação ao IPTU, imposto cobrado anualmente de todos os imóveis inscritos no cadastro imobiliário municipal, como ao ITBI, imposto cobrado em razão das transações imobiliárias, principalmente compra e venda, percebe-se que se confirma a tendência de existência de regiões mais valorizadas na cidade (Sul e Leste) e menos valorizadas (Norte e Oeste) pelo mercado imobiliário.

Destaca-se que a dinâmica de produção de residências e imóveis comerciais/de serviços concentra-se nas RA Leste e Sul, em que pese a maioria da população urbana residir nas RA Norte e Oeste, demonstrando um descompasso das políticas urbanas em orientar a produção imobiliária para as regiões com maior peso populacional, que seguem crescendo nas áreas mais valorizadas pelo mercado e não onde há a maior demanda. Além disso, as RA Norte e Oeste continuam a apresentar maior precariedade de infraestrutura, demonstrando que há um ciclo de retroalimentação entre valorização imobiliária dos bairros e alocação de investimentos em áreas de maior peso das classes média e alta, que apesar do aumento na arrecadação dos tributos imobiliários, ainda não são capazes de provocar uma real redistribuição coletiva dos bônus do desenvolvimento urbano.

Diante disso, compreende-se que a agenda de captura de mais-valias urbanas (já definida na legislação) deve ser orientada para uma maior efetividade, seja na atualização da base cadastral imobiliária, no controle social dos instrumentos mais aplicados e na formação de quadros técnicos comprometidos com o tema da arrecadação local.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. Texto de Discussão nº 63. **IPTU e Finanças Públicas Municipais no Brasil: Dificuldades e Potencial.** FGV - IBRE, 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Congresso Nacional. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 28 nov 2022.
- BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.** Brasília: Congresso Nacional. 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm > Acesso em: 28 nov 2022.
- BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.** Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm > Acesso em: 28 nov 2022.
- BRENNER, NEIL. **Espaços da Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica.** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2018.
- BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. **Tributação no Brasil do Século XXI: uma abordagem hermeneuticamente crítica.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.
- CAVÉ, JÉRÉMIE. *et al.* **O financiamento da cidade latino-americana: instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável.** 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_financiamento_cidades.pdf . Acesso em 04 jul 2022.
- FERNANDES, Cintia Estefania. **IPTU: texto e contexto.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- FERNANDES, Cintia Estefania. **O mínimo essencial da gestão urbana territorial em face da cidade constitucional.** Curitiba: PUCPR – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. 2016. (Tese de Doutorado)
- FURTADO, Fernanda. **Urbanização de terras e ocupação do solo urbano: elementos para a análise do processo de crescimento das cidades brasileiras. Estudo de caso: Uberaba-MG, 1972-1990.** Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 1993. (Tese de Mestrado)

GONZÁLEZ, Samuel Jaramillo. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. 2 ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009.

IBGE. **Cidades**: panorama. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>. Acesso em 11 jun 2022.

LEFEBVRE, HENRI. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro. 2001.

LEÔNCIO, Érica Milena Carvalho Guimarães. **O tributo da cidade**: o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias em Parnamirim-RN. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. 2019. (Dissertação de Mestrado)

LIMA, Huda Andrade Silva de. **Incorporando a metrópole funcional**: a produção imobiliária empresarial em Natal e nas cidades do entorno, no período de 2011 a 2016. Natal: UFRN, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2018. (Tese de Doutorado)

MARICATO, E. (2015). Reforma Urbana: Limites e Possibilidades: Uma trajetória Incompleta. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.(org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2ª ed. Rio de Janeiro, Letra Capital.

NATAL. **Código Tributário do Município do Natal**. *Lei Nº 3.882, 11 de dezembro de 1989*. Disponível em: < https://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/lei/lei3.882_22.pdf> Acesso em: 30 set 2021.

NATAL. **Plano Diretor de Natal**. *Lei Nº 082, 21 de junho de 2007*. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-natal-rn>> Acesso em: 10 out 2021.

NATAL. **Plano Diretor de Natal**. *Lei Nº 208, 07 de março de 2022*. Disponível em: < https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20220308_extra_2072cbec38c85d8665a08f520ebbf138.pdf> Acesso em: 10 nov 2022.

PINHEIRO, Daniel Nicolau de Vasconcelos. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas em Natal**: estudo sobre a valorização do solo e os efeitos dos investimentos pré/pós copa do mundo 2014. Natal: UFRN, 2016. (Dissertação de Mestrado)

QUEIROZ, Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara de. **Incorporações imobiliárias**: ciclos, financeirizações e dinâmica espacial. 2012. 270f. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. (Tese de Doutorado)

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O município e a Reforma Urbana: Os desafios da política urbana redistributiva. *In: Proposta: Crise Urbana*. nº 62. p. 5-13. Rio de Janeiro, FASE. 1994

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Política urbana no contexto federativo brasileiro**: aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EDUERJ. 2017.

SANTOS, Karitana Maria de Souza; ATAÍDE, Ruth Maria da Costa; QUEIROZ, Luiz Alessandro Pinheiro da Câmara; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso. Um olhar sobre a densidade populacional das incorporações imobiliárias nas bacias de esgotamento sanitário de Natal/RN. *In: CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (orgs). Gestão Urbana e Política Territorial*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SILVA, Alexsandro F. C. da. **O litoral e a MetrÓpole**. Dinâmica imobiliária, Turismo e Expansão Urbana na Região Metropolitana de Natal – RN. 2010. 414p. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. UFRN, Natal, 2010. (Tese de Doutorado).

SMOLKA, Martin O.; AMBORSKI, David. Value capture for Urban Development: An Inter-American Comparison. *In: Work Papers*. Lincoln Institute of Land Policy. 2000.

SMOLKA, Martin. Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development. *In: Policy Focus Report*. Cambridge, MA: Lincoln Institute Land Policy, 2013.

ENTREVISTA COM JUCIANO MARTINS RODRIGUES¹: MOBILIDADE URBANA – O CAMINHO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E DA REFORMA URBANA

Allan Barbosa Moreira²



No cenário em constante evolução das cidades contemporâneas, a mobilidade urbana emerge como um desafio complexo para a efetivação do direito à cidade e a concretização da reforma urbana. Para explorar as dimensões essenciais desse tema, realiza-se uma entrevista esclarecedora com Juciano Martins Rodrigues, pesquisador e doutor em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (Prourb/UFRJ). Juciano Rodrigues também desempenha um papel ativo como membro do Comitê Gestor do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles, uma parceria entre Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Um dos principais líderes do Observatório das Metrôpoles em temas relacionados aos transportes e à mobilidade urbana, Juciano Rodrigues recentemente trouxe dois materiais sobre o tema e que merecem destaque antes de iniciarmos essa entrevista, sendo a coletânea “Reforma Urbana e Direito à Cidade”, com os capítulos “Caminhos transformadores para a mobilidade urbana nas metrôpoles brasileiras” e “A mobilidade na metrópole do Rio de Janeiro: crise, colapso e caminhos possíveis” ambos publicados pelo Observatório das Metrôpoles em 2023; e “Rio escolhe o caminho da mobilidade insustentável”, matéria publicada pela *Folha de S. Paulo*, em 6 de julho. Esses materiais de alguma forma ilustram a relevância do tema e a importância dos trabalhos que vêm sendo realizados por Juciano Rodrigues.

Portanto, nesta entrevista conduzida pelo doutorando Allan Barbosa Moreira, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN), a discussão se concentrou no tema “Mobilidade Urbana – O Caminho para a Concretização do Direito à Cidade e da Reforma Urbana”. As questões que nortearam essa entrevista foram elaboradas para abordar os principais tópicos concernentes à mobilidade urbana e suas interconexões com o cenário urbano mais amplo.

¹ Pesquisador e membro do Comitê Gestor do INCT Observatório das Metrôpoles - CNPQ/FAPERJ.

² Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Membro do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal) e Bolsista-pesquisador CAPES.

Começando pela primeira pergunta, foi explorado o estado da arte do debate e da mobilização em relação à política de “tarifa zero”. Desde a década de 1990, o debate sobre essa temática permeou o cenário público e político, suscitando questões sobre o financiamento dos sistemas de transporte. A segunda pergunta abordou o “Sistema Único de Mobilidade Urbana”, uma proposta que visa à coordenação e integração de diferentes modos de transporte em uma estrutura coesa. O debate e a viabilidade dessa proposta, especialmente considerando as particularidades das metrópoles brasileiras, foram abordados de maneira aprofundada.

A entrevista também se estendeu à discussão da Reforma Urbana e sua relação intrínseca com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11) da Organização das Nações Unidas (ONU), que propõe cidades e comunidades mais sustentáveis até 2030. A terceira pergunta explorou as linhas estratégicas que podem ser implementadas nas metrópoles para construir sistemas de mobilidade mais acessíveis, sustentáveis e inclusivos, contribuindo para o cumprimento desses objetivos de longo prazo.

Finalmente, o diálogo se voltou para o conceito de “direito à cidade” e seu vínculo com o setor de transporte. Reconhecendo que os transportes desempenham um importante papel na fluidez das atividades urbanas e na transformação das dinâmicas sociais, a última pergunta investigou o papel dos investimentos na expansão de sistemas de média e alta capacidade, incluindo a integração com modos de transporte não motorizados.

Nesta entrevista, Juciano Martins Rodrigues nos conduziu por um panorama no qual a mobilidade urbana se revela como um componente fundamental na concretização de direitos urbanos e na moldagem de cidades mais justas, acessíveis e sustentáveis. As respostas oferecidas pelo entrevistado lançam luz sobre caminhos possíveis e desafios a ser enfrentados na busca por uma mobilidade verdadeiramente transformadora nas metrópoles contemporâneas, sendo apresentada na sua totalidade, sem modificações. Desejamos uma leitura proveitosa!

1. *O debate sobre “tarifa zero” não é recente, na verdade, essa discussão começou a partir dos anos 1990 e percorreu de forma intermitente o debate público acerca do financiamento dos transportes. Qual o estado da arte do debate e da mobilização na metrópole sobre a proposta da política de tarifa zero?*

Sem dúvida, a discussão sobre o financiamento dos transportes atingiu outro patamar nos últimos anos. A crise provocada pela pandemia confirmou que a melhoria nas condições de deslocamento da população passa inevitavelmente pela discussão sobre como conciliar a dimensão do financiamento e a efetivação do transporte como direito essencial, como é asseverado por nossa Constituição. Vale lembrar que, no Brasil, cerca de 90% do custeio dos sistemas de transporte público vem da receita tarifária. Essa discussão recai sobre o debate necessário a respeito do papel que a tarifa não deveria cumprir nessa equação. Ou seja, fica cada vez mais evidente que a operação não pode depender exclusivamente do

valor arrecadado pela passagem. Assim como as operadoras não podem continuar sendo remuneradas conforme a quantidade de pessoas que transportam, modelo que estimula a lotação. Hoje, a compreensão sobre a mobilidade e o transporte público financiados por fundos vinculados a políticas públicas está amadurecendo e tem evoluído para um debate pragmático e propositivo. Ou seja, depois da experiência pioneira e quase exitosa de São Paulo, na virada dos anos 1980 para os anos 1990, das manifestações de junho de 2013, quando a mobilidade foi central, da implementação dos vermelhinhos em Maricá, um dos casos mais emblemáticos, a Tarifa Zero vem se tornando realidade e, diria, veio para ficar. Segundo levantamento do pesquisador Daniel Santini, da Fundação Rosa Luxemburgo, o Brasil chegou a 80 municípios com Tarifa Zero universal. Além disso, várias ações vêm aproximando outras cidades dessa ideia, inclusive grandes cidades, contrariando aqueles que dizem que Tarifa Zero é coisa de cidade pequena. Em termos de estado da arte, acho que um dos casos mais relevantes é o de Belo Horizonte. Lá, os movimentos Tarifa Zero BH, Nossa BH, e Minha BH lançaram uma minuta de um projeto de lei denominado “Busão 0800”, que torna o transporte público de ônibus gratuito. Nesse projeto, como um dos mecanismos de financiamento, a ideia é que as empresas substituam o pagamento do vale-transporte por uma repasse direto à prefeitura, que então financiaria o sistema. Há estudos que mostram que isso é viável. Curiosamente, Minas Gerais é hoje o Estado com maior avanço em termos de Tarifa Zero e isso deve muito à participação popular. Sem dúvida, ocorreram muitos avanços na discussão sobre Tarifa Zero e o mais importante é destacar que as experiências implementadas com sucesso em muitos municípios do país mostram ser possível tirar das costas dos trabalhadores um custo que beneficia toda a sociedade e, acima de tudo, é crucial para a garantia do Direito à Cidade e para o desenvolvimento econômico e social de qualquer cidade, Estado e país.

2. *Buscando resgatar o recente debate acerca da construção do “Sistema Único de Mobilidade Urbana”, qual o debate e a mobilização na metrópole sobre a adoção da proposta do Sistema Único de Mobilidade? Pensando no longo prazo, isso seria viável considerando as especificidades das metrópoles brasileiras?*

Em primeiro lugar, é preciso dizer que pensar a implementação de um Sistema Único da Mobilidade Urbana é uma tarefa muito difícil, mas não impossível. É óbvio que o desenho de um sistema como esse vai esbarrar no contexto de complexidade do nosso conflituoso sistema federativo, na diversidade da rede urbana, nas enormes desigualdades regionais e nas injustiças sociais e ambientais presentes, principalmente nas grandes cidades e metrópoles do país. Contudo, eu penso que é só a partir dessa visão abrangente do país em que União, Estados e Municípios entendam e de fato assumam suas responsabilidades em relação à mobilidade urbana que teremos condições de romper com o modelo excludente baseado no planejamento para a automobilidade e na precariedade do transporte coletivo que prevalece hoje. Somente a partir dessa visão sistêmica de

um país de dimensões continentais como o Brasil é que poderemos pensar em planejar investimentos que, por exemplo, otimizem, requalifiquem e expandem as infraestruturas, sobretudo aquelas para os sistemas de alta capacidade, fundamentais para atender os espaços metropolitanos. Nós não podemos esquecer que vivemos em um país onde, aproximadamente, 70% da população vive em espaços definidos pelo IBGE como metrópoles. São territórios onde, para a realidade da vida cotidiana, a divisão política administrativa dos municípios não faz a menor diferença. As pessoas estão – o tempo todo – circulando em busca das oportunidades urbanas, seja emprego, educação, lazer e cultura. Sobre isso, não tenho como não me lembrar do Rio de Janeiro, onde um péssimo serviço de transporte metropolitano compromete o nível de acessibilidade de milhares de cidadãs e cidadãos, privados de um transporte ferroviário decente. Hoje, a população é refém das condições extremamente precárias de circulação promovida pela empresa SuperVia, concessionária do serviço de trens metropolitanos. Os atrasos, a interrupção frequente de viagens, a superlotação, a insegurança e a falta de acessibilidade são problemas muito comuns. Para piorar, a queda no movimento durante a pandemia agravou a situação, amplificando uma crise que se arrasta há anos. Crise essa que sucessivas gestões estaduais não foram capazes de resolver, inclusive aquelas que embarcaram na onda dos chamados megaeventos. Aos mesmo tempo, a forma dos arranjos institucionais existentes se mostra incapaz para enfrentar o desafio ambiental no transporte, que requer ações de descarbonização e de maior participação dos modos ativos e de frotas de emissão zero. Da mesma forma, as esferas federal, estadual e municipal estão se movendo pouco para mudar o modelo de financiamento, baseado na passagem quase exclusivamente pelo usuário.

Nesse sentido, penso eu, que somente a União reúne as condições necessárias para conduzir uma política ampla e de alcance nacional para enfrentar esses desafios. A partir da ação federal planejada, organizada e com objetivos determinados e orientados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana será possível avançar em uma agenda com chances reais de se efetivar. Ao mesmo tempo, seu papel decisivo no enfrentamento da crise da mobilidade agravada com a pandemia não poderá ocorrer da forma como foi tratada no Governo Bolsonaro. Em primeiro lugar, a mobilidade foi uma questão negligenciada e, como ocorreu em outras áreas, não houve enfrentamento efetivo dos impactos da pandemia. Exemplo foi a tramitação da chamada PEC Kamikaze, que previa a destinação de R\$ 2,5 bilhões como subsídio para o setor de transporte, justificado pela necessidade de cobrir os custos da gratuidade de pessoas com 65 anos ou mais de idade. No entanto, o projeto aprovado pelo Congresso Nacional não definiu critérios claros sobre quando e como os municípios, estados e regiões metropolitanas acessariam esses recursos. Também não há clareza sobre como seria feita a contrapartida e como funcionariam os mecanismos de fiscalização e transparência. Isso mostra como seria a atuação do Governo Federal a partir da ideia de um sistema único, incluindo seu papel de incentivar a visão de planejamento nos municípios e nos Estados, esses últimos responsáveis pelo planejamento da mobilidade na escala metropolitana. Ao mesmo tempo, a construção de um sistema único de mobilidade urbana colocaria a União como protagonista, já que caberia a essa instância

o financiamento para a infraestrutura e a gestão dos serviços, assegurando seu caráter coletivo e universal. Por esses motivos, é fundamental destacar a importância da proposta de criação do SUM (como tem sido chamado o Sistema Único de Mobilidade) elaborada por uma coalização de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, pesquisadores e ativistas. Por fim, eu destacaria que o SUM seria fundamental para destravar o financiamento de infraestruturas, que poderia ser inserido em um ciclo de investimentos que ative uma cadeia produtiva mais ampla a partir da expansão do gasto público e da mobilização do setor produtivo. Com isso, contribuiria também para romper com a lógica de precarização do mercado de trabalho, impulsionando a geração de emprego e renda, inclusive em setores de média e alta capacidade tecnológica no país.

3. *Evocando a discussão acerca da Reforma Urbana, pautada inclusive nos últimos estudos do Observatório das Metrôpoles, porém, com um olhar atento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis), que linhas estratégicas podem assegurar na metrópole a construção de um sistema de mobilidade mais acessível, sustentável e inclusivo até 2030?*

No âmbito do Observatório das Metrôpoles, nós temos defendido que as soluções capazes de influenciar, de fato, uma mobilidade urbana transformadora precisam seguir o caminho de uma ampla reforma urbana e da promoção do direito à cidade. Embora muitos dos problemas de transporte urbano sejam, acima de tudo, questões relacionadas a obstáculos práticos de gestão, de técnicas de construção e de implementação de tecnologias, as soluções para essa grave e persistente crise estão, sobretudo, no âmbito da política. Mais especificamente na construção de uma agenda integrada com diversas esferas da sociedade e engajada em ações estruturadas de médio e longo prazo. Fazem parte dessa agenda a Tarifa Zero e o Sistema Único de Mobilidade, mas não só. Em primeiro lugar, temos que pensar que a inclusão no transporte começa pela democratização do uso do espaço público, combatendo o privilégio ao automóvel, com sistemas, infraestruturas e desenho urbano orientados pelas necessidades das pessoas de todas as idades, gêneros, grupos étnico-raciais e moradores dos territórios populares. Aliado a isso, é fundamental que os projetos de mobilidade coloquem em primeiro lugar o interesse social, garantindo a participação ampla, plural e inclusiva nas decisões de planejamento nas cidades. Nesse sentido, eu destacaria também a importância de ações visando à transparência, com amplo e irrestrito acesso a dados e informações. Essas são etapas cruciais para a construção de uma política de mobilidade urbana baseada em processos decisórios democráticos e inclusivos. Nessa linha, além de considerar as demandas construídas pelos movimentos sociais e pelas comunidades, por vezes impactadas negativamente por políticas urbanas ou pela falta delas, o processo de planejamento deve também garantir o acompanhamento público do processo de planejamento e execução em todas as suas fases. Trata-se de algo fundamental, considerando que o histórico recente das políticas de mobilidade mostra

que muitas delas são anunciadas prometendo benefícios a todos, mas em sua execução acabam, claramente, promovendo exclusão, tal como acontece nos casos das populações ameaçadas de remoções forçadas. Os direitos das comunidades, o respeito a seus espaços de vida, por vezes ancestrais, e identidades a meu ver são inegociáveis. Nesse contexto, é indispensável uma mobilidade com despejo zero.

Pensando, ainda, do ponto de vista da inclusão, temos que lembrar a prioridade ao automóvel torna a população mais sujeita à violência no trânsito, inclusive crianças, idosas e pessoas mais vulneráveis no trânsito. Uma face mais perversa da motorização é o incentivo dado às motos. A motocicleta é um veículo que possui vantagens individuais, sobretudo econômicas e vem se tornando a única opção das populações de menor rendimento. Contudo, devido à vulnerabilidade dos usuários, tem se tornado uma grande desvantagem social. O pesquisador Eduardo Vasconcellos sempre lembra dessa verdadeira tragédia social que é a dependência da moto, só no período entre 1996 e 2011, foram registradas 85 mil mortes de motociclistas pelo Ministério da Saúde. Nesse sentido, no caso do nosso país, o desafio relacionado à segurança na mobilidade passa inevitavelmente por soluções que diminuam sua dependência como meio de transporte cotidiano e garantam, por exemplo, melhores condições para os trabalhadores do setor de entregas. Em áreas metropolitanas, vale dizer, as viagens em distâncias maiores tornam os usuários ainda mais vulneráveis, especialmente a população moradora de municípios periféricos. Aqui, vale destacar que a implementação de transporte de alta capacidade seguro é fundamental para enfrentar esse desafio. Mas eu chamaria a atenção também para áreas centrais, onde as soluções estão mais na gestão da velocidade ou na implementação de zonas livres de carro. Medidas de redução de velocidades nas áreas mais densas e mais frequentadas das cidades diminui tanto o risco de uma colisão quanto a gravidade das lesões resultantes nas vítimas. Além disso, cumprem papel fundamental na inclusão ao criar uma ambiência urbana amigável para pedestres em geral, mas sobretudo crianças, idosos e pessoas com mobilidade reduzida. Acho fundamental também uma política integrada de mobilidade para a segurança das mulheres no trânsito e no transporte público. Todos os dias, a gente vê notícias sobre as condições a que elas estão submetidas cotidianamente, sobretudo aquelas que envolvem as situações de assédio e importunação sexual.

No âmbito da sustentabilidade ambiental, a principal questão hoje diz respeito ao papel que as políticas de mobilidade urbana devem desempenhar papel protagonista no combate às emergências climáticas. Os ônibus respondem por 85,7% dos deslocamentos em transporte coletivo no Brasil, operando majoritariamente com óleo diesel. Segundo o Observatório do Clima, os transportes respondem por 47% das emissões de CO₂ no setor de energia. Nesse contexto, a descarbonização da frota de transporte público tem se mostrado um dos caminhos mais estratégicos para baratear a operação do sistema sobre pneus em médio e longo prazos. E, ao mesmo tempo, alternativa promissora para mitigar a ocorrência de eventos climáticos e meteorológicos extremos atrelados ao aquecimento global no mesmo horizonte e melhorar a qualidade do serviço. Como sabemos, numa situação em que prevalece a injustiça socioambiental nas metrópoles, quem é mais

atingido pelos efeitos deletérios dessas mudanças é a população mais pobre e marginalizada, em áreas de risco ambiental e áreas distantes dos centros e das zonas privilegiadas das cidades. Hoje, os ônibus de tração elétrica à bateria têm sido colocados como uma alternativa viável para contornar esses desafios. É sabido que são veículos que custam o dobro de um ônibus a diesel, porém, o investimento em capital é compensado pela redução dos custos de operação e manutenção, que pode chegar a quase 70%, como tem sido demonstrado pela experiência chilena. Ao mesmo tempo, a melhora proporcionada pela redução significativa do desconforto térmico e sonoro gera também potenciais impactos positivos para atrair novos usuários, fidelizá-los e dignificar as condições de trabalho de condutores e cobradores, além de gerar efeitos positivos sobre o bem-estar urbano.

4. *O direito à cidade também é um tema que ocasionalmente volta à arena de discussão pública. Os transportes são um setor estratégico que permite o “movimento pendular”, mas também é capaz de transformar as rotinas e vivências sociais. Que papel devem ter os investimentos na ampliação do transporte de média e alta capacidades, incluindo a integração com meios de transporte não motorizados?*

Sobre isso, eu acho que o ponto de partida é reconhecer que o Brasil é um país metropolitano, mais que um país de grandes concentrações urbanas. Isso significa assumir que a realidade do deslocamento cotidiano de milhares de pessoas entre os municípios metropolitanos, cada um com suas próprias instâncias administrativas, é uma condição adicional para a política pública, especialmente aquelas cujos objetos extrapolam os limites municipais. Diante desse contexto, eu acho essencial que os estados assumam suas responsabilidades quanto à gestão das funções públicas de interesse comum, seja criando estruturas de governança, realizando investimentos nas áreas conurbadas ou, ainda, coordenando a elaboração dos planos de mobilidade na escala metropolitana. Aliás, esse instrumento é essencial para uma melhor coordenação dos investimentos nesses territórios, sobretudo porque prevalece uma realidade em que há uma pequena integração entre o que se financia e o que se planeja. Nesse ponto, o SUM também seria um enorme avanço, diga-se de passagem. Além disso, eu chamaria a atenção para a possibilidade de utilização dos consórcios públicos, instrumento fundamental para a gestão de sistemas de transporte que cobrem mais de um município. Essa instrumento, garantido por lei, é pouco utilizado no Brasil. Por fim, não dá para imaginar as soluções para os problemas de transporte nas metrópoles sem considerar o protagonismo do transporte de massa, especialmente sobre trilhos. A meu ver o país – União, Estados e Municípios – precisa criar condições para um planejamento sério e continuado para viabilizá-lo no médio e longo prazo. Mais uma vez, não tenho como evocar o exemplo do Rio de Janeiro, lugar onde eu vivo e ao qual dedico parte dos meus esforços de pesquisa. Na verdade, um exemplo do que não fazer. Nós temos um metrópole integrada do ponto de vista do mercado de trabalho, mas fragmentada em termos de integração social. Essa desintegração se manifesta

ainda mais diante de aumentos exorbitantes no valor das tarifas dos trens que impacta diretamente no orçamento das famílias, já expostas a uma crise social, econômica e urbana na metrópole, diga-se de passagem, cada vez mais empobrecida, desindustrializada e dominada pelo que há de pior na política. Hoje, o custo de uma viagem de ida e volta de trem na região metropolitana do Rio de Janeiro compromete quase um quarto do salário-mínimo. Esse valor, como eu já disse, compromete o nível de acessibilidade de milhares de pessoas da metrópole. Diante de um valor proibitivo como esse, as pessoas não conseguem alcançar oportunidades de emprego, serviços de saúde e atividade de lazer e cultura. Nós estamos, portanto, diante de uma política deliberada de exclusão através do transporte. Praticamente um apartheid.

TRAJETÓRIAS TRANSMASCULINAS, A DESCOBERTA DE UMA IDENTIDADE E AS RELAÇÕES FAMILIARES

TRANSMASCULINES TRAJECTORIES, THE DISCOVERY OF AN IDENTITY AND FAMILY RELATIONSHIPS

Andressa Ribeiro¹

<http://orcid.org/0000-0002-2079-9329>



RESUMO

Este artigo trata da relação entre homens trans, e outras transmaculindades, e suas famílias no momento de revelação à família dessas identidades. O artigo tem fundamento em narrativas de vida de cinco interlocutores que viviam na cidade de Salvador, na Bahia, entre os anos de 2013 e 2018, entre 18 e 28 anos de idade, e é construído com base nos relatos de experiência de vida assim como em entrevistas em profundidade. Em determinado momento de suas vidas, eles assumem uma identidade transmasculina e, diante disso, negociam com suas famílias essa nova identidade de gênero. Menos do que reagir a uma revelação problemática, as narrativas mostram que o grupo familiar se engaja em um novo tipo de agenciamento das relações; ora no sentido de atuar para a reinscrição sexuada do sujeito no grupo familiar a partir do reconhecimento de seu novo gênero de identificação, ora reafirmando o gênero assignado no nascimento. Este artigo procura refletir sobre trajetórias de vida de homens trans, e outras transmasculindades, e suas relações com o grupo familiar.

Palavras-chave: transmasculindades; gênero; identidade; relações familiares; narrativas.

ABSTRACT

This article deals with the relationship between trans men, and other transmaculindities, and their families at the moment of revealing these identities to the family. The article is based on the life narratives of five interlocutors who lived in the city of Salvador - Ba, between

¹ Doutora e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é professora Adjunta da UNILAB. Autora do livro *Da Av. Cerqueira Lima ao Beco dos Artistas: um espaço de sociabilidade GLS*. Agências de fomento da pesquisa: Capes, Fapesb, UNILAB. E-mail: andressa.antropologia@gmail.com

2013 and 2018, between 18 and 28 years of age, and is built based on life experience reports as well as in depth interviews. At a certain point in their lives, they assume a transmasculine identity and, in view of this, negotiate this new gender identity with their families. Less than reacting to a problematic revelation, the narratives show that the family group engages in a new type of agency of relationships; sometimes acting toward a sexual re-inscription in the family group from the recognition of their new gender identification, sometimes reaffirming the gender assigned at birth. This article seeks to reflect on the life trajectories of trans men, and other transmasculinities, and their relationships with the family group.

Keywords: Transmasculinities. Gender. Identity. Family relationships. Narratives

INTRODUÇÃO

A título de introdução, este artigo foi construído por meio de narrativas de vida de homens trans e outras transmasculinidades² e é fruto de uma pesquisa que ocorreu entre os anos de 2013 e 2018, realizada com doze homens trans, entre 18 e 28 anos de idade, na cidade de Salvador, capital do estado da Bahia. A pesquisa se desenvolveu pelo encontro constante com esses interlocutores – de modo que foi possível acompanhar parte de suas trajetórias de vida e os conhecer em seus cotidianos –, assim como pela realização de entrevistas abertas e em profundidade que tinham como foco a experiência transmasculina.

A análise de narrativa, como recurso metodológico, é central nesta pesquisa e aparece não no sentido clássico da narratologia – ou seja, como um texto que tem início, meio e fim, com nó e desenlace, e no qual há uma intriga que leva ao desenvolvimento da história; mas no sentido que Walter Benjamin (1994) atribui no texto “O narrador”, quando diz que “narrativa” é tudo aquilo que descreve uma experiência. “O narrador retira da experiência o que ele conta: sua própria experiência ou a relatada pelos outros” (Benjamin, 1994, p. 5). Toda narrativa é um ato de contar uma experiência. Falar no uso metodológico da análise de narrativas, neste artigo, é atentar, portanto, para a relação íntima que as falas dos interlocutores guardam com o ato de contar suas experiências de vida.

Além disso, a análise de narrativa mantém uma relação íntima com a interpretação. Proveniente do paradigma hermenêutico, tal análise não pretende alcançar a verdade dos fatos, ela não parte da perspectiva de que os fatos guardam em si uma verdade. Para esse paradigma, a verdade é apenas uma versão dos fatos, erigida de determinado ponto de vista. Nesse sentido, “nossas interpretações analíticas são parciais, verdades alternativas que apontam para uma credibilidade, não uma certeza; para um alargamento do

² Homens trans são pessoas que foram assignadas mulheres no momento do nascimento, mas, que, no decorrer da vida, identificam-se como homens, podendo realizar, parcial ou integralmente, as mudanças em termos corporais, comportamentais e documentais necessárias ao reconhecimento da sua identidade. Um dos interlocutores desta pesquisa, entretanto, oscila entre afirmar e não afirmar uma identidade de homem trans. Em geral, nas entrevistas, ele questiona a identidade de homem trans e pede, apenas, para se referir a ele no masculino e para que ele seja reconhecido como homem. Daí a utilização do termo “outras transmasculinidades”.

entendimento, mais do que um controle sobre os fatos³” (Riessman, 1993, p. 64, tradução nossa). Assim, toda a construção deste texto está em consonância com a dimensão interpretativa que funda a análise de narrativa e, nesse sentido, pretende-se menos chegar à verdade dos fatos do que alargar os horizontes interpretativos dessas experiências.

Neste artigo, especificamente, são utilizadas apenas as narrativas de cinco interlocutores⁴ que versam sobre o momento de descoberta de uma identidade masculina e o impacto dessa descoberta nas relações familiares. Pensar o papel da instituição familiar no contexto da assunção de identidades transmasculinas é o foco central deste artigo. Os laços de filiação são fundamentais para uma (re)inscrição, em termos de gênero, ser bem ou malsucedida, ser mais ou menos violenta com os sujeitos que a demandam.

É no seio da família que ocorre, primariamente, uma inscrição sexuada do corpo (Rubin, 1993). Essa inscrição sexuada tende a marcar, originariamente, a noção de pessoa que se desenvolve no grupo familiar. Como, então, distintos grupos familiares participam e se engajam na (re)instauração de uma nova identidade de gênero quando esta é demandada por um dos integrantes do seu grupo? Quais as consequências do modo de engajamento do grupo familiar para a conformação dessa nova identidade de gênero? É sobre essas questões que o presente artigo procurará refletir e problematizar.

O CONTEXTO FAMILIAR EM EXPERIÊNCIAS TRANSMASCULINAS

Boa parte dos interlocutores desta pesquisa, após assumir a identidade de homens trans, teve como primeira atitude informar primeiro à mãe e, depois, aos seus familiares a sua descoberta. Alguns, no entanto, quando percebiam que não existia uma abertura para essa revelação no seio familiar, iniciavam o projeto de transição sem necessariamente ter uma conversa com seus familiares com o intuito de revelar-lhes sua situação.

Na literatura nacional, pouca informação há sobre o lugar da família, em experiências transmasculinas, na constituição dessa nova persona a partir de uma nova inscrição no gênero via modificação corporal. Segundo Laurence Hérault (2011), a literatura internacional sempre trata a família como uma instância que simplesmente reage ao projeto de transexualização. “A pessoa transexual faz seu ‘coming out’ e os outros reagem a essa revelação, o que leva, deste modo, o mais frequentemente, a lhes distinguir segundo sua capacidade de aceitação e de tolerância” (tradução nossa)⁵ (Hérault, 2011, p. 27).

Hérault (2011) chega a citar Emerson e Rosenfeld (1996) que descrevem um processo de ajustamento familiar, o qual compreende etapas: a negação, a raiva, a negociação, a depressão e, por fim, a aceitação. Ela também cita Lev (2004), quando ele postula quatro

³ Our analytic interpretations are partial, alternative truths that point to credibility, not certainty; for a broadening of understanding, more than a control over the facts (Riessman, 1993, p. 64).

⁴ Neste artigo, opta-se por utilizar nomes fictícios assim como por manter o uso de prenomes masculinos. Tal escolha justifica-se pelo respeito à identidade de apresentação dos interlocutores desta pesquisa e pela preservação do anonimato.

⁵ La personne transsexuelle fait son « coming out » et les autres réagissent à cette révélation, ce qui amène d’ailleurs le plus souvent à les distinguer selon leur capacité d’acceptation et de tolérance (Hérault, 2011, p. 27).

etapas no que diz respeito à relação com a família: aquela da descoberta-revelação, aquela da desestabilização, a da negociação e, por fim, aquela da descoberta de um equilíbrio. Para ela, por mais que esses estudos tenham a importância de tentar alcançar a complexidade da experiência do sujeito que vive a transexualidade junto a seus próximos, aspecto este tão negligenciado na literatura, essa perspectiva ainda percebe a participação da família apenas como uma reação ao projeto de transexualização que se traduz na diáde tolerância/intolerância.

O que propõe Héroult (2011) é não pensar a família apenas como um receptáculo dessa informação, mas, sim, como uma instância que participa, afeta e é afetada pela experiência.

Os laços de filiação são, nós sabemos, os laços que nos oferecem, por excelência, existência e conteúdo. Desde nossa vinda ao mundo e, frequentemente, ao longo da nossa vida, eles nos inscrevem dentro dos grupos e das redes sociais suscetíveis de nos oferecer um lugar e uma história pessoal, quer dizer, capazes de nos fazer estar no mundo. No mais, nossa inscrição sexuada se define, ganha sentido, se aprende e se manifesta também dentro do quadro da parentela. Nós não somos jamais só pais, mas pai ou mãe, nós não somos jamais só crianças, mas filhos ou filhas, nós não somos jamais somente irmãos, mas irmão ou irmã. De outra maneira, os laços de filiação nos fazem ser sexuados e se compreende, então, que a transexualidade de uma pessoa e seu eventual projeto de transição pode ser utilmente pensado dentro desse contexto (tradução nossa)⁶ (Héroult, 2011, p. 34).

Nesse sentido, a família é responsável por fazer o indivíduo existir de maneira sexuada no mundo. Se, no momento do nascimento, o trabalho dos pais é fundar o sexo da criança para colocá-la no mundo, no projeto de transição, a família também está mais ou menos engajada nessa refundação sexuada de um de seus membros (Foucault, 2007). Esse engajamento pode se dar tanto no sentido de contribuir para a transição quanto no sentido de retardá-la e mesmo impedi-la. Para Ariel, um dos interlocutores, cujo pai é extremamente distante e que perdeu a mãe, a morte desta foi um marco para seu reposicionamento gendrado no mundo, a postura conservadora da família – do tio, da avó – assim como a falta de apoio e proximidade interferiram tanto no ritmo quanto no teor das suas escolhas no que diz respeito às modificações corporais⁷.

Para muitos pais, o projeto de transição pode significar o risco do desaparecimento de seu filho ou sua filha. Diante desse risco, alguns reiteram o sexo assignado no momento do nascimento do seu filho ou da sua filha e outros se empenham de perto na sua nova reinscrição sexuada no mundo. “Porque em outros tempos, eles fizeram o

⁶ Les liens de filiation sont, on le sait, des liens qui nous offrent, par excellence, existence et contenance. Dès notre venue au monde et souvent tout au long de notre vie, ils nous inscrivent dans des groupes et des réseaux sociaux susceptibles de nous offrir une place et une histoire personnelles c'est-à-dire capables de nous faire être au monde. En outre, notre inscription sexuada se définit, prend sens, s'apprend et se manifeste aussi dans le cadre de la parenté. On n'est jamais seulement parent mais père ou mère, on n'est jamais seulement enfant mais fils ou fille, on n'est jamais seulement germain mais frère ou sœur. Autrement dit, les liens de filiation nous font être sexués et on comprend alors que la transsexualité d'une personne et son éventuel projet de transition peuvent être utilement pensés dans ce cadre (Héroult, 2011, p. 34).

⁷ Ariel assume seu novo nome e sua nova identidade depois da morte da sua mãe. Após a morte dela, ele se sentiu mais livre para assumir quem ele realmente era, porque, segundo ele, a única pessoa a quem ele devia satisfação já havia partido. Já a sua avó e seu tio sempre questionaram o comportamento de Ariel, o que impactou suas decisões relativas à transição.

corpo de sua criança, sua presença parece ser novamente requerida”⁸ (Hérault, 2011, p. 41, tradução nossa). É por isso que algumas mães fazem questão de acompanhar seu filho ou sua filha no momento da realização das cirurgias. É o caso, por exemplo, da mãe de Lucas, um dos interlocutores desta pesquisa, cuja mãe não só o ajudou no processo de hormonização como também o acompanhou aos Estados Unidos para a realização da mamoplastia masculinizadora.

Em outras situações, quando o pai ou a mãe reitera o sexo assignado no nascimento, por concebê-lo como a única possibilidade viável de seu(ua) filho(a) estar no mundo, o elo pode ser rompido e, nesse caso, com essa ruptura de contato, o risco de perda do(a) filho(a) pode realmente se concretizar. A impossibilidade de ressignificação dos laços pode implicar o desaparecimento do elo familiar. É o caso de Jorge que, diante de todas as violências sofridas por parte da sua mãe e pela sua insistência em tratá-lo sempre no feminino, praticamente parou de se comunicar com ela⁹. A ponto de, quando eles se falam ao telefone, ela frequentemente dizer que parece não ter mais filha.

No caso de Jorge, no entanto, à medida que as modificações corporais foram aparecendo, a partir da ingestão de testosterona, a barba, a ausência de curvas, sua mãe passa a ter dificuldade em tratá-lo no feminino. Ao telefone, no momento em que sua voz ganhou outra tonalidade, ela passou a trocar os pronomes, ora se referindo a ele no masculino, ora no feminino. Nesse sentido, o corpo a compeliu a se referir a ele de outra maneira. A expressão corpórea atuou sobre a sua percepção de tal maneira que, mesmo sem ela querer, os laços e as posições nessa relação já estavam sendo ressignificados. Apesar disso, toda a violência sofrida por Jorge, ao longo da sua vida, mesmo no período de realização das entrevistas, faz com que esse laço seja extremamente frágil, em constante eminência de rompimento.

Tudo isso faz com que contar à família sobre a transmasculinidade seja sempre um momento que envolve certo grau de tensão. Como bem coloca François Singly (2007), a família compõe redes de sociabilidade e afeto, por onde se tece a dimensão relacional presente no processo constitutivo da identidade pessoal dos indivíduos. Nesse sentido, em geral, os interlocutores comunicam primeiro ao núcleo familiar e, em seguida, ao restante da parentela.

Alguns demoram meses e até anos para contar à família sobre sua descoberta-identificação. Contar ou não contar para a família e o tempo que isso demora depende de uma série de fatores, por exemplo: a proximidade que se tem com a família; se a família é mais ou menos conservadora; e o grau de vulnerabilidade econômica e emocional em que o sujeito se encontra. Com o intuito de tratar de maneira mais minuciosa essa relação entre a pessoa que vive a experiência transmasculina e seus familiares, esta análise deter-se-á em uma parte da trajetória de Paulo, um dos interlocutores que concedeu mais acesso às informações sobre essa relação.

⁸ Parce qu'en d'autres temps ils ont fait le corps de leur enfant, leur présence semble de nouveau requise (Hérault, 2011, p. 41).

⁹ Jorge afirma que, desde pequeno, sua mãe nunca aceitou seu comportamento, conferindo-lhe maus tratos, desde xingamentos e ameaças até a agressão física. No decorrer da sua vida, sempre tentou obrigá-lo a usar roupas e a se comportar de maneira mais feminina. Em determinado momento, chegou, inclusive, a ameaçá-lo de morte.

A TRAJETÓRIA DE PAULO E SUA RELAÇÃO COM A FAMÍLIA

Após se definir como homem trans, a primeira pessoa a quem Paulo conta sobre sua descoberta-identificação é a sua mãe. Ele liga para seu escritório e diz que gostaria de conversar com ela após o trabalho. Ela fica tão ansiosa para saber o que é que ela pede para ele ir até seu local de trabalho para conversarem o quanto antes. Então, Paulo vai até lá e lhe diz: “Mãe, eu sou transexual”. Ela não sabia o que era um transexual e entende que ele é bissexual. Paulo explica a ela, ela para, reflete e diz que o entende e que o apoiará. Mas Paulo replica: talvez eu tenha de tomar hormônios e fazer cirurgias. Então, ela diz que se essa é a sua vontade que ele terá seu apoio.

A segunda pessoa a quem Paulo contou foi seu irmão. Ele lhe ligou e falou que queria conversar pessoalmente, mas seu irmão insistiu tanto que ele acabou lhe contando por telefone. Seu irmão recebeu a notícia de forma tranquila, disse que tinha amigos de todos os tipos e que não se incomodava. Quando Paulo falou da questão do hormônio, seu irmão disse para ele ter cuidado, mas ainda assim o apoiou. O pai de Paulo foi o último a saber. Um dia, Paulo disse que precisava conversar com ele, por isso o chamou no quarto e falou:

Pai, eu estou fazendo tratamento psicológico e a gente está chegando à possibilidade de que eu sou transgênero e eu vou me assumir como tal. Aí ele ficou no canto dele, ficou em silêncio, a gente ficou em silêncio. Eu olhei para cara dele e saí do quarto. Não tinha mais o que fazer, se ele quisesse perguntar qualquer coisa, ele teria perguntado (Paulo, 2014).

Embora a mãe e o irmão de Paulo tenham dito que, em um primeiro momento, iriam apoiá-lo, eles continuaram tratando Paulo pelo nome e prenome feminino dentro e fora do espaço doméstico e, quando Paulo os questionava, ambos se mostravam resistentes em tratá-lo no masculino e, portanto, em trabalhar em conjunto para a reinstauração sexual de Paulo dentro e fora do seio familiar. Nesse contexto de tensão, em determinado dia, seu irmão lhe manda uma mensagem lhe desejando feliz dia das mulheres e esse foi o estopim para uma grande e calorosa discussão entre eles:

Quando meu irmão me mandou essa mensagem, eu fiquei puto com a cara dele, eu o mandei tomar no cu e, então, ele disse que não me via como homem, ele achava que isso era uma fuga por conta de todo o bullying que eu sofri na infância e bláblábláblá... Eu perguntei pra minha mãe, se minha mãe tinha contado para ele que eu fui ao psiquiatra e que ele já tinha me dado o laudo dizendo que eu era transexual. Ela disse que não. Eu disse: “pois, então, eu sou”. Aí, a gente brigou, ele saiu de casa e eu fiquei mal. Minha mãe ligou para ele dizendo que eu estava chorando. Aí, eu acho que ela viu que eu estava sofrendo muito; a partir daí, ela começou a usar o masculino, mas, assim, se corrigindo sempre (Paulo, 2014).

A família foi o primeiro lócus de conflito e enfrentamento pelo qual Paulo teve de passar. A partir dessa situação vivenciada entre mãe e irmãos, tanto sua mãe quanto seu irmão passaram a chamá-lo de Paulo e a utilizar o pronome masculino. É nesse momento

de conflito que todos, em conjunto, tomam uma real consciência do sofrimento que o não reconhecimento da identificação de Paulo em termos de gênero poderia lhe trazer. É com base nessa cena de conflito e da percepção do sofrimento que aqueles membros da família se engajam na construção de uma nova persona e na legitimação de uma nova posição que será ocupada por Paulo no espaço familiar.

O pai de Paulo, no entanto, mantém-se resistente a tratá-lo no masculino. Paulo conta que vive uma espécie de acordo silencioso com o pai – o pai não toca no assunto e ele também não. O pai de Paulo não interfere nas suas escolhas nem impede que seus amigos, irmão e mãe o tratem no masculino dentro do ambiente doméstico. Em troca, Paulo não exige que ele utilize o nome e pronome masculino. Paulo diz: “ele não mexe comigo e eu não mexo com ele”. Paulo também organiza seu dia de modo a conviver o mínimo possível com o pai. Ele procura sempre estar em casa quando o pai não está e não estar em casa quando o pai está.

Além do pai, da mãe e do irmão, Paulo também divide o ambiente doméstico com sua avó. Ela tem 80 anos e possui Alzheimer. Tanto pela idade quanto pela doença, Paulo prefere preservá-la e não exige, inicialmente, que ela o trate no masculino. Ele diz que seria muito difícil explicar para uma senhora de 80 anos que sua neta virou neto. Sobre sua avó, ele diz:

Ela fica revoltada quando me chamam no masculino e tudo mais e quando eu fico brincando com ela pedindo pra ela me chamar no masculino, ela não gosta, mas... Ela me chama no feminino. Ela fala que não gosta, que isso é maluquice, que eu não bato bem da minha cabeça. Mas tipo, ela foi criada na década de 1940, 50. Até hoje ela acha que o sonho da vida de uma mulher é casar e ter filho, quanto mais o resto. Mas, minha avó não me incomoda, porque eu sei que não teria mais capacidade para ela absorver essas coisas (Paulo, 2014).

Embora Paulo tenha dito que não se incomodava com a postura da sua avó, com o passar do tempo, mais adiante, ele diz que o comportamento da sua avó estava se tornando insuportável para ele. Inicialmente, sua mãe passa a tratá-lo no masculino apenas no ambiente privado; dentro de casa, mesmo quando ela errava o pronome e o nome, ela mesma se autocorrigia e, se ela não o fizesse, Paulo a corrigia. No entanto, ela continuou tratando-o no feminino em ambiente público. Até que Paulo a alerta de que, caso ela não o chame no masculino, ele vai corrigi-la na frente das pessoas e isso vai criar uma situação constrangedora.

Havia uma família muito próxima da sua mãe que Paulo sempre ia visitar com ela. Até que ele deixa de visitar, porque, as últimas vezes que eles foram juntos, ela o chamava no feminino. Ele passa um tempo sem ir lá e, um dia, um dos membros dessa família o adiciona no Facebook. Ele fica sem saber como ele havia descoberto seu perfil de Paulo e, só então, ele se dá conta de que sua mãe havia contado para aquela família sobre a sua atual identidade. Ele ficou muito feliz com isso, porque, para ele, isso demonstrava que, aos poucos, sua mãe começava a aceitar mais sua nova identidade. A partir daí, ela passou a chamá-lo de Paulo mesmo em público.

A relação com a família se transforma e se modifica na medida em que o processo de transição avança. Cada nova etapa é permeada de medo e restauração da confiança, de resistência e de novos engajamentos. Quando Paulo decide tomar hormônio, sua mãe resiste à ideia. Um dos seus medos era dos problemas que poderiam surgir caso as mudanças corporais se dessem antes das mudanças dos documentos, no momento, por exemplo, de procurar um emprego ou prestar uma seleção para concurso. O segundo medo é o do arrependimento da mudança definitiva do corpo, da impossibilidade de reverter tal escolha. Sua mãe sempre dizia: “se você se arrepender, como você vai voltar atrás?”.

O medo de a pessoa que vive a experiência trans se arrepender é comumente presente nas pessoas que estão ao seu redor e mesmo no saber médico. Muitas vezes, é sob a justificativa da possibilidade de arrependimento que o saber médico legitima seu controle sobre os corpos trans e sobre o acesso às tecnologias de mudança corporal. É preciso averiguar, inspecionar, questionar, testar para ter certeza de que aquela pessoa não vai se arrepender das mudanças causadas no seu corpo. Sobre isso, Bia Bagagli (2016), mulher trans, diz não lutar só pelo direito à escolha, mas também pelo direito ao arrependimento. Para ela, a escolha não vem separada da possibilidade de arrependimento e isso é constitutivo da vida; “não é possível abolir a possibilidade de se arrepender diante das escolhas existenciais” (Bagagli, 2016). Diante do questionamento da sua mãe no que diz respeito ao arrependimento, Paulo diz:

Eu tenho convicção. Sei lá, eu passei muito tempo da minha vida querendo ser a filha perfeita de meus pais, a filha querida, eu cursei um curso que eu odiava. Me formei num curso que eu odiava, para eles muito mais do que pra mim, entendeu? Então, eu tenho percebido que eu tenho feito isso, tudo o que eles querem que eu faça. Sou advogado hoje, mas não quero trabalhar com a profissão. Então, não adiantou merda nenhuma. Então, melhor seria ter me formado em Design e estar trabalhando. E eu tenho percebido que eu atendi às vontades que eles querem que eu tenha e no fundo eu me fodo, eu acabo me fodendo (Paulo, 2014).

Nesse caso, Paulo ensaia uma reflexão sobre a sua autonomia, sobre a diferença entre o seu desejo e o desejo dos seus pais, e já coloca a possibilidade mesmo de quebrar expectativas. O que está em jogo quanto à sua vivência trans é mesmo sua felicidade, é a possibilidade de encontrar uma maneira de existir confortavelmente no mundo. É com base nessa intuição que Paulo afirma sua convicção. Nesse mesmo contexto da entrevista, quando ele reflete sobre a questão da autonomia, da convicção, da sua trajetória, da relação com a família e da sua vivência trans, ele narra um episódio como metáfora que, de alguma maneira, lança luz sobre essas questões.

Ele conta que um dia, no auge da sua depressão, no período em que seu sentido de si estava fragilizado, ele decide tomar uma atitude a despeito da vontade dos seus pais. Desde muito tempo, ele tinha vontade de ter um cachorro, mas seus pais sempre se opuseram porque eles moravam em apartamento e achavam que Paulo não tinha responsabilidade para cuidar e, portanto, as tarefas iam acabar sobrando para eles. Um dia, seus pais fazem uma viagem internacional e ele decide comprar um cachorro, ele queria comprar um

pastor alemão, porque é um cachorro de defesa, de raça, mas como ele não tinha muito dinheiro, comprou um vira-lata. Quando seus pais retornam de viagem, sua mãe não tem coragem de se desfazer do cachorro, porque Paulo já havia criado um vínculo com ele. O cachorro fica e, hoje em dia, o cachorro é o “bebê da vovó”, quer dizer, estabeleceu-se um vínculo afetivo entre sua mãe e o cachorro que, inicialmente, ela não queria. Paulo diz:

Até o ponto em que ela disse que viaja e sente mais falta do cachorro do que de mim [risos]. Entendeu? E outra coisa, eu queria que meu primeiro cachorro fosse Pastor Alemão, queria que ele fosse um alemão branco, sabe? Tinha planejado que ele fosse adestrado, assim meio para proteção e tudo mais, e eu tenho um vira-lata, que é medroso para caralho, que come muito e que eu amo, que é totalmente diferente do cão que eu queria ter, e eu amo ele muito mais, eu acho, do que se eu tivesse o cão que eu queria ter. Então, *eu percebi que meus palpites, para mim, ainda que sejam meio errados, assim, na visão deles, são o que me faz feliz, entendeu?* Então, toda vez que eles falam isso (que ele pode se arrepender quanto ao tratamento hormonal por ser irreversível – grifo nosso), eu lembro do meu cachorro; meu cachorro, provavelmente, não vai ser como eu estou esperando, mas eu vou estar feliz. É o que eu estou tentando, então, eu ignoro. É que nem concurso público: minha mãe queria que eu primeiro me estabilizasse em um qualquer para depois focar na diplomacia, só que não estava adiantando, eu não estudava, eu nunca ia passar em um concurso público assim, então, eu comecei a fazer o que eu quero. Eu acho que eu me ajudei nesse sentido, eu parei de fazer o que eles querem e passei a fazer o que eu quero (Paulo, 2014).

Esse episódio do cachorro que Paulo traz para a sua narrativa é extremamente elucidativo em vários sentidos. Quando ele toma essa decisão, no auge da sua depressão, ele se fortalece porque coloca em prática a sua vontade e se engaja em uma ação que é fruto do seu desejo. Esse processo fortalece o sentimento de que existe alguém ali que habita aquele corpo, existe uma alma, existe uma vida; é a luta contra a depressão, contra aquilo que o amortece. Se pensarmos a relação que a depressão tem com a vivência da transexualidade – com a percepção de que ele não queria existir como mulher, mas, ao mesmo tempo, com o medo de se afirmar como homem, quer dizer, com a ausência de uma identidade, ainda pautada pelo medo de afirmar seu desejo, compreenderemos como comprar um cachorro, ou afirmar seu desejo, em uma atitude à primeira vista banal, pode ter fortalecido um sentimento de si e engajado uma posição de coragem.

Além disso, Paulo chama a atenção para a mudança de opinião e de engajamento da sua mãe na medida em que o tempo passa e que ele coloca diante dela o seu desejo e sua decisão. Isso significa que, de alguma maneira, seus pais vão se virar, vão aprender a lidar com todas as mudanças, em termos de identidade ou de corpo, que implicarão a sua vivência trans. No início, sua mãe odiava o cachorro, depois ela passa a amá-lo; quer dizer, no início sua mãe pode resistir às mudanças, mas depois ela se acostumará e os vínculos de afeto serão reestabelecidos.

No início, Paulo não queria um vira-lata, ele queria um pastor alemão. Hoje, mesmo o seu cachorro não sendo o que ele esperava, ele o ama muito, talvez mais do que se ele fosse como ele esperava. Aqui, pode-se interpretar de duas maneiras. Primeiro, como se Paulo, na relação metafórica, fosse como o cachorro e seus pais pudessem amá-lo mesmo

ele não sendo o que seus pais esperavam que ele fosse, quer dizer, mesmo frustrando as expectativas de seus pais. A outra interpretação pode ser feita na seguinte linha de pensamento: o cachorro não era exatamente o que eu esperava, mas eu me acostumei com ele e eu estou feliz mesmo assim, quer dizer, as mudanças corporais podem não ser exatamente o que ele espera, mas ele irá se acostumar com elas e será feliz mesmo assim, porque ele seguiu a sua vontade. É isso que Paulo tem feito, aprendido a seguir a sua vontade, aprendendo a reconhecer o que ele realmente deseja e a acreditar nos seus desejos.

Paulo recupera a lembrança da expectativa dos seus pais também no que diz respeito à maneira como ele deve conduzir sua vida profissional. Ele diz que jamais iria passar em um concurso para analista, porque não é isso que ele quer. O que a vivência trans faz é colocar em jogo uma revisão da sua própria vida; apropriar-se de uma identidade de gênero que corresponde mais à maneira como ele quer se situar no mundo é se apropriar da sua própria existência em sentido mais amplo; é, enfim, adotar uma postura de autonomia diante do mundo que vai reverberar em outras esferas da sua vida que não só a identidade de gênero.

Por um longo período, Paulo afirmou que tinha o apoio financeiro dos seus pais, mas não o apoio emocional. Mesmo sua mãe não concordando completamente com o tratamento hormonal, ela passa a ajudá-lo financeiramente para que ele possa iniciar e, posteriormente, dar continuidade ao tratamento em São Paulo. Apesar do apoio financeiro, Paulo diz ser muito difícil seguir sem o apoio emocional da mãe e da família¹⁰. Nesse instante da entrevista, ele se emociona e diz estar sendo muito difícil esse momento e que preferiria o apoio emocional ao financeiro, porque quanto ao financeiro, dá-se um jeito, mas ao emocional não. Primeiro, só a mãe de Paulo soube que ele já havia iniciado o tratamento hormonal, depois, ele conta para seu irmão.

Seu pai, no entanto, não sabia que ele já havia começado a tomar hormônios, mas estava ciente de ele ter iniciado um acompanhamento terapêutico no ambulatório do hospital das clínicas em São Paulo e que o tratamento iria na direção de uma mudança corporal. Um dia, seu pai vai lhe buscar no aeroporto, quando ele retorna de uma sessão do grupo de terapia do ambulatório de São Paulo¹¹, e eles iniciam uma conversa. Paulo narra a conversa da seguinte maneira:

E aí foi uma conversa bizarra. Que ele disse que não achava certo, que ele não acreditava que eu era, que eu vou tomar hormônio, que eu vou me arrepender, que eu não sou uma pessoa certa e blábláblá [...]. Começou a falar um monte de coisas bizarras, bizarras. E aí começou a dizer que mesmo que eu vire homem, não tinha necessidade de eu querer tomar hormônio e tudo

¹⁰ Há certa ambivalência na postura da mãe. Embora ela financie seu tratamento, diz não estar completamente de acordo com a sua decisão. Paulo diz que ela ainda o tratava no feminino e que não havia abertura entre eles para conversar mais profundamente sobre o assunto, sobre as dificuldades emocionais e o sofrimento que configurava sua experiência naquele momento.

¹¹ Paulo viajava de Salvador para São Paulo para ter acesso ao processo transexualizador do SUS (Sistema Único de Saúde). Esse processo foi instituído no Brasil em 2008, quando o sistema público de saúde brasileiro passou a cobrir os custos ambulatoriais e cirúrgicos para a readequação em termos de gênero. Para isso, o saber médico oficial se pautou em uma perspectiva patológica da experiência transexual e, conseqüentemente, localizava os sujeitos que vivem esse trânsito entre os gêneros na categoria de transtornados ou doentes mentais (Para mais informações sobre esse tema, ver Aran; Murta; Lionço, 2009; Bento, 2006).

mais. E ele não sabe que eu comecei a tomar hormônio, minha mãe não contou e eu também não contei e eu me toquei disso ontem, mas de boa. Que ele não vê necessidade de eu ter voz, barba e pelos, se eu achava que ia me envolver com mulheres, eu disse que achava que sim, e ele disse: “você acha que alguma mulher heterossexual vai te querer?” e eu “por que não?”, e ele “ela vai querer uma mulher que se parece com um homem? Não. Ela vai querer um homem, que é o que eu sou”, e começou umas discussões assim [...]. E que ele é contra, que eu vou me arrepender e que eu vou me mutilar, e que quando chegar lá na frente eu vou ficar infeliz e não vai ter como reverter. Um monte de coisas. Aí, eu simplesmente liguei o [...] e deixei ele falando, falando. Depois não falou mais nada (Paulo, 2014).

Essa conversa demonstra mais uma situação de conflito e, eu diria mesmo, de violência em relação a Paulo. Elucida também o pensamento do pai de Paulo. Quando ele diz a Paulo que “uma mulher heterossexual não vai querer uma mulher que parece um homem, mas um homem como ele [o pai]”, há, nessa fala, um tom de disputa e de comparação. Na perspectiva do pai de Paulo, o filho nunca será um homem de verdade, mas, sempre uma mulher. Assim, ele não conseguirá satisfazer uma mulher heterossexual, porque mesmo que ele tenha barba e não tenha seios, ele não terá o pênis que é, na perspectiva do pai de Paulo, o que faz um homem ser homem de verdade e, por conseguinte, capaz de satisfazer uma mulher heterossexual.

Além disso, entra em jogo, nos termos utilizados pelo pai, a sua referência ao paradigma biológico, quer dizer, ele é um homem de verdade porque tem um corpo que sustenta esse lugar, mas seu filho jamais será um homem ou será um homem de mentira, uma mulher que parece um homem, pois o que conta não é a identificação do seu filho, mas a sua verdade corporal, eu diria mais, a sua verdade genital. Na perspectiva do pai de Paulo, é a genitália que deve determinar o destino de seu filho¹². O pai de Paulo permanece resistente à sua reivindicação de outro gênero até a finalização da pesquisa.

Sua mãe, no entanto, com o passar do tempo, passa a apoiá-lo no tratamento hormonal, assim como na sua decisão de estudar para diplomacia e não para outro concurso qualquer na área de direito. O vínculo afetivo, como Paulo acreditava, começa a ser reestabelecido. Atualmente, ela o chama pelo nome e prenome masculino mais naturalmente, já não comete mais erros, apresenta-o ao público como Paulo e apoia seu tratamento hormonal, assim como sua decisão em termos profissionais. Apesar disso, a mãe de Paulo ainda apresentou resistência no que diz respeito às cirurgias corporais, mas, no final das entrevistas, ele havia já realizado a mamoplastia masculinizadora com o apoio financeiro e emocional da sua mãe. Do mesmo modo, seu irmão passou a apoiá-lo emocionalmente, tratando-o no masculino, chamando-o para sair com seus amigos e o apresentando como seu irmão mais novo.

¹² Nesse caso, claramente, há uma vinculação da perspectiva do pai de Paulo a uma concepção heteronormativa (Butler, 2008) e cishnormativa (Vergueiro, 2015). A heteronormatividade é um conjunto de normas que pressupõe uma coerência entre sexo assignado no nascimento, identidade de gênero, desejo e prática sexual. Assim, uma pessoa que nasceu com vagina teria seu destino já previamente traçado em função da sua genitália. Viviane Vergueiro (2015) propõe, em sua dissertação, *Por inflexões decoloniais de corpos e identidades de gênero incoformes*, uma reflexão crítica sobre conceito de cishnormatividade e o define como um conjunto de normas que pressupõe e tenta instaurar uma coerência entre sexo e gênero. Esse conjunto de normas, diz ela, oprime, exclui e violenta os corpos e as subjetividades que não se enquadram nessa coerência pressuposta.

Com isso, a trajetória de Paulo mostra como a família está implicada no processo de reinscrição no gênero, via modificação corporal, de um de seus membros. Nesses diversos procedimentos de refundação de sua inscrição sexuada, ele não foi o único protagonista; ele foi parte constituinte da negociação de sua própria transformação cujo engajamento familiar foi essencial. Sua instauração como homem, filho e irmão aparece, então, como um empreendimento coletivo, quando Paulo coloca progressivamente em realização seu desaparecimento como filha, que desaparece em proveito de um filho e o laço entre o filho e seus parentes são renovados. Sobre o engajamento da família no projeto de transição de um dos seus membros, Hérault (2011) afirma:

O engajamento é complexo e não pode ser reduzido a simples gestão de uma decisão inconveniente e problemática. As famílias em situação de transexualidade, nos convidam, por pouco que consintamos, a compreender o que elas fazem e vivem como uma maneira inédita e improvisada de fazer o que fazem todas as famílias: criar e gerar vínculos, constituir e fazer existir as pessoas (tradução nossa)¹³ (Hérault, 2011, p. 41).

A AFIRMAÇÃO DA IDENTIDADE DE HOMEM TRANS E A POSSIBILIDADE DE RUPTURA FAMILIAR

Como dito anteriormente, nem todo engajamento se dá no sentido de reconstituir a identidade de gênero reivindicada, mas também no de reafirmar a identidade de gênero assignada no momento do nascimento. Essas posições podem variar mesmo dentro do núcleo familiar, como acontece na trajetória de Paulo. A reiteração da identidade assignada no momento do nascimento ou da não aceitação da identidade reivindicada leva, muitas vezes, a situações de conflito e violência que, por vezes, podem desembocar na rejeição temporária ou na ruptura de vínculos e no desaparecimento da relação pai-filho ou mãe-filho. É o caso, por exemplo, de Ronaldo, outro interlocutor, o qual, quando começa a atuar sobre o corpo para adquirir uma aparência masculina, é completamente rejeitado pelo pai, embora não haja uma ruptura total desse vínculo.

O pai e a mãe de Ronaldo se separaram quando ele tinha dez anos de idade. Ronaldo diz que seu pai nunca foi muito presente, mas eles tinham uma relação cordial. Ao fazer 18 anos, Ronaldo se muda para São Paulo e é lá que ele inicia sua transição e descobre a existência da identidade de homem trans. Em São Paulo, Ronaldo começa a cortar o cabelo cada vez mais curto, muda completamente seu estilo, a maneira de se vestir e de se comportar. Dois anos depois, aos 20 anos, ele retorna para Salvador completamente

¹³ Cet engagement est complexe et ne peut être réduit à la simple gestion d'une décision dérangeante et problématique. Les familles en situation de transexualité, nous invitent, pour peu que nous y consentions, à comprendre ce qu'elles font et vivent comme une manière inédite et improvisée de faire ce que font toutes les familles : créer et gérer des attachements, constituer et faire exister des personnes (Hérault, 2011, p. 41).

transformado. Quando seu pai o vê, ele tem um choque e o rejeita de imediato, cortando, praticamente, qualquer possibilidade de contato com ele. Sobre isso, sua mãe, Mara, diz:

[...] e quando foi na última vez, ela veio assim, de cabelo bem baixo, radicalizou de uma vez, então, o pai dela não estava esperando isso. A avó, e eu, sabia que [o pai] ia ter essa reação, porque eu já estava aqui, eu vim passar uns dias e, depois, ela veio. Aí o pai dela não se mostrou mais flexível, aí rejeitou ela de cara, porque não era isso que ele estava esperando. Mas, eu avisei que isso ia acontecer e que ela ia desabar por alguns dias. O bom disso tudo é que eu sou uma pessoa avisada, eu me preparo para as coisas, então, eu estava aqui e vi que ela ficou mal, aí eu perguntei o que havia acontecido e ela disse que queria ficar calada e só, aí eu disse a ela que eu já sabia o que era: – você pensa o quê? A gente tem direito de escolha, mas também temos que arcar com o que ganha e com o que perde. Você acha que você vinha para cá transformada e que todo mundo ia te receber bem? As pessoas estranham, você não fez as coisas aos poucos, fez de uma vez, foi uma surpresa para mim, mas eu sou mãe, para seu pai é difícil. Ela se revoltou e se afastou muito do pai e ela sofre até hoje, isso a magoa muito, como as pessoas olharam ela naquele dia (Mara, 2014).

Nesta fala da mãe de Ronaldo, fica evidente como, em algumas trajetórias, a decisão de mudar de gênero pode implicar exclusão e rejeição por parte de alguns membros da família. Essa exclusão é muito dolorosa para quem a sofre, deixando sequelas que podem reverberar ao longo da vida. Ronaldo chega a comentar, por exemplo, como essa atitude de exclusão por parte de alguns familiares abala sua autoconfiança assim como sua autoestima e, por conseguinte, provoca-lhe sofrimento.

Mara, a mãe de Ronaldo, por sua vez, quando este lhe revela sobre a sua transmasculinidade, assume uma postura ambígua. A ambiguidade da sua postura se define pela divisão entre o desejo de apoiar o filho e o ajudar na constituição de uma existência possível a partir da identidade de gênero reivindicada por ele e, ao mesmo tempo, o medo de perder sua filha, aquela a quem ela colocou no mundo. Nesse sentido, ao mesmo tempo que Mara diz aceitar a posição de Ronaldo, comprando para ele cuecas e roupas masculinas, ela se recusa a chamá-lo por pronome e nome masculino e proíbe qualquer pessoa de fazê-lo dentro da sua casa. Essa ambiguidade fica bem clara nesta fala de Mara:

[...] cada um decide o que quer e eu vejo assim, para mim, a pessoa transforma no que quer, em anjo ou em monstro, em homem ou mulher e, para mim, a transexualidade... eu olho para Aline e vejo a minha mesma menina, de chucha, de bunda grande, pintada, eu só vejo uma pessoa que não quer aceitar o sexo que nasceu, isso é a opção dela, porque, para mim, ela é a mesma coisa (Mara, 2014).

Com isso, instaura-se claramente um dilema. Ao mesmo tempo que Mara advoga o direito de cada um escolher o que quer ser, ela continua afirmando que, para ela, sua filha é a mesma coisa e que a filha, simplesmente, não quer aceitar o sexo com que nasceu. Mara ainda vê “Aline” como a mesma menina, “a minha menina”. Por isso, apostar no projeto de transição é deixar essa menina ir embora, é ressignificar as suas lembranças e, para ela, ressignificá-las é, por um lado, perder um pouco a filha que um dia ela teve. Por outro lado,

não aceitar a nova identidade do seu filho, o seu devir Ronaldo, é também correr o risco de perdê-lo tendo em vista que a relação pode se tornar inviável. Nesse momento, Mara tenta uma espécie de conciliação, ela tenta preservar suas lembranças (minha menina, de chucha, bunda grande) e, ao mesmo tempo, aceitar e, em certo sentido, investir na identidade de gênero reivindicada por seu filho.

Tanto Mara quanto Ronaldo afirmam ter uma conexão extremamente forte a ponto de parecer que a ambiguidade de Mara reverbera no projeto de transição de Ronaldo, assim como na rejeição do seu pai. Após três anos de contato, Ronaldo foi o único dos interlocutores que não iniciou a hormonização, embora afirmasse desejar muito iniciá-la, assim como realizar as cirurgias. Na primeira entrevista realizada, ele se definia como um homem trans pré-T, ou seja, pré-testosterona, e assim ele continuou até o final da realização da pesquisa. Claro que outras variantes interferiram nesse processo, por exemplo, o fato de Ronaldo não querer iniciar a hormonização sem acompanhamento médico e não ter dinheiro para usufruir desse acompanhamento. No entanto, a postura de ambiguidade da mãe e a rejeição do pai influenciaram tanto no ritmo quanto nas decisões que dizem respeito à sua transição. Sobre isso Ronaldo diz:

E eu sonho um dia em sentar com minha mãe e ouvi ela me chamar de filho, isso para mim vai ser muito bom. Eu não quero forçar a barra com ela, mas no dia que ela disser, o meu filho, Ronaldo Souza, eu vou me sentir tão feliz! (Ronaldo, 2014).

Todas essas situações mostram que tanto o ato de revelar à família quanto o tipo de engajamento que se dá após a revelação reverberam no projeto de transição dos interlocutores. Como diz Héroult (2011), o engajamento familiar é sempre complexo e não pode ser reduzido à gestão de uma revelação problemática. A trama familiar pode interferir na possibilidade de que os investimentos feitos na constituição dessa nova persona têm de ser bem ou malsucedidos. A possibilidade da instauração de uma existência viável a partir de uma inscrição no gênero reivindicado, via modificação corporal, passa também pelo maior ou menor apoio familiar, pela negociação dos medos e das resistências e pela capacidade de ressignificação e renovação dos laços familiares ou ainda por sua ruptura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como dito anteriormente, é escassa a produção bibliográfica nacional e internacional sobre o processo de transição de pessoas transmasculinas e os impactos dessa transição no seio familiar. Diante dessa escassez, o presente artigo se propôs a pensar, a partir da análise de narrativas de vida, justamente, na trajetória de sujeitos transmasculinos e no respectivo engajamento familiar tanto no período de constatação desses sujeitos dessa nova identidade de gênero quanto no início da transição.

A reinscrição sexuada, no seio familiar, via modificação corporal desses sujeitos é complexa. Do mesmo modo, a posição da família não pode ser restringida a uma mera reação de aceitação ou de negação. Como bem coloca Hérault (2011), a família é quem provê, originariamente, o indivíduo de uma existência sexuada. Assim, enredados pelos laços de filiação, os indivíduos não são somente crianças ou adultos, eles são filhos ou filhas, irmãos ou irmãs, pai ou mãe.

João de Pina-Cabral (2005), por exemplo, atenta para como a noção de pessoa é, desde a sua origem, gendrada. O ato de nomear, de atribuir um nome e, nesse sentido, atribuir existência, passa pela atribuição de um gênero a um corpo. Essa integração entre o processo pelo qual novas pessoas (agentes e sujeitos sociais – egos e *selves*) são constituídas ou removidas e o processo pelo qual as pessoas físicas nascem ou morrem passa, portanto, por uma nomeação gendrada do ser e pela instauração de uma noção de pessoa sexuada que se dá, sobretudo, no seio familiar.

Daí o processo de transição de um gênero a outro implicar sempre o engajamento familiar, mesmo que esse engajamento possa levar à ruptura dos laços familiares. Esse engajamento pode se dar na refundação do sujeito, no grupo familiar, a partir da sua demanda por reconhecimento nos termos do gênero de identificação ou pode se dar no sentido de reforçar o gênero que lhe foi assignado no momento do nascimento. Evidencia-se, nesse momento de transição da identidade de gênero, o caráter social da instituição familiar e, como bem coloca Émile Durkheim (1975), a sua mediação entre o indivíduo e o mundo social.

As narrativas ainda mostram que o reforço ao gênero assignado no nascimento passa por uma série de medos: o medo de perda do ente familiar, o medo da discriminação que o filho pode sofrer no âmbito de uma sociedade cis-heteronormativa; quando a afirmação da nova identidade passa pela ingestão de hormônio, há também o medo, por parte dos pais, de que o filho se arrependa. Além disso, a família é uma instituição que dialoga com os pressupostos cis-heteronormativos da sociedade mais ampla.

Ademais, o olhar projetado sobre esses sujeitos, por membros da família, também é informado por uma perspectiva cis-heteronormativa que, muitas vezes, leva à exclusão e à discriminação. As narrativas mostram que o não reconhecimento, pela família, do gênero reivindicado leva, em geral, à dissolução dos laços familiares. Na grande maioria das situações, essa dissolução passa por situações de violência, rejeição e sofrimento.

Em contrapartida, o engajamento familiar pode se dar, também, no sentido de reconhecimento da nova identidade reivindicada pelo sujeito. Quando isso ocorre, toda a família se engaja na refundação da identidade de gênero daquele sujeito e atua ativamente na (re)instauração de sua nova inscrição sexuada no grupo familiar e, por conseguinte, fora dele. O sujeito, portanto, não é o único protagonista da consolidação de sua nova identidade. Isso se torna um trabalho coletivo no qual a participação familiar é essencial, mesmo que essa participação também seja permeada por medos, conflitos e divergências.

REFERÊNCIAS

- ARAN, Márcia; MURTA, Daniela; LIONÇO, Tatiana. Transexualidade e saúde pública no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SBvq6LKYBTWNR8TLNsFdKkj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- BAGAGLI, Bia Pagliarini. **Psicoterapia e escolha existencial**. 2016. Disponível em: <https://transfeminismo.com/retrospectiva-de-textos-publicados/>. Acesso em: 07 mar. 2016.
- BENJAMIN, Walter. O Narrador. Considerações sobre a obra de Nikolai Leskov. *In*: CAPISTRANO, Tadeu (org.). **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 197-221.
- BENTO, Berenice. **A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- DURKHEIM, Émile. Introduction à la sociologie de la famille. *In*: DURKHEIM, Émile. **Textes, 3: fonctions sociales et institutions**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1975. p. 9-34.
- FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I - a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Graal, 2007.
- HÉRAULT, Laurence. Les personnes transsexuelles et leurs proches ou comment constituer un nouveau genre avec d'autres. *In*: DUSSY, D.; FOURMAUX, F. (dir.). **Aux limites de soi les autres**. Paris: Persée, 2011. p. 25-43.
- PINA-CABRAL, João de. **O limiar dos afetos: algumas considerações sobre nomeação e constituição social de pessoas**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2005.
- RIESSMAN, Catherine Khler. **Narrative analysis**. London: Sage, 1993.
- RUBIN, Gayle. **O tráfico de mulheres: notas sobre a "economia política" do sexo**. Recife: SOS CORPO, 1993.
- SINGLY, François de. **Sociologia da família contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- VERGUEIRO, Viviane. **Por inflexões decoloniais de corpos e identidades de gênero inconformes: uma análise autoetnográfica da cisgeneridade como normatividade**. 2015. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SAÚDE DAS MULHERES E POLÍTICAS NO CONTEXTO DA COVID-19: A INFORMAÇÃO DIGITAL ENTRE ZOE E LETHE

WOMEN'S HEALTH AND POLICIES IN THE CONTEXT OF COVID-19: DIGITAL INFORMATION BETWEEN ZOE AND LETHE

Patrícia Estela Giovannini¹

<http://orcid.org/0000-0002-7489-3257>

Pablo Diego Santos Avelino²

<http://orcid.org/0000-0001-8759-1541>

Carlos Botazzo³

<http://orcid.org/0000-0002-8646-1769>

RESUMO

O presente estudo tenciona evidenciar as tendências e a visão da mídia informativa digital sobre a saúde das mulheres no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil, considerando as políticas públicas e o panorama de saúde. As questões norteadoras foram: 1) qual a visão sobre a saúde das mulheres proporcionada pelas matérias noticiosas veiculadas por meio da internet, no contexto da pandemia de covid-19?; 2) a informação corrobora a agenda de saúde das mulheres nesse contexto? A fim de responder a essas questões, no quesito metodológico, foram empregadas a hermenêutica, complementada pelo uso do *software* livre Iramuteq, quando da análise de 55 manchetes e *leads* de matérias noticiosas captadas pela internet, considerando o panorama das políticas públicas e o quadro de saúde vigentes, com base em pesquisa documental. As bases referenciais foram de Agamben (2010), Butler (2015), Foucault (2008), Mbembe (2018) e seus comentadores. O conteúdo das matérias atendeu parcialmente à agenda de saúde das mulheres no contexto da

¹ Docente do Departamento de Ciências Biomédicas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Bióloga pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Mestre em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP) e aluna especial pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: patriciagiovannini@uern.br

² Cientista Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: pabloavelino@ufrn.edu.br

³ Professor Associado Sênior. Departamento de Política, Gestão e Saúde, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. E-mail: botazzo@usp.br

pandemia de covid-19. Por sua vez, a visão proporcionada pelas matérias sugere a persistência de um discurso secular estereotipado sobre a saúde da mulher. Assim, perante um problema emergente para as Ciências Sociais, a Saúde e a Comunicação envolvendo o grupo vulnerável de maior expressividade quantitativa da população brasileira, faz-se necessário o direcionamento da pesquisa sobre esse escopo ainda pouco explorado, com vista ao desenvolvimento de abordagem interdisciplinar, focalizando a redução de riscos e danos, bem como a ampliação da promoção e proteção à saúde.

Palavras-chave: problemas sociais; covid-19; saúde das mulheres; informação e comunicação em saúde.

ABSTRACT

The present study aims to highlight the trends and vision of digital information media on women's health in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil, considering public policies and the health panorama. The guiding questions were: 1) What is the view on women's health provided by news articles broadcast over the internet, in the context of the Covid-19 pandemic? 2) Does the information support the women's health agenda in this context? In order to answer these questions, in the methodological aspect, hermeneutics were employed, complemented by the use of the free software Iramuteq, when analyzing 55 headlines and leads of news articles captured via the internet, considering the panorama of public policies and the framework current health standards, based on documentary research. The referential bases were Agamben (2010), Butler (2015), Foucault (2008), Mbembe (2018) and their commentators. The content of the articles partially met the women's health agenda in the context of the Covid-19 pandemic. In turn, the vision provided by them suggests the persistence of a stereotypical secular discourse about women's health. Thus, faced with an emerging problem for Social Sciences, Health and Communication, involving the vulnerable group with the greatest quantitative expressiveness of the Brazilian population, it is necessary to direct research on this still little explored scope, with a view to developing an approach interdisciplinary, focusing on reducing risks and damages, as well as expanding health promotion and protection.

Keywords: Social Problems. COVID-19. Women's Health. Health Communication.

1 INTRODUÇÃO

Neste estudo, abordamos as tendências da mídia digital informativa e a visão sobre a saúde das mulheres no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil, considerando as políticas públicas vigentes e o panorama de saúde. A pandemia reconhecida no dia 11 de março

de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (WHO, 2020) teve impactos negativos de grandes proporções em todos os setores e dimensões da sociedade brasileira, com sérias consequências para a população, especialmente para os grupos vulneráveis.

Sobre um pano de fundo de desinformação, agravamento da crise sanitária proporcionado pela pressão sobre os serviços de saúde e a depleção das políticas públicas e dos recursos, a escalada do coronavírus evidenciou o grupo das mulheres como o de maior interesse, em face do aprofundamento das vulnerabilidades e do aumento dos riscos à saúde no grupo quantitativamente mais expressivo da população brasileira e que, desde o passado até os dias de hoje, tem sido sistematicamente submetido a mecanismos de controle reforçados pelas desigualdades. Por sua vez, a utilização massiva das tecnologias digitais, como um desdobramento das disposições sanitárias implementadas no intuito de diminuir a velocidade de transmissão viral (Brasil, 2020) descortinou um novo panorama do cotidiano da sociedade brasileira. Em contrapartida, a disseminação de notícias falsas, cujos efeitos nocivos na saúde e na política já eram notados antes da pandemia, tornou-se um aspecto tanto mais preocupante na vigência de um evento epidemiológico mundial como a covid-19.

Os perigos do coronavírus, a violência, os desdobramentos do distanciamento social no cotidiano das brasileiras realçam a relevância desse tema, ainda muito pouco explorado pela pesquisa, como um problema emergente no campo interseccional entre as Ciências Sociais, a Saúde e a Comunicação. Nesse sentido, amplia o escopo da Comunicação e Saúde, campo do conhecimento consolidado na década de 1980 e que tem como pressupostos fundamentais que

[...] o direito à comunicação é indissociável do direito à saúde; a comunicação só pode ser assim chamada em sua plenitude quando concebida e aplicada como redistribuição do poder de as pessoas se expressarem e serem levadas em consideração; e para tal é imperativo que os princípios do SUS estejam na base de sua reconfiguração (Araújo; Cardoso, 2007, p. 59-60).

Nessa perspectiva, o objetivo do presente estudo foi evidenciar as tendências e a visão da mídia informativa digital sobre a saúde das mulheres no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil, proporcionadas por matérias noticiosas sobre o tema, veiculadas pela internet por meio de jornais digitais e portais de notícias, considerando a agenda de saúde das mulheres, incorporada nas políticas vigentes, e a pauta que se coloca em face do quadro de saúde, nesse contexto, tecendo uma crítica com base nos referenciais de Agamben (2010), Butler (2015), Foucault (2008) e Mbembe (2018).

O processo de pesquisa foi balizado por três questões norteadoras: 1) qual a visão sobre a saúde das mulheres proporcionada pelas matérias noticiosas veiculadas pela internet?; 2) a informação veiculada pela internet corrobora as políticas de saúde para as mulheres e a situação configurada na pandemia?; 3) o que pode melhorar e o que pode ser feito? Para responder essas questões, foi desenvolvido um estudo exploratório, descritivo, com abordagem qualitativa e métodos mistos, incluindo revisão bibliográfica e pesquisa

documental na primeira etapa; construção de um *corpus* textual composto de manchetes e *leads* captados pela internet e análise com o auxílio do *software* livre *Interface de R pour les analyses multidimensionnelles de textes et de questionnaires* (Iramuteq) (Ratinaud, 2008) na segunda etapa; e enfoque hermenêutico dos resultados, na terceira e última etapa, com base no referencial teórico previamente definido, conforme detalhamento descrito na próxima seção.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

O roteiro composto de três etapas foi desenvolvido de acordo com o seguinte percurso:

2.1 SÍNTESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO PANORAMA DE SAÚDE DAS MULHERES, NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

A síntese que proporcionou a base de análise dos resultados da pesquisa foi elaborada mediante revisão bibliográfica e pesquisa documental consultando portais institucionais digitais e a base bibliográfica digital SciELO. Aspectos históricos também foram contemplados com a finalidade de promover adequada contextualização.

2.2 CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DE UM *CORPUS* TEXTUAL COMPOSTO DE MANCHETES E *LEADS* SOBRE O TEMA DA PESQUISA

O *corpus* foi construído a partir da busca, extração, triagem e seleção de manchetes e *leads* de matérias noticiosas veiculadas em *sites* e portais de acesso livre na internet. Conforme descrição de Travassos, Schmitt e Fialho (2005, p. 4), “[...] a manchete e o *lead*: expressam diretamente as macroproposições de nível mais alto do discurso noticioso. A manchete é a primeira categoria, a que abre o discurso. Ambas funcionam como um sumário e são as categorias mais óbvias do discurso da notícia”. Por sua vez, a análise de construções narrativas e discursivas utilizando manchetes de jornais é uma abordagem consolidada, que vem sendo aplicada na investigação em questões relevantes como a epidemia de AIDS (Soares, 1998) e feminicídio (Rosa; Flores, 2020) entre outras, contribuindo para o desenvolvimento de estratégias de comunicação, didáticas e pedagógicas.

A busca foi realizada com o auxílio da ferramenta Google Notícias, que dá acesso a matérias noticiosas veiculadas em sites, portais e blogs, organizadas em fluxo contínuo e que permite o ajuste de configurações para sistematizar conteúdos de maneira personalizada. Utilizando o termo “Saúde da Mulher” e correlatos, foram incluídos manchetes e *leads* de notícias veiculadas no Brasil, em português, em um período de 24 horas, compreendido entre os dias 2 e 3 de outubro de 2020. Foram excluídos aqueles duplicados, os que

apresentaram inconsistências ou erros de página, e os que não atenderam às questões norteadoras. Dessa forma, foram selecionadas 55 manchetes e os correspondentes *leads*, e excluídos quatro. Os textos foram tabulados no MS Excel e salvos em arquivo de texto para a organização do *corpus* compatível com a análise com auxílio do Iramuteq. Levando em conta as características de tamanho do *corpus* do texto construído neste estudo e a fácil interpretação dos resultados da análise, que é proporcionada pela visualização no formato de figuras, selecionamos para esta pesquisa a nuvem de palavras e a análise de similitude. Descrevendo as características do Iramuteq, Souza *et al.* (2018) destacam o vasto potencial de aplicações para as diversas áreas do conhecimento, com vantagens como versatilidade, economia e qualidade, e que, por tratar-se de um recurso relativamente recente no Brasil, disponível desde 2013, o *software* oferece amplo leque de possibilidades a ser explorado no processamento de dados. Entretanto, as autoras também consideraram que o Iramuteq é uma ferramenta de processamento de dados, não um método de pesquisa e, assim sendo, os seus resultados representam um ponto de partida, cabendo ao pesquisador, pautado no referencial teórico, interpretar os dados organizados nas unidades de contexto elementar (UCE) agrupadas nas classes identificadas com auxílio do *software*.

2.3 ENFOQUE HERMENÊUTICO

Nesta seção, foram considerados os resultados da pesquisa bibliográfica e documental cotejando-os com os resultados da análise do *corpus* texto, discutindo com os autores evocados no referencial teórico-metodológico.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PANORAMA DE SAÚDE DAS MULHERES NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

As mulheres são uma maioria de voz atenuada, sub-representada. O percentual de mulheres na população brasileira é de 51,8%, que equivale a um quantitativo superior a sete milhões em comparação ao número de homens (IBGE, 2020). A maior parcela do eleitorado também é formada por mulheres, representando 52,5% do total (Agência Senado, 2018). Todavia, a maioria dos cargos de chefia e liderança é ocupada por homens e, apesar da legislação de cotas de gênero na política, ainda estamos longe de alcançar a equiparação. Em 2017, as mulheres ocupavam 7,1% dos cargos ministeriais, 10,5% das cadeiras na câmara de deputados e 16,0% no senado, apenas, além de 39,1% dos cargos gerenciais, observando-se entre estes últimos, presença mais acentuada de mulheres brancas (39,7%) em relação às mulheres negras (32,7%) (IBGE, 2018). A baixa representação feminina na política institucional se traduz em investimentos tímidos e entraves no avanço das políticas públicas para as mulheres. No campo da saúde, somem-se os desafios postos no

cenário nacional e internacional em face da crise dos sistemas de saúde, que, em diferentes graus de intensidade, afeta países e populações no mundo todo, em decorrência “[...] da incongruência entre uma situação de saúde no século XXI, convivendo com um sistema de atenção à saúde do século XX” (Mendes, 2010, p. 2.299). Essa defasagem é maior para as mulheres, levando em conta o atravessamento do modelo de atenção por resquícios do discurso científico intelectual sobre o corpo feminino, construído historicamente e que norteou o projeto tradicional focalizado no segmento materno-infantil.

De acordo com Martins (2004), o discurso formado entre finais do século XVIII e a metade do século XIX foi moldado sob as lentes masculinas, de cientistas, médicos, escritores, artistas plásticos e moralistas da época. Tal discurso normativo ampliou os mecanismos de controle sobre os corpos femininos e concebeu a mulher como uma criatura totalizante e fragmentada, esfacelada em personagens fictícias: a mulher frágil, a esposa devotada, a mãe perfeita, a “*femme fatale*”, a mulher diabólica, entre outros estereótipos, levando à desconsideração da pluralidade das mulheres, suas diversidades, realidades, subjetividades, reforçando a restrição do lugar da mulher ao espaço doméstico privado.

Essa configuração permaneceu praticamente inabalável durante longas décadas, apesar das transformações econômicas e sociais que ocorreram na transição para o mundo contemporâneo e que influenciaram o modo de andar a vida das mulheres. No espaço público, elas encontraram um ambiente inóspito, de trilhas estreitas e entornos áridos, onde penosamente alcançaram acesso aos caminhos. Com pouco poder de barganha, as mulheres acumularam tripla jornada. A grande maioria ocupou os postos menos relevantes e recebeu menores salários do que os homens pelo mesmo trabalho, continuando, no entanto, como trabalhadoras domésticas e cuidadoras não remuneradas. Se, de um lado, avanços acenavam aumento da expectativa de vida; de outro, o envelhecimento, o trabalho, a evolução da composição familiar, trouxeram novos desafios para a saúde, muitos deles, além do escopo materno-infantil.

A década de 1980 trouxe bons ventos e avanços no horizonte das políticas públicas de saúde para as mulheres, proporcionados por um movimento que surgiu em oficinas pedagógicas de unidades de saúde no Rio de Janeiro frequentadas por grupos de mulheres feministas e não feministas, trabalhadoras de saúde, intelectuais, e que se disseminou pelo Brasil, ampliando a roda com movimentos e coletivos, lado a lado com o movimento de reforma sanitária até chegar nas instituições, desaguando na construção de um novo projeto de atenção à saúde para as brasileiras (Silva, 2015). Criado em 1983, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) (Brasil, 1984) foi amadurecido nos anos seguintes, no compasso dos debates da 8ª Conferência Nacional de Saúde de 1986 e da criação do SUS, entrelaçada com a Constituição de 1988, culminando com a formulação e a implantação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) (Brasil, 2004).

A PNAISM propunha contemplar as questões da saúde das mulheres em todos os ciclos de vida, incorporando o enfoque de gênero com base nos princípios de humanização e qualidade do atendimento e na organização da rede de atenção integrada. Além

disso, define uma agenda pautada na situação epidemiológica brasileira, que inclui as infecções, a nutrição, a saúde reprodutiva e o planejamento para mulheres e homens em idade reprodutiva. Outrossim, aborda as doenças crônicas e a saúde mental, além do envelhecimento, das violências, e dos objetivos específicos atinentes à promoção da saúde dos grupos de mulheres, negras, indígenas, com deficiências, rurais, lésbicas e presidiárias, bem como as trabalhadoras do campo e da cidade, além das intersecções entre a saúde da mulher e a saúde ambiental.

Em contrapartida, em 2011, a Portaria nº 1.459 instituiu a Rede Cegonha no âmbito do SUS, cujos objetivos realçam o ciclo gravídico-puerperal, além da redução da mortalidade materna e infantil com ênfase no componente neonatal e a organização da rede para garantir acesso, acolhimento e resolutividade (Brasil, 2011). Vista por perspectivas distintas, a medida suscitou intenso debate entre militantes do movimento feminista e representantes das instituições. Os argumentos das primeiras consideravam que o fim da PNAISM implicaria um possível retrocesso ao modelo de atenção tradicional e um risco de impasse em discussões em pauta de primeira grandeza, como o aborto inseguro; enquanto os segundos defendiam a implantação da Rede Cegonha, porque ela resolveria sérios problemas do segmento materno-infantil e facilitaria o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais, reforçando as ações da PNAISM (Fiocruz, 2011).

Na atualidade, o Brasil conta com a PNAISM e com o Programa Rede Cegonha, além do Programa de Humanização do Parto (Brasil, 2002), que prevê a humanização no pré-natal e no nascimento, e a Norma Técnica *Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes*, ação estratégica para a qualificação da rede multiprofissional e intersetorial de atenção às vítimas de violência sexual e assegurar o acesso ao atendimento especializado, humanizado e diferenciado (Brasil, 2012).

Um retrospecto da implementação das ações com base em estatísticas elaboradas pelo Ministério da Saúde e a Secretaria de Vigilância em Saúde, respectivamente (Brasil, 2017, 2021), descortina um panorama nacional de avanços relativamente lentos e a persistência de assimetrias regionais e entre grupos populacionais. Dados sobre adequação do pré-natal e indicações de cesárea (Brasil, 2017) apontam que, em 2015, a parcela de gestantes que tiveram acesso ao pré-natal adequado ou mais que adequado no Brasil foi de 70,2%, com valores maiores para as regiões Sul e Sudeste, entre gestantes brancas/amarelas, as de maior idade, com níveis de escolaridade mais elevados; menores para as regiões Norte e Nordeste; e inferiores a 50% nos estados do Acre, Amapá, Amazônia e Roraima. No tocante às cesáreas, após aumentos consecutivos no período entre 2000 e 2014, atingindo 57%, em 2015, o percentual caiu para 55,5%, ainda distante do limite de 25% estabelecido no Pacto Nacional pela Redução das Taxas de Cesárea, e do máximo de 15% recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Quanto à evolução da mortalidade materna, dados nacionais divulgados pela Secretaria de Vigilância em Saúde (Brasil, 2021, p. 13-22) indicam que, entre 2009 e 2019, a razão de mortalidade materna (RMM) caiu de 72,4 óbitos maternos a cada 100 mil nascidos vivos para 57,9 (20%). O decréscimo foi mais acentuado para as regiões Sul (37%),

Nordeste (23%) e Centro-Oeste (22%), menor no Sudeste (17%) e de apenas 2% na região Norte. Por sua vez, em 2019, as RMM mais elevadas concentraram-se nas regiões Norte (82,5), Nordeste (63,6) e Centro-Oeste (59), e as menores, nas regiões Sudeste (53,5) e Sul (38,3), permanecendo o mesmo ranking observado em 2009 para as cinco regiões. Essa tendência denota a região Sul como a mais próxima da meta dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), de até 2030, reduzir a RMM para 30 óbitos maternos a cada 100 mil nascidos vivos, enquanto a posição mais distante da meta estabelecida se mantém na região Norte. A maior proporção de mortes por causas maternas no Brasil, em 2019, ocorreu em mulheres pretas e pardas (66%), com 11 anos ou menos de escolaridade (75%), e em mulheres solteiras (50%). O grupo etário entre 10 e 19 anos representou 13% do total de óbitos maternos, nesse mesmo período; percentual que é considerado elevado e que espelha um problema multifacetado, imbricado de vulnerabilidades: a gravidez em meninas e adolescentes.

Em contrapartida, no Brasil e em todas as suas cinco regiões, em 2010 e 2019, as duas principais causas de óbitos em mulheres, independentemente da idade, foram as doenças do aparelho cardiovascular, e as neoplasias/tumores, enquanto no grupo etário de 10 a 29 anos, foram os acidentes de trânsito e as agressões (Brasil, 2021, p. 3-4).

A violência foi incorporada à agenda de prioridades de saúde pública pela 49ª Assembleia Mundial de Saúde da OMS (WHO, 1996), que considerou o aumento da incidência de lesões intencionais, especialmente em mulheres e crianças, e reconheceu as consequências físicas, psicológicas e sociais da violência, em curto e longo prazo, para as pessoas, comunidades e países no mundo todo, recomendando aos países membros a otimização das estratégias preventivas e informacionais. Nessa direção, o Brasil promoveu adequações do marco legal, com destaque para a promulgação da Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003 (Brasil, 2003), que instituiu o serviço de notificação compulsória de violência contra a mulher; e, seguidamente, da Lei nº 11.340, de 7 de agosto 2006 (Brasil, 2006), que promoveu mudanças na legislação em favor de um maior rigor na punição das agressões contra a mulher, quando ocorridas no ambiente familiar e doméstico; e da Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009 (Brasil, 2009), que trata sobre crimes hediondos e adicionou modificações que ampliaram a definição de estupro, além de incluir a definição de estupro de vulnerável e de estupro presumido de vulnerável; e, mais recentemente, a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015 (Brasil, 2015), que incluiu o feminicídio como qualificadora do homicídio no Código Penal, e alterou a Lei nº 8.072/90, classificando o feminicídio como crime hediondo.

Todavia, a determinação da magnitude da violência contra a mulher é tarefa imbricada por múltiplos fatores – técnicos, estruturais, culturais, afetivos, subjetivos –, que tanto podem influenciar a autopercepção da violência e a busca por cuidado e proteção quanto o atendimento, partindo da identificação da vítima, seguindo para a implementação de procedimentos e do aborto nos casos previstos na legislação, medidas profiláticas, notificação e acompanhamento multiprofissional longitudinal e continuado. A “complexidade” faz com que a figura da ponta do iceberg se torne assaz recorrente para representar os casos

notificados, enquanto a massa oculta, bem pontuado por Garcia, Freitas e Höfelmann (2013, p. 392), “[...] esconde um mundo de violências não declaradas, especialmente a violência rotineira contra mulheres no espaço do lar”, uma das formas mais naturalizadas, invisibilizadas de violência. Nessa pesquisa, as autoras avaliaram o impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no país, de 2001 a 2011, apontando que a invisibilidade pode comprometer e até frustrar expectativas de instrumentos caríssimos à salvaguarda da vida. Em números, de um total de 54.107 óbitos de mulheres por agressões, a taxa de mortalidade corrigida foi de 5,28/100.000 mulheres para os cinco anos que precederam à lei, enquanto nos cinco anos seguintes, na vigência da legislação, a taxa de mortalidade corrigida foi de 5,22/100.000 mulheres, uma diferença não significativa comprovada com valor de $p=0,846$. Números que, em palavras, dizem sobre muitos anos de vida perdidos e sobre muitas vidas marcadas para morrer.

O desenvolvimento das políticas públicas cria tensões na arena do poder que acionam mecanismos e dispositivos com potencial para atravessar o processo e fragilizar as ações e é possível que isso tenha acontecido para as políticas de saúde para as mulheres. Nessa linha de raciocínio, Pires (2019) considera que a compreensão dos riscos de reprodução das desigualdades pode somar efetividade no processo de construção das políticas públicas, e aponta alternativas para remover entraves. De acordo com o autor:

[...] esse tipo de empreendimento pode ser facilitado pela articulação de dois campos de conhecimento. O primeiro envolvendo o desenvolvimento de uma perspectiva multidimensional e interseccional da desigualdade social e o segundo referente ao olhar detido aos processos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Ambas as correntes têm observado amplo desenvolvimento no cenário global nos anos recentes, porém esforços de aproximação ainda têm sido escassos (Pires, 2019, p. 15).

Nessa esteira, a pandemia de covid-19 ingressou no Brasil por caminhos pavimentados por uma crise sanitária instalada e atalhos proporcionados por tensões e disputas de poder no debate entre abordagens baseadas em evidências e abordagens político-econômicas na gestão de um evento epidemiológico global. As orientações da OMS (2020), implementadas a duras penas, a liderança e as gestões frustrantes geraram demoras na resposta, no preparo da rede hospitalar e na disposição das ações de vigilância sanitária, como testagem e rastreamento do vírus. A abordagem social foi tardia e com inconsistências, sistemas fora do ar, longas filas pelo país em plena pandemia, recebimento indevido do auxílio emergencial para algumas pessoas e, entre os beneficiários, diversos problemas. Dessa forma, o objetivo das orientações, que era evitar que países com baixo número de casos evoluíssem para formação de *clusters* e transmissão comunitária, ficou cada vez mais distante, e dez meses após a primeira notificação de um caso confirmado de covid-19 no Brasil, no dia 26 de dezembro de 2020 o país contabilizava 7.465.806 casos confirmados e 190.795 óbitos por covid-19 (Brasil, 2020).

Na disputa pelo poder, o negacionismo entrou em cena apresentando o coronavírus como um vírus muito pouco conhecido e que possivelmente não conseguiria se disseminar

facilmente em países de clima cálido, como o Brasil. Diferentemente disso, os coronavírus são didaticamente descritos por Murray, Rosenthal e Pfaller (2016, p. 469-474) como um dos principais patógenos virais, compostos de material genético potencialmente instável e propenso a mutações, com temperatura de crescimento ótimo entre 33 e 35 °C. Em 2002, uma variante do coronavírus classificada no mais alto nível de risco biológico (N3) provocou um surto de síndrome respiratória aguda grave (SARS), começando em Guandong, na China, e se disseminando pelo mundo. O SARS-CoV pode ter evoluído, rompendo barreiras de transmissão entre determinadas espécies de animais criados para o consumo alimentar e os seres humanos. Os mesmos autores chamam a atenção sobre a necessidade do desenvolvimento de estratégias de prevenção e controle dos coronavírus, frisando que, em um contexto sem as vacinas ou terapêutica específica, a epidemia de SARS-CoV teve enormes impactos sociais e econômicos.

A estratégia de enfrentamento do novo coronavírus adotada pelo Governo Federal determinava o isolamento social, a quarentena, a realização compulsória de exames médicos, de vacinação e outras medidas profiláticas, assim como exumação, necrópsia, cremação e manejo de cadáver, entre outras medidas, sob o amparo da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020). No entanto, as desigualdades colocaram barreiras à prevenção e ao cuidado. O lugar da pobreza usualmente é um ambiente de risco, degradado, insalubre, que pode dificultar e até impossibilitar a adesão ao isolamento. Além disso, condições de pobreza podem limitar e até impedir o desenvolvimento de atividades relacionadas a diversos cuidados.

Isso posto, em menos de um mês, o coronavírus migrou dos bairros de classe média, onde ocorreram os primeiros casos, avançando com facilidade sobre territórios periféricos e grupos vulneráveis. Um vírus, duas histórias contrastantes: a primeira é sobre o primeiro caso registrado no Brasil e na América Latina. Tratava-se de um homem de 61 anos, morador da cidade de São Paulo, que tinha retornado de viagem da Itália e não apresentava sintomas quando os testes moleculares realizados pelo Hospital Albert Einstein e o Instituto Adolfo Lutz confirmaram o diagnóstico laboratorial, em menos de 48 horas, no dia 26 de fevereiro de 2020, fato divulgado horas depois pelo então ministro da Saúde, Luiz H. Mandetta, em entrevista coletiva (Rodrigues, 2020). A segunda é sobre a morte de Rosana Aparecida Urbano, a primeira causada por covid-19 no país, que aconteceu no dia 11 de março desse mesmo ano, e que durante mais de três meses foi mascarada sob um manto de equívocos, desfeito a duras penas pela correção encaminhada pelo Ministério da Saúde, porque “até então acreditava-se que a primeira morte havia sido no dia 16 de março” (Verdêlio, 2020).

Rosana tinha 57 anos e, segundo depoimento da filha Thaís, deu entrada no dia 11 de março em um hospital municipal na Zona Leste de São Paulo, com diabetes, falecendo no dia seguinte (Vieira; Marques, 2020). Vários meses após o falecimento, a família da Dona Rosana foi surpreendida ao tomar conhecimento do resultado positivo do teste de covid-19, feito durante o internamento, apesar de que a causa de morte declarada no atestado de óbito era insuficiência respiratória e diabetes. Ainda de acordo com o relato dos familiares,

o diagnóstico tardio resultou em prejuízo incalculável para a família, pois além da perda da pessoa querida, eles acreditavam que a ausência do diagnóstico de covid-19, possivelmente tinha contribuído não apenas para o agravamento da condição da Dona Rosana e para o óbito, mas também para a transmissão do vírus para outros quatro membros da família, os quais conviviam com ela e que, posteriormente, também adoeceram e faleceram por causa da covid-19.

Dessa forma, a evolução da covid-19 no Brasil se deu *pari passu* com as desigualdades que atravessam nosso cotidiano e orientam nosso modo de viver, adoecer e morrer. Toda *vida* importa. As *vidas* dos cinco familiares de Thaís, perdidas para a pandemia em menos de dois meses, importam. Importa a *vida*. Em agosto de 2020, milhares de vozes se levantaram no Brasil pelo resgate do primordial que foi posto de lado. Entre tantas vozes, a de Thaís: “[...] *não são cem mil mortos, são irmãs, pais, tios, mães* [...] temos que agir, temos que falar, temos que gritar, fazer o que for possível [...]”.

Na linha do tempo da pandemia de covid-19, as vulnerabilidades entre as mulheres foram amplificadas de diversos modos em todas as dimensões – física, psicológica, social, econômica – e em todos os níveis (individual, familiar). As redes de apoio foram fragilizadas e as condições de vida e de trabalho pioraram; as oportunidades educacionais diminuíram, especialmente entre as que não tinham acesso a equipamentos digitais e conexão de internet de alta velocidade, em um contexto de educação por meios remotos. Com isso, a pauta da saúde das mulheres foi reforçada e incorporou novos itens.

O aprofundamento das vulnerabilidades entre as mulheres, a instabilidade e a incerteza crescentes evidenciaram a saúde mental como uma prioridade que atingiu posições ainda mais elevadas no período pandêmico, em comparação com o período anterior à entrada do coronavírus no Brasil. Somado a isso, a implementação das medidas sanitárias preventivas teve reflexos imediatos no cotidiano e nos hábitos e criou um viés no acesso aos serviços decorrente das restrições à circulação de pessoas em todos os níveis da atenção.

Entre os possíveis fatores de risco para o comprometimento psíquico durante o distanciamento social, Souza, Souza e Praciano (2020, p. 663) destacam características individuais, como “ser adulta jovem, residir em regiões com elevados índices de casos e mortalidade da COVID-19, possuir antecedentes de ansiedade e depressão, fazer uso de medicamentos, atividade física e lazer reduzidos ou ausentes e encontrar-se desempregadas”, além de fatores externos e internos, decorrentes da limitação do convívio social durante o distanciamento. Entre os primeiros, eles citam sentimentos de angústia e medo em relação à pandemia que, somados à ansiedade pela possibilidade de adquirir a infecção, podem contribuir para o surgimento de distúrbios psíquicos e para o agravamento de outros, previamente existentes, podendo levar ao desenvolvimento de transtornos mentais e, em alguns casos, ao suicídio. Entre os fatores externos, os autores chamam a atenção para o aumento da violência doméstica “[...] em decorrência da maior permanência do homem no lar, o que contribui para a significativa prevalência de quadros clínicos psíquicos nas mulheres durante esse período” (Souza; Souza; Praciano, 2020, p. 663).

Há consenso entre autores de diversas áreas do conhecimento de que a violência doméstica aumentou durante a pandemia. O problema é tanto mais preocupante devido ao silenciamento e à banalização que reveste muitos desses casos. Analisando essa tendência, Moreira *et al.* (2020) argumentam que a crise pandêmica colocou a casa sob holofotes, mostrando às claras que o espaço privado e a vida familiar são atravessados por relações de poder e por desigualdades que acionam dispositivos que asseguram um ambiente saudável para algumas mulheres, conduzindo outras a um lugar cercado de horrores. Nessa linha de pensamento, as autoras analisam que o trabalho reprodutivo e o ofício doméstico

[...] também aciona a figura da casa enquanto ambiente seguro e confortável para algumas, mediante a colocação de outras mulheres em risco [...] Inclusive, podemos conceber maternidades desigualmente seguras, na medida em que os atravessamentos de classe, raça e territorialidade criam contextos, ou mais protetivos, ou mais vulnerabilizantes (Moreira *et al.*, 2020, p. 5-6).

Sob essa ótica, podemos considerar que, para muitas mulheres, o isolamento antecedeu à pandemia, devido à violência, ao abuso, à exploração. Nesse contexto, o isolamento por prevenção ao coronavírus ocorreu para o homem, que passou a permanecer mais tempo em casa, e para vizinhos e familiares, antes do que para si, o que as tornou mais vulneráveis às agressões e possivelmente impedidas de pedir auxílio por quaisquer meios.

Nota técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020), emitida no mês de julho, descortina esse panorama, traçado com a redução dos índices de notificação de diversos tipos de violências contra as mulheres, mês a mês, durante a pandemia: lesão corporal dolosa decorrente de violência doméstica, estupro e estupro de vulnerável, feminicídio, observando-se a mesma tendência de retração para as medidas protetivas. Diferentemente disso, os homicídios dolosos com vítimas do sexo feminino “[...] aumentaram 7,1% no mês de maio, passando de 127 em 2019 para 136 em 2020. Os aumentos mais expressivos foram o do Ceará (208,3%), do Acre (100%) e do Rio Grande do Norte (75%)” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020, p. 5).

Além dos atravessamentos de gênero, classe e raça, os impactos da pandemia também sinalizaram atravessamentos políticos, econômicos e desdobramentos bioéticos da maior relevância no cenário hospitalar, decorrentes da crise sanitária atrelada ao desmonte de políticas públicas estratégicas como o SUS. No Brasil, as mulheres compõem 79% da força de trabalho na área de saúde, bem como proveem 85% dos serviços de enfermagem, conforme dados de uma pesquisa realizada por Hernandez e Vieira (2020). Em contrapartida, a feminização do trabalho em saúde anda de mãos dadas com a precarização do trabalho e a desvalorização das trabalhadoras, porque, como explicam essas autoras, além da disparidade remuneratória, em comparação aos seus colegas homens, as mulheres também se tornam mais suscetíveis a diversos riscos ocupacionais, biológicos, físicos, psíquicos, como um desdobramento do quantitativo maior e de dinâmicas de gênero e familiares. No contexto pandêmico, trabalhadoras de saúde que são mães e

chefes de família passaram a despender muito mais tempo do que o habitual, com o trabalho e também com as tarefas domésticas. O necessário fechamento de creches e escolas e o distanciamento social, especialmente recomendado para as pessoas de grupos de risco, reduziram as redes de apoio, ao passo que a demanda relacionada ao cuidado dos filhos e da casa aumentou, o que, por sua vez, sinaliza risco aumentado para “Burnout”, síndrome caracterizada pelo esgotamento. Em contrapartida, as que mantiveram o distanciamento, por opção ou necessidade, para reduzir o risco de disseminação viral, vivenciaram um déficit relacional e na vida pessoal e profissional ao subtrair o convívio de familiares e amigos, alterar profundamente a rotina e suspender projetos. Somado a isso, sob forte estresse e alta contínua do número de casos graves pressionando os sistemas de saúde ao colapso, observou-se uma tendência crescente de estigmatização, assédio e violência contra as trabalhadoras de saúde.

O risco de contaminação no atendimento de covid-19 pode ser maior para as trabalhadoras da saúde do que para os seus colegas homens, como sugerem os dados de um alerta emitido pela Organização Panamericana de Saúde (Opas)/OMS (2020). No Brasil, conforme a nota, entre as semanas epidemiológicas (SE) 1 e 34 de 2020, foram notificados 1.738 casos de infecção respiratória aguda grave (IRAG) em profissionais de saúde, os quais foram hospitalizados. Do total de casos, 1.093 (63%) foram confirmados com covid-19, e 395 (23%) permaneciam sob investigação. Por sua vez, do total dos casos de IRAG em profissionais de saúde que foram hospitalizados, 62% eram mulheres, e as maiores porcentagens desses casos foram observadas em técnicas e auxiliares de enfermagem (33%), médicas (20%) e enfermeiras (20%). Dos 1.738 casos de IRAG hospitalizados notificados em profissionais de saúde até a SE 34 de 2020, 289 (17%) faleceram, a maioria por covid-19 (83%). Já entre os/as profissionais de saúde que morreram de IRAG, 50% eram mulheres, e o maior número de óbitos ocorreu em técnicos(as) e auxiliares de enfermagem (94 óbitos), médicos(as) (52 óbitos) e enfermeiros(as) (41 óbitos) (OMS, 2020, p. 3-4).

A presença mais expressiva das mulheres na área da saúde também permite pressupor que, em comparação aos seus colegas homens, elas podem ser mais afetadas por experiências traumáticas vivenciadas na tomada de decisões difíceis, em uma situação de colapso da rede hospitalar, em que a alta sustentada do número de casos graves de covid-19 e a exaustão de recursos e equipamentos podem colocar um dos maiores desafios éticos e psicológicos para as profissionais no atendimento aos casos mais graves de coronavírus: o de escolher quem poderá sobreviver e quem poderá morrer. A respeito desse viés perturbador, Torres, Félix e Oliveira (2020) consideram que a situação de calamidade evidenciada com a pandemia levou os recursos a um patamar discrepante das necessidades de saúde da população, que vai de encontro aos princípios caros aos SUS, inscritos na Constituição brasileira, de universalidade, equidade e integralidade. Ademais, Torres, Félix e Oliveira (2020) destacam que, em um cenário de rápida progressão da covid-19, as diretrizes para nortear decisões difíceis como essa eram incipientes, havendo incerteza e angústia em face da possibilidade tanto de esgotamento de recursos vitais quanto, subseqüentemente, de dirimir a alocação. Isso pode aflorar sentimentos de medo, insegurança e trazer

consequências psicológicas, em curto e longo prazo, decorrentes de experiências extremamente desafiadoras, especialmente para um quantitativo de profissionais com menor tempo de prática em contextos emergenciais como o que ficou configurado.

O trabalho e as condições econômicas constituem determinantes de saúde com influência no processo saúde-doença, em inter-relação com as condições de moradia e o acesso a serviços. Nessa esteira, a evolução do mercado de trabalho acompanhou a tendência mórbida da pandemia e precocemente mostrou sinais de uma desumanização diferenciada que se abateu sobre os mais vulneráveis. Segundo Barbosa, Costa e Hecksher (2020), a deterioração provocada pelos efeitos imediatos da crise foi maior, em primeiro lugar, para as mulheres, e em segundo, para os mais jovens, assim como entre pretos, pardos e trabalhadores com menor escolaridade.

Ainda sobre o mês de março de 2020, esses mesmos autores analisaram que os trabalhadores do setor informal e os que não tinham possibilidades de realizar seu trabalho por meios remotos eram os que apresentavam maior risco de perder a ocupação. Essa tendência foi confirmada por dados apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020) para o terceiro trimestre do ano, apontando um índice de desocupação de 12,8% para os homens, e de 16,8% para as mulheres. O maior índice do período foi verificado para o estado da Bahia (20,7%) e o menor para o de Santa Catarina (6,6%). Na mesma direção, uma matéria veiculada pela Central Única dos Trabalhadores (Aragão, 2020) acena para um panorama nebuloso, plasmado em índices de demissão crescentes entre as mulheres, principalmente as que têm filhos, além de redução de renda, demissões intempestivas, especialmente dispensa de trabalhadoras autônomas desamparadas, sem renda nem direitos, além da frustração e a angústia entre as que foram impelidas a abandonar os postos de trabalho para cuidar dos filhos ou de familiares com comorbidades diante da ausência de políticas públicas para a salvaguarda da vida e da saúde nos grupos vulneráveis em uma situação de emergência em saúde pública de importância internacional.

Já mulheres que trabalham por meios remotos, em um cenário de crise, como o que ficou caracterizado, têm sido consideradas “privilegiadas”. Elas vivenciam um cotidiano de desafios, começando pela adaptação às novas tecnologias e ao “novo” espaço, que trouxe uma dimensão do espaço público para dentro de casa em decorrência da situação epidemiológica e dos avanços tecnológicos. As professoras compõem um grupo expressivo nesse contexto que, da noite para o dia, foram desafiadas a incorporar novas competências e habilidades de ensinagem apoiadas em tecnologias digitais, além da adequação didática e da avaliação, de materiais e instrumentos.

Tudo isso implica dedicação e uma rotina de uso intensivo dos dispositivos, que pode favorecer o aparecimento de distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho (DORT). A transição rápida para o formato não presencial, a angústia motivada por uma situação desconhecida que representava uma quebra de paradigmas, longas horas diante do computador, reduzindo a atividade física e o lazer e aumentando o sedentarismo, tudo isso pode levar ao estresse, à insônia, à ansiedade, à depressão, contribuir para a obesidade e interferir na saúde visual e circulatória.

Importante parcela de trabalhadoras do setor público e privado também fazem parte desse grupo de mulheres, que atualmente se submete ao *continuum* de trabalho – o doméstico invisibilizado e o remunerado –, posto pelo surgimento de um viés no tecido social propiciado pelas novas tecnologias. Faz-se necessário acompanhar a evolução dessa tendência e avaliar os impactos do “novo normal” na saúde das trabalhadoras e no quadro epidemiológico, no Brasil e no mundo.

Por sua vez, as trabalhadoras que atuam nos serviços essenciais ou no mercado informal e continuaram realizando seu trabalho presencialmente acrescentaram à rotina do cotidiano de trabalho os cuidados redobrados para evitar o contato com o vírus, que não afasta o receio pela possibilidade de contrair a infecção. Apesar de ser precarizado, o trabalho das mulheres é a força motriz da sociedade. Na pandemia, não foi diferente, porque as mulheres continuaram realizando o trabalho produtivo e reprodutivo, que gera sobrecarga para si e riqueza para a sociedade, pois, como afirma Aragão (2020), “o trabalho de reprodução humana e de manutenção da vida é responsável por 10% do PIB [...]”. Em contrapartida, durante a pandemia, as mulheres vivenciaram o aumento das vulnerabilidades e da carga de trabalho que trazem riscos à saúde, sendo assim “[...] penalizadas pelo capital e pela sociedade, a medida em que são as primeiras a perder o emprego e estão nos trabalhos mais mal remunerados e precários” (Aragão, 2020).

4 ANÁLISE DO CORPUS TEXTUAL

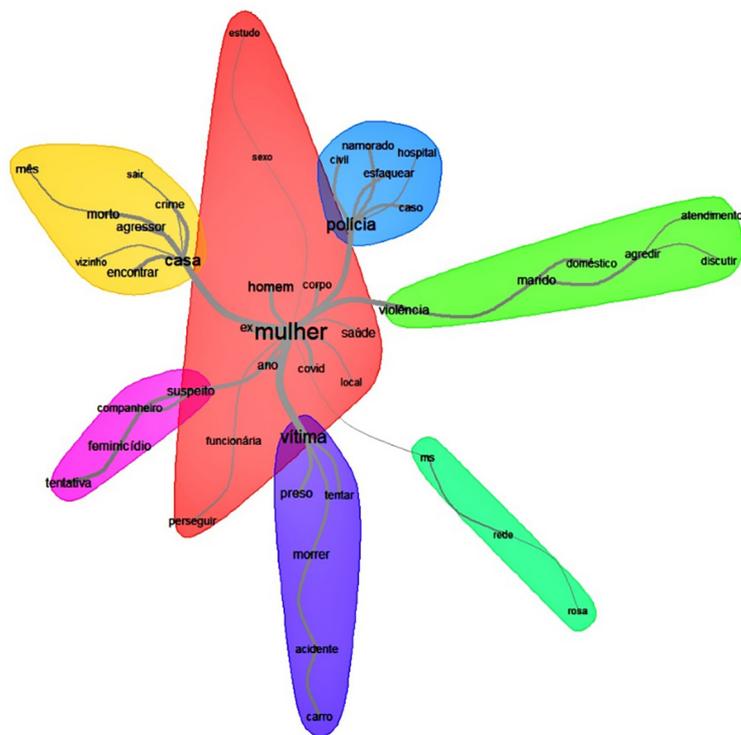
A análise com auxílio do Iramuteq, representada na Figura 1 e na Figura 2, evidenciou que a informação contida no *corpus* textual atendeu parcialmente à agenda de saúde das mulheres, o mesmo procedimento foi verificado em relação ao quadro de saúde. No tocante à visão analisada, os achados são sugestivos de óticas focalizadas e da persistência do discurso histórico. Essa ideia parece ser reforçada pelo termo “Mulher”, em destaque e no singular, acompanhado dos termos “vítima” e “funcionária”, reproduzindo o discurso do totalizante e fragmentário.

Figura 1 - Nuvem de palavras com base nas 55 manchetes analisadas com auxílio do *software* livre Iramuteq



Fonte: acervo próprio

Figura 2 - Análise de similitude do *corpus* texto realizada com auxílio do *software* livre Iramuteq



Fonte: acervo próprio

Considerando o material processado pelo Iramuteq, temos como primeira consideração os destaques do termo “mulher” seguido de “homem”, “polícia”, “vítima”, “morrer”, “violência”, “saúde”, “casa” e “sexo”. Portanto, no concernente ao que é veiculado na mídia, a agenda da saúde das mulheres, conforme pesquisado, foi apresentada de forma parcial. Por exemplo, em plena pandemia, termos relacionados à questão tiveram baixa ocorrência e apenas o termo “covid” emergiu em menor escala, sendo este definidor da doença e não de aspectos da promoção da saúde. Ademais, em nossa análise, ele apareceu associado à morte, unicamente. Salientamos que outras questões foram obliteradas, visto que questões como saúde das trabalhadoras, adolescência e envelhecimento são exemplos dessa situação, pois fazem parte do escopo temático, porém, não apareceram.

Esses achados evidenciam uma visão midiática, que vai de encontro ao princípio da informação como determinante social de saúde. Em contrapartida, é importante salientar a crescente mobilização observada, entre os(as) profissionais de comunicação, em especial, entre os(as) jornalistas de Saúde, no sentido da implementação de práticas humanizadas, em convergência com os princípios do SUS, sendo reconhecidos os aportes teóricos e a práxis do movimento Comunicação e Saúde, nesse campo (Araújo; Cardoso, 2007).

5 ENFOQUE HERMENÊUTICO E SOCIOLOGIA

Aprofundando a compreensão dos achados, a fim de entender a dinâmica e o cerne dos fenômenos, convocamos Foucault e suas noções de biopoder e biopolítica; Butler e os enquadramentos; Mbembe e as categorias de necropoder e de necropolítica; bem como Agamben com o *homo sacer*, *zoé* e *lethe*.

Michel Foucault (1926-1984), entre outras temáticas, abordou em suas obras as questões relacionadas ao poder. Nesse sentido, faz-se mister entender que compreensão o referido autor tinha sobre tal conceito, assim

[...] o poder encontra-se sempre associado a alguma forma de saber. Exercer o poder torna-se possível mediante conhecimentos que lhe servem de instrumento e justificação. Em nome da verdade legitimam-se e viabilizam-se práticas autoritárias de segregação, monitoramento, gestão dos corpos e do desejo. Inversamente, é no centro de aparatos sofisticados de poder que sujeitos podem ser observados, esquadrihados, de maneira que deles sejam extraídos saberes produtores de subjetividade (Furtado; Camilo, 2016, p. 35).

Partindo da ideia supracitada, podemos afirmar que essa noção de poder envolve aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, uma vez que seu alcance atinge os pontos centrais da sociedade. Isso posto, vejamos o que o próprio Foucault entendia por biopoder:

[...] o conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar numa política, numa estratégia política, numa estratégia geral de poder. Em outras palavras, como a sociedade, as sociedades ocidentais modernas, a partir do século XVIII, voltaram a levar em conta o fato biológico fundamental de que o ser humano constitui uma espécie humana (Foucault, 2008, p. 3).

De acordo com Furtado e Camilo (2016, p. 35), Foucault lança mão do conceito de biopoder como instrumento de entendimento das “práticas, surgidas no ocidente moderno, voltadas à gestão e regulação dos processos vitais humanos”. O poder sobre a vida instala-se como modo de administrar populações, levando em conta sua realidade biológica fundamental.

A conceituação dada por Foucault abre espaço para as contribuições de Butler, viesadas pela obra *Quadros de guerra*, sobretudo no concernente aos enquadramentos. O referido conceito passou a ser empregado na contemporaneidade em razão de sua relevância perante os conflitos sociais. Assim, “Butler tem evidenciado que o estatuto ontológico de uma vida, seu grau de inteligibilidade, não é dado aprioristicamente, mas produzido no interior de relações de poder, práticas discursivas, normas, organizações sociais e políticas” (Silva, 2017, p. 299).

Conforme Butler (2015, p. 47-48), sua obra *Quadros de guerra* trata dos

[...] enquadramentos da guerra, isto é, as diferentes maneiras de esculpir seletivamente a experiência, como algo essencial à condução da guerra. Esses enquadramentos não apenas refletem as condições materiais da guerra, como são também essenciais para o *atimus* perpetuamente produzido dessa realidade material. Há diversos enquadramentos em questão aqui: o enquadramento da fotografia, o enquadramento da decisão de ir para a guerra, o enquadramento das questões da imigração como uma “guerra dentro de casa” e o enquadramento da política sexual e feminista a serviço do esforço de guerra. Eu argumento que, assim como a guerra é enquadrada de determinadas maneiras a fim de controlar e potencializar a comoção em relação à condição diferenciada de uma vida passível de luto, a guerra também enquadra formas de pensar o multiculturalismo e certos debates sobre a liberdade sexual, temas considerados, em grande medida, separadamente das “relações exteriores”.

Embora a tanatopolítica seja uma demonstração da relação entre poder e morte, mais especificamente, o cálculo do poder sobre a morte, Mbembe (2018), ao cunhar o termo necropolítica, extrapola essa discussão, uma vez que insere no centro das reflexões sociopolíticas modos e formas pelos quais o poder político se apropria da morte como objeto de gestão. Em outras palavras, o poder – além de exercer apropriação sobre a vida, sobretudo no tocante ao controle desta – é responsável pela decisão de quem deve morrer e de que forma isso deve acontecer. Nesse sentido, se entendido como conceito político, o necropoder fornece subsídios para compreensão da realidade contemporânea no tocante às relações entre poder, sociedade e economia. Nas palavras de Mbembe (2018, p. 5), temos necropolítica como “o poder e a capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer”.

Por ter essa visão do poder, Mbembe e Foucault se aproximam, pois o biopoder e o necropoder mostram as vertentes políticas que definem aqueles que têm direito à vida e aos que não têm. Todavia, ao adicionar Butler nessa discussão, atingimos outro patamar, visto que seu conceito de enquadramento nos auxilia a alargar essas questões sociopolíticas, principalmente as hodiernas. A título de exemplo, no contexto Brasil, há os conflitos relacionados à exploração ilegal de recursos naturais em terras indígenas e que se alastram ao longo de décadas, e os altíssimos números de mortes violentas de jovens negros e negras,

ano após ano. São exemplos como esses que reforçam a importância de refletir sobre a biopolítica e a necropolítica, sempre considerando o enquadramento postulado por Butler.

Ampliando a discussão, emerge Agamben (2010) e suas reflexões acerca da distinção entre o cidadão e o homem, pois, no contexto da biopolítica, esses entes são distintos no que diz respeito à reclamação e ao atendimento de seus direitos. Para o referido autor

Fascismo e nazismo são, antes de tudo, uma redefinição das relações entre o homem e o cidadão e, por mais que isto possa parecer paradoxal, eles se tornam plenamente inteligíveis somente se situados sobre o pano de fundo biopolítico inaugurado pela soberania nacional e pelas declarações dos direitos (Agamben, 2010, p. 126-127).

Complementando essa consideração, Souza (2017, p. 73-74) argumenta que

O fato de ser homem não significa ser portador de direitos, significa apenas ser portador da vida nua, uma vida abandonada, despida de sua personalidade jurídica e exposta à violência e à morte. Nesse sentido, os homens, em oposição aos cidadãos, são os que habitam as prisões, os campos de refugiados, os moradores das favelas, todos aqueles que possuem sua condição de vivente diminuída, são expressões da vida nua, dessa vida que pode ser retirada sem que se cometa homicídio. A era moderna nos revelou que o homo sacer ainda continua existindo mesmo após vários séculos de sua aparição, e além disso, a sua vida nua corresponde ao objeto a ser gerenciado pelos governos ditos democráticos de direito.

A partir dessas reflexões, portanto, temos não apenas a transição de uma *zoé* para a *politikôn zôon*, pelo contrário, encontramos no *lethe* os argumentos para discutir a questão do apagamento. Em outras palavras, baseados nos estudos de Agamben, há uma complexa disputa entre os elementos supracitados, pois essa contenda é elemento primordial no debate sobre o biopoder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao abordar questões relacionadas à informação sobre a saúde das mulheres veiculada na internet em tempos de covid-19, os resultados do presente estudo sinalizaram uma tendência de parcialidade com relação à agenda de saúde, proporcionada pela focalização das matérias noticiosas sobre pouquíssimos temas, especialmente a violência letal, enquanto outros destacados pelas políticas públicas e o quadro de saúde vigentes, como a saúde mental, a saúde das trabalhadoras, das adolescentes e das populações vulneráveis estiveram ausentes ou foram fracamente notados. Entre estes últimos estão os da covid-19, relativamente pouco destacados e que foram abordados na perspectiva do seu pior desfecho, a morte, omitindo os aspectos preventivos que são cruciais, especialmente entre os grupos mais vulneráveis, que também são os que possuem menores níveis de escolaridade e menor acesso à informação científica.

Por sua vez, a análise do material processado sugere a persistência do discurso histórico construído desde o século XVIII que, ao desconsiderar a pluralidade das mulheres, também ignora a diversidade das suas realidades de vida e de saúde, acionando um mecanismo normalizador mediante a redução a uma figura única e, ao mesmo tempo, fragmentária, a mulher, esfacelada em estereótipos como os que foram encontrados neste estudo: a vítima, a mulher demônio, a funcionária. Esses sujeitos estão cercados por figuras masculinas detentoras de poder e controle: o agressor, o policial, o ex.

Também foi mostrado que a pandemia de covid-19 descortinou um panorama de problemas sociais e de saúde em face da crise econômica e sanitária, colocando importantes desafios no campo interseccional entre as Ciências Sociais, a Saúde e a Comunicação. O surgimento de dilemas bioéticos em um cenário de recursos vitais limitados; a interiorização das dimensões do trabalho, da comunicação, da saúde, no espaço doméstico proporcionada pelo aumento da utilização das tecnologias digitais; a demanda crescente de informações na população com vista ao esclarecimento para a proteção da saúde foram algumas questões cruciais verificadas nesta pesquisa. O “novo normal” traz consigo um aceno para o desenvolvimento de estratégias interdisciplinares entre a Ciências Sociais, a Saúde e a Comunicação a fim de promover ações nessa configuração, como a construção de abordagens de comunicação e saúde que contribuam para a redução de riscos e prejuízos e que reforcem a promoção e a proteção à saúde, que são prementes, levando em conta, principalmente, as vulnerabilidades.

Limitações relacionadas ao tempo para a produção da pesquisa – que foi relativamente curto e que refletiu na janela temporal de coleta dos dados, de espaço, que traz o comprometimento com as prioridades sinalizadas no processo de pesquisa e que pode restringir o aprofundamento de tópicos tratados – e os limites atinentes às pesquisas qualitativas representam desafios que emergiram no decorrer do estudo. Entretanto, a utilização de métodos mistos somada à incorporação das novas tecnologias aplicadas à pesquisa em Ciências Sociais, tanto contribui para a validação dos resultados quanto realça a aplicabilidade das tecnologias digitais na pesquisa em Humanidades. Nesse sentido, a complexificação dos recursos metodológicos também poderá contribuir para o desvelamento das novas questões que foram apresentadas no decorrer do estudo e a resolução dos problemas emergentes no mundo posto na pandemia de covid-19, que nas palavras de Ailton Krenak (2020, p. 8): “É como um anzol nos puxando para a consciência. Um tranco para olharmos o que realmente importa”.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Enrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AGÊNCIA SENADO. Maioria de mulheres e baixa escolaridade marcam o perfil do eleitorado em 2018. **Senado**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/27/maioria-de-mulheres-e-baixa-escolaridade-marcam-o-perfil-do-eleitorado-em-2018>. Acesso em: 12 dez. 2020.

ARAGÃO, E. Mulheres são as mais afetadas pelos impactos da pandemia no mercado de trabalho. **CUT**, [s. l.], 18 ago. 2020. Notícias. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/mulheres-sao-as-mais-afetadas-com-os-impactos-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho-7aaa>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ARAÚJO, I. S.; CARDOSO, J. M. **Comunicação e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. (Coleção Temas em Saúde).

BARBOSA, A. L.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. D. Mercado de trabalho e pandemia de Covid-19: uma ampliação de desigualdades já existentes? **Boletim de Mercado de Trabalho**. Nota Técnica IPEA, [s. l.], n. 69, 2020.

BRASIL. Doença pelo Coronavírus COVID-19: semana epidemiológica 52 (20 a 26 dez. 2020). **Boletim epidemiológico especial** [recurso eletrônico]. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, n. 43, 29 dez. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2020/boletim_epidemiologico_covid_43_final_coe.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003**. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=25/11/2003>. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=08/08/2006&totalArquivos=56>. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009.** Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei no 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/08/2009&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=96>. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=10/03/2015>. 2023. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/02/2020&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=77>. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.072%2C%20DE%2025%20DE%20JULHO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crimes%20hediondos,Federal%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Assistência integral à saúde da mulher:** bases de ação programática. Brasília, DF: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1984. (Série B: Textos Básicos de Saúde, 6).

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa de Humanização do parto:** Humanização no pré-natal e nascimento. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002. (C. Projetos, Programas e Relatórios, 42).

BRASIL. Mortalidade proporcional por grupos de causas em mulheres no Brasil 2010 e 2019. **Boletim epidemiológico** [recurso eletrônico]. Secretaria de Vigilância em Saúde, Ministério da Saúde, Coordenação-Geral de Informações e Análise Epidemiológica do Departamento de Análise de Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. Brasília, DF: Ministério da Saúde, v. 52, n. 29, ago. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2021/boletim_epidemiologico_svs_29.pdf/view. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher**: princípios e diretrizes Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004. (C. Projetos, Programas e Relatórios).

BRASIL. **Portaria nº 1.459, de 24 de junho de 2011**. Institui, no âmbito do sistema único de saúde sus a rede cegonha. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt1459_24_06_2011.html. Acesso em: 6 nov. 2023.

BRASIL. **Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes**: norma técnica. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. 3. ed. atual. e ampl. 1. reimpr. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012. (Série A. Normas e Manuais Técnicos) (Série Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; Caderno n. 6).

BRASIL. **Saúde Brasil 2017**: uma análise da situação de saúde e os desafios para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável [recurso eletrônico]. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_brasil_2017.pdf. Acesso em: 6 nov. 2023.

BUTLER, J. **Quadros de guerra**: quando a vida é passível de luto? Tradução de Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

FIOCRUZ. Rede Cegonha. Programa exibido em 30 set. 2011. **Canal Saúde**, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.canalsaude.fiocruz.br/canal/videoAberto/rede-cegonha>. Acesso em: 11 nov. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19**. Nota técnica. 3. ed. Rio de Janeiro: FBSP, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-ed03-v2.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2023.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008. (Coleção tópicos).

FURTADO, R. N.; CAMILO, J. A. O. O conceito de biopoder no pensamento de Michel Foucault. **Revista Subjetividades**, Fortaleza, v. 16, n. 3, p. 34-44, dez. 2016.

GARCIA, L. P.; FREITAS, L. R. S.; HÖFELMANN, D. A. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011. **Epidemiol. Serv. Saúde** [online], [s. l.], v. 22, n. 3, p. 383-394, 2013.

HERNANDES, E. S. C.; VIEIRA, L. A guerra tem rosto de mulher: trabalhadoras de saúde no enfrentamento à Covid-19. **Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental ANESP** [online], [s. l.], 17 abr. 2020. Disponível em: <https://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/4/16/a-guerra-tem-rosto-de-mulher-trabalhadoras-da-sade-no-enfrentamento-covid-19>. Acesso em: 4 jan. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KRENAK, A. **O amanhã não está à venda**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. (Edição Kindle).

MARTINS, A. P. V. **Visões do feminino: a medicina da mulher nos séculos XIX e XX** [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004. (História e Saúde Collection).

MBEMBE, A. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MENDES, E. V. As redes de atenção à saúde. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2.297-2.305, ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v15n5/v15n5a05.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2020.

MOREIRA, L. E. *et al.* Mulheres em tempo de pandemia: um ensaio teórico-político sobre a casa e a guerra. **Psicologia & Sociedade**, Recife, v. 32, p. e020014, 2020.

MURRAY, P. R.; ROSENTHAL, K. S.; PFALLER, M. A. Coronaviruses and Noroviruses. *In*: Murray, P. R.; ROSENTHAL, K. S.; PFALLER, M. A. **Medical Microbiology**. 8. ed. Philadelphia: Elsevier, 2016. p. 469-474.

OMS. Organização Panamericana de Saúde. Organização Mundial da Saúde Escritório Regional para as Américas. **Alerta epidemiológico COVID-19 entre os profissionais de saúde**. Washington: OPAS; OMS, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53041>. Acesso em: 11 nov. 2020.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

RATINAUD, P. **Interface de R pour les analyses multidimensionnelles de textes et de questionnaires** (Iramuteq). Version 0.7 alpha 2. [S. l.]: LERASS, 2008. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/>. Acesso em: 11 nov.2020.

RODRIGUES, A. Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil: Ministro concede entrevista coletiva sobre assunto. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-02/ministerio-da-saude-confirma-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 30 dez. 2020.

ROSA, M.; FLORES, I. G. Um corpo duplamente esfacelado: (in)visibilidade das vítimas de feminicídio em manchetes de jornal. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 147-168, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-5844202028>. Acesso em: 11 nov. 2020.

SILVA, E. F. Metodologia feminista e Direitos reprodutivos no Centro de Saúde Santa Rosa, Niterói (RJ). **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 39, n. 106, p. 893-903, 2015.

SILVA, J. P. L. Judith Butler e os enquadramentos do poder: uma análise dos discursos que circunscrevem os limites das vidas passíveis de luto. **Sapere aude**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 299-305, jan./jun. 2017.

SOARES, R. L. Aids e imprensa: escritos do jornal Folha de S. Paulo. **Interface**, Botucatu, v. 2, n. 2, p. 47-76, fev. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32831998000100004. Acesso em: 29 dez. 2020.

SOUZA, A. S. R.; SOUZA, G. F. A.; PRACIANO, G. A. F. Women's mental health in times of COVID-19. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 659-661, jul. 2020.

SOUZA, D. R. M. **A biopolítica em Giorgio Agamben**: estado de exceção, poder soberano, vida nua e campo. 2017. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SOUZA, M. A. R.; WALL, M. N.; THULER, A. C. M. C.; LOWEN, I. M. V.; PERES, A. O uso do software Iramuteq na análise de dados em pesquisas qualitativas. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 52, e03353, Epub 04 out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1980-220X2017015003353>. Acesso em: 11 nov. 2020.

TORRES, A.; FÉLIX, A. A. A.; OLIVEIRA, P. I. S. Escolhas de Sofia e a pandemia de COVID-19 no Brasil: reflexões bioéticas. **Revista Bioética y Derecho**, Barcelona, n. 50, p. 333-352, 2020.

TRAVASSOS, L. P.; SCHMITT, V.; FIALHO, F. A. P. News structure in the press: a study of the applicability according to the analysis proposed by Van Dijk. *In: INTERNATIONAL CYBERSPACE CONFERENCE ON ERGONOMICS*, 4., 2005, Johannesburg. **Anais** [...]. Johannesburg: [s. n.], 2005.

VERDÉLIO, A. Primeira morte por covid-19 no Brasil aconteceu em 12 de março: até este fim de semana, acreditava-se que havia sido em 16 de março. **Agência Brasil**. Brasília, DF, 28 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/primeira-morte-por-covid-19-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco>. Acesso em: 30 dez. 2020.

VIEIRA, B.; MARQUES, P. Filha da primeira vítima de covid no Brasil perdeu os avós e dois tios com a doença após a morte da mãe. **Jornal Hoje**. São Paulo, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/19/filha-da-primeira-vitima-de-covid-no-brasil-perdeu-os-avos-e-dois-tios-com-a-doenca-apos-a-morte-da-mae.ghtml>. Acesso em: 30 dez. 2020.

WHO. World Health Organization. Forty-ninth World Health Assembly: WHA49.25 Prevention of violence: public health problem. **WHO**, Genebra, 25 maio 1996. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/179463/WHA49_R25_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 nov. 2020.

WHO. World Health Organization. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. **WHO**, Genebra, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 4 jan. 2021.

A JANELA

(OU: HOMENAGEM AOS HISTORIADORES)

José D'Assunção Barros

Olha pela janela...
Lá vai o primeiro *homo habilis*
a caminhar, ainda trôpego, sobre a Terra.
E ali está a mulher
– bem mais inteligente que os machos
de sua espécie –
a jogar no solo a gentil semente
pronta a germinar o milagre da revolução agrícola.
Espia! Aquele artesão acaba de mover a pioneira pedra
para fundar a primeira das cidades,
e não está longe o que inventou a roda
– *ela...* tão surpreendente na sua genial obviedade.

Espicha agora o teu olho longo
pela paisagem infinda...
Percebeste César,
à beira de um riacho,
discursando para os leais soldados?
Ele atravessa agora o seu rubicão,
marcha sobre Roma,
proclama-se Ditador,
e recebe as vinte e três facadas.
E logo ali vem Cleópatra,
tão perto no espaço-tempo
– com seu olhar anacrônico
e seu sorriso à Liz Taylor.
Ela o seduz, mesmo num saco de estopa,
enquanto, no mesmo gesto, já concebe seu filho
– egípcio e romano –,
e morre... ao chacoalhar das serpentes.

Quanto a ti, a tudo contemplas,
em um único relance,
bem ali: sob a janela.

Não... não chores, Historiador...
Tu vêes a peste negra?
Sentes seu odor da morte se elevar aos ares?
Ouves o som surpreendente dos cacos de vidros
a quebrar o silêncio na noite dos cristais?
Sofreste agora aquela profunda fígada
da bala que encontrou Guevara?
Pranteias pelos primeiros desmatamentos,
e és fustigado por cada açoite lancinante
nos ombros de todo escravo?

Mas tu podes ver o florescer de um movimento verde
que salvará as baleias e micos-dourados
ao som de canções medievais
entoadas pelos trovadores árabes e cristãos.
Tu – mais do que todos – podes ver os homens e mulheres de pela preta
em sua luta diária pela liberdade,
a fundar quilombos e universidades,
a vencer o preconceito insano!
És tu que podes ver, em Luís Gama, um tanto de Zumbi
– e, para além do herói, o homem humano!

Tu viveste, há dois segundos do nosso próprio tempo,
todos os sonhos de igualdade, de uma só vez!
E, se tu viste as ditaduras de todos os tempos se erguerem
em um único e cruel movimento,
também assististe à derrocada de todas elas.
Tu és privilegiado, Historiador...
Somente tu, junto aos artistas, viajas tão à vontade pelo tempo
antes da invenção das máquinas de viajar no tempo:
És tu aquele que olha atento
e intrigado pela janela
onde tudo se estende à espera de novos olhares.

Lá estão as fontes históricas
– estes passados tão presentes –
todas tão ansiosas pelas perguntas que farás
às suas páginas por vezes bolorentas,
aos tratados de guerra e paz,
aos diários anônimos e secretos,
à sua matéria mais desprezível...

Ali estão as fontes, ao pé da tua janela
– as mesmas que aguardam, com solenidade ou displicência,
as perguntas que farás aos decretos e receitas de bolo,
aos jornais oficiais e clandestinos,
às cidades acima e abaixo da terra,
aos sulcos deixados na terra pelos camponeses;
ou, por fim, à lança de pedra que foi lascada
pelo primeiro *homo habilis*
a caminhar por sobre a Terra.

Vai, Historiador...
Olha pela janela
e age na história
de tua própria época.

SOCIEDADE PALIATIVA – A DOR HOJE

PALLIATIVE SOCIETY – PAIN TODAY

Ana Paula Ferreira Felizardo¹

<http://orcid.org/0000-0001-6495-4303>

Alexsandro Galeno Araújo Dantas²

<http://orcid.org/0000-0001-5103-0339>

Byung-Chul Han é um dos mais aclamados filósofos da atualidade, notabilizando-se internacionalmente com o ensaio sobre a sociedade do cansaço. Ele nasceu em Seul, em 1959. Primeiramente, estudou metalurgia na Coreia do Sul, mas nos anos 1980, seduzido pela literatura, migrou para a Alemanha vindo a optar posteriormente pela Filosofia. Concluiu a sua formação na Universidade de Freiburg e se dedicou aos estudos da literatura alemã e de teologia na Universidade de Munique. Em 1994, fez a sua tese de doutorado sobre Martin Heidegger. Atualmente, é professor de Filosofia e Estudos Culturais na Faculdade de Artes da Universidade de Berlim³, onde dirige um programa de estudos gerais⁴.

Após um ano da crise sanitária da covid-19, em 2021, chegou ao Brasil a versão em português do livro *Sociedade paliativa – A dor hoje*. A obra está estruturada em onze capítulos. Nesta resenha, os autores privilegiam indicar os pontos estruturantes para a compressão da crítica do teórico ao fenômeno da dor na contemporaneidade, assegurando fidelidade à linguagem adotada pelo filósofo, com vista a ficar o mais próximo possível de sua obra, pois consideramos que constitui importante contribuição para o debate de fenômenos relevantes nas práticas sociais brasileiras.

O ensaísta iniciou os seus argumentos recuperando a expressão *Algofobia*, cujo significado é o medo mórbido da sensação de dor. O teórico filia-se ao entendimento de que a relação do sujeito com a dor diz muito da sociedade em que vivemos, pois a dor seria uma

¹ Bacharel em Direito. Mestre em Ciências Sociais. Doutoranda na linha de pesquisa cultura, conhecimento e comunicação, pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte. Pesquisadora – Colaboradora do Humanitas - Instituto de Estudos Integrados da UFRN. E-mail: anapaulafelizardo.ufrn@gmail.com

² Mestre em Ciências Sociais pela UFRN (1996) e doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP (2002). Pós-Doutorado pela ECA-USP (2015). Pós-Doutorado pela UnB (2022). É professor associado da UFRN, lotado no Instituto Humanitas de Estudos Integrados, com participação em ensino de graduação e pós-graduação, pesquisa e extensão. Tem experiência nas áreas de Sociologia e Comunicação, atuando principalmente nos seguintes temas: cultura e comunicação; pensamento complexo; literatura e sociedade; sociedade digital. E-mail: alexgalenno@gmail.com

³ Disponível em: <http://vozes.com.br/autor/?id=133>. Acesso em: 7 out. 2023.

⁴ Disponível em: <https://comunidadeculturaearte.com/byung-chul-han-mostra-nos-a-sociedade-do-cansaço-e-da-individualidade/>. Acesso em: 7 out. 2023.

mensagem cifrada que contém a chave para o entendimento de toda a sociedade. A dor diz dos sujeitos em seus processos subjetivos e sociais. Desse modo, é necessário convocar as implicações da sociedade no sofrimento humano. Segundo o autor, cada crítica da sociedade tem de levar a cabo a hermenêutica da dor. Isso porque, na visão de Han (2022a, p. 9), “caso se deixe a dor a cargo da medicina, deixamos escapar o seu caráter de signo”.

Prossegue estabelecendo que a *algofobia* sugere angústia generalizada diante da dor que resulta em anestesia permanente. Isso produz uma baixa tolerância à dor. A dor é repelida. A mínima chance de sofrer já varre a possibilidade de entrega às dinâmicas da vida. Toda condição dolorosa é evitada. Até as dores de amor tornam-se suspeitas. Certamente, esse próprio processo de evitação da dor já produz sofrimentos nos sujeitos. Na visão de Han, a algofobia se prolonga no social. Os conflitos e controvérsias que poderiam levar a confrontações dolorosas têm cada vez menos espaço.

Segundo o teórico, nem a política está alheia à algofobia. A política perde vitalidade na sociedade paliativa. Nessa direção, a pós-democracia seria uma democracia paliativa. Para fazer frente à democracia paliativa, ele propõe, à luz do pensamento de Chantal Mouffe, uma democracia agonística que não evita confrontações dolorosas. Defende que a política paliativa não tem qualquer coragem para a dor.

Convém ressaltar que o sociólogo Alex Galeno, no artigo *Algofobia política*⁵, assevera:

As dores contêm um conteúdo político por excelência, pois a ausência delas significa conformidade em busca de amplos consensos. Somos coagidos a não divergir nem a nos revoltar. Não importa se o aliado do presente carregue marcas de um passado golpista ou corruptível. Ora, se somos praticantes de políticas paliativas, seremos também incapazes de reformas significativas e profundas da sociedade. Assim, de tanto adiarmos o essencial em nome da urgência do pragmatismo político, perdemos a urgência do essencial no presente (Galeno, 2022, p. 1).

Ademais, Byungh-Chul Han problematiza conceitos já articulados na sociedade do cansaço (Han, 2022b), quando aborda que a sociedade do desempenho é marcada pelo excesso de positividade que busca se desonerar de toda forma de negatividade. A dor é uma expressão pura e simples da negatividade, que vem a ser uma expressão, uma marca, um símbolo de fracasso com o qual o sujeito do desempenho busca dissociar-se. Sentir dor é sentir-se fracassado. Na sociedade paliativa, a dor é vista como um sinal de fraqueza e, portanto, é algo que deve ser ocultado ou eliminado por meio da otimização. A dor é incompatível com o desempenho. Em síntese, Han problematiza que a passividade do sofrer não tem lugar na sociedade ativa dominada pelo poder, que preconiza o excesso de positividade.

A sociedade paliativa constitui uma crítica por excelência à migração da psicologia do sofrimento para a psicologia da positividade que se ocupa do bem-estar, da felicidade e do otimismo. Na visão do teórico, a psicologia positiva submete a própria dor a uma lógica de desempenho. Nomeia de ideologia neoliberal da resiliência o processo que transforma experiências traumáticas em catalisadores para o aumento do desempenho. Até a resiliência passa a ser monetizada. Observam-se, nas redes sociais digitais, inúmeros casos de

⁵ Disponível em: <https://saibamais.jor.br/2022/04/algofobia-politica>. Acesso em: 7 out. 2023.

pessoas que alcançaram a condição de *influencers* após publicizarem como lidaram com situações adversas.

Neste ensaio, há uma crítica à indústria farmacêutica com as pílulas da felicidade que prometem assegurar a existência de uma vida sem dor. A dor passou a ser vista como um escândalo. No contexto do Brasil, segundo dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), entre 1º de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2021, o Brasil comprou 345,5 milhões de caixas dos ansiolíticos mais vendidos: Frontal, Lexotan, Rivotril, Valium e Lorax. Clonazepam, nome medicinal do Rivotril, é o mais vendido no Brasil, com mais de 10 milhões de caixas anualmente (47%). Em seguida, vem o Alprazolam (Frontal) e o Bromazepam (Lexotan). A cada hora, em média, 5.144 caixas são vendidas nas farmácias e drogarias, um total de 123,5 mil caixas por dia⁶.

Discorre o filósofo que a sociedade paliativa é uma sociedade do curtir. Nesse ponto, resta evidente que ele traz elementos desenvolvidos anteriormente no livro *Psicopolítica – o neoliberalismo e as novas técnicas de poder* quando afirma que o “curtir é o amém digital” (Han, 2018, p. 24), e acrescenta que a sua aparência liberal e afável estimula e seduz e o poder inteligente é mais efetivo do que qualquer um que ordene, ameace e prescreva. Em *Sociedade paliativa*, em tom provocativo, o(a) leitor(a) é instigado a pensar que a vida passou a ser instagramável mas, sob o império do curtir, é retirada a dimensão purificadora do sofrimento porque, na superfície da cultura de curtição, inexistente a possibilidade da catarse.

Um dos pontos altos do livro é o avanço que ele traz para a categoria *inferno do igual*, conceito que ele sustentou originalmente no ensaio *Agonia do eros*. Em *Sociedade paliativa*, o autor exprime que a vida que recusa toda dor é uma vida coisificada. Só o ser tocado pelo outro mantém a vida viva. Caso contrário, ela permanece presa no inferno do igual.

Uma parte importante do ônus argumentativo do filósofo é para explicar que a dor é uma formação cultural complexa. Han explica que corpos martirizados são a insígnia do poder. Corpos martirizados não têm mais lugar na sociedade disciplinar, que está direcionada à produção industrial. Nasce o corpo hedonista na sociedade do desempenho neoliberal e, neste, a dor é totalmente sem sentido e sem utilidade. Assim, a nova forma de dominação é a do imperativo “seja feliz”. A positividade da felicidade reprime toda a dor. O sujeito se supõe livre, sem qualquer coação estranha, ele explora a si mesmo. O imperativo “seja livre” produz uma coação que é mais dominante do que seja obediente. Essa dimensão atravessa o pensamento do autor ao descrever a modelação das subjetividades na sociedade paliativa.

De acordo com Han, na contemporaneidade, cada um se ocupa de si mesmo em vez de interrogar criticamente as relações sociais. O sofrimento pelo qual a sociedade seria responsável é privatizado, passa a ser uma condição individual do sujeito que sofre. Prossegue realizando uma crítica demolidora sobre a lógica da psicologia positiva que sela o fim da revolução. O filósofo compreende que o dispositivo da felicidade individualiza

⁶ Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/ansiedade-brasil-vende-123-mil-caixas-de-remedio-tarja-preta-por-dia/> Acesso em: 7 jul. 2023.

o ser humano e leva à despolitização e dessolidarização da sociedade. Cada um passa a cuidar de sua própria felicidade. Em contrapartida, o sofrimento é interpretado como resultado do próprio fracasso do indivíduo, logo, em vez de se produzir revolução, produz-se depressão. Isso porque, ocupar-se de si mesmo impede de perquirir as rejeições sociais e as dores comuns. Leciona que o fermento da revolução é a dor sentida em comum. A sociedade paliativa despolitiza a dor ao medicalizá-la e privatizá-la. Na visão do ensaísta, a dor é socialmente mediada. A dor reflete rejeições socioeconômicas que se inscrevem tanto no psiquismo como no corporal. A medicalização da dor impede a sua crítica porque suprime o caráter social. Considera que a sociedade se imuniza contra a crítica. Uma das principais lições do ensaio é a ênfase de autorizar que o sofrimento se torne eloquente como condição de toda a verdade.

Na intelecção de Han, há associação da sociedade paliativa com a sobrevivência, que absolutiza o sobreviver a qualquer custo. Han trabalha com a ideia de que, para sobreviver, é sacrificado voluntariamente tudo o que faz a vida digna de ser vivida. Afirma que falta ao capitalismo a narrativa da vida boa. O capitalismo absolutiza a sobrevivência que nutre a crença inconsciente em que mais capital significa menos morte. O capital é acumulado contra a morte.

Prossegue sustentando que a dor não desaparece. Ela muda de manifestação. Evidencia o paradoxo de que, na sociedade paliativa que foge da dor, nunca se sofreu tanto de dores crônicas, vindo a traçar um paralelo entre a ideia da violência da negatividade decorrente das repressões como fontes de sofrimentos e o excesso de positividade com o qual as pessoas se lançam à exaustão no hiperdesempenho, na hipercomunicação e na hiperestimulação. É o processo que Han denuncia de explorar a si mesmo acreditando que está se realizando até desmoronar.

Trata-se de um livro indispensável para ressignificar a experiência da dor que, na visão do autor, é a parteira do novo e do inteiramente outro, pois a dialética da dor é constitutiva para o pensamento. Para Han, sem a dor, é impossível aquele conhecimento que rompe com o que foi. A dor elastece o pensamento. Crescer dói, mas nós queremos.

REFERÊNCIAS

GALENO, Alex. Algodfobia política. **Agência saiba mais**. Disponível em: <https://saibamais.jor.br/2022/04/algofobia-politica>. Acesso em: 7 out. 2023.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade paliativa** - a dor hoje. Petrópolis: Vozes, 2022a.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2022b.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**. Belo Horizonte: Ayiné, 2018.

JOSEPH STIGLITZ E O CAPITALISMO PROGRESSISTA

JOSEPH STIGLITZ AND PROGRESSIVE CAPITALISM

Leon Karlos Ferreira Nunes¹
<http://orcid.org/0000-0001-5423-7482>



Joseph E. Stiglitz cresceu na era de ouro do capitalismo, nos Estados Unidos, e pôde perceber tudo aquilo desmoronando nas décadas seguintes. Lecionou em diversas universidades e compôs o governo de Bill Clinton como Presidente do Conselho de Assessores Econômicos. Ainda participou do Banco Mundial, primeiro como Vice-Presidente Sênior para Políticas de Desenvolvimento e depois como Economista-Chefe da instituição. Pelos seus estudos sobre negócios e transações com informações assimétricas, o que lhe permitiu identificar variadas falhas de mercado, foi agraciado com o Prêmio Nobel de Economia em 2001. Sendo um autor prolífico, uma de suas mais recentes publicações é *Povo, Poder e Lucro – Capitalismo Progressista para uma Era de Descontentamento* (2021), em que discorre sobre alguns entraves econômicos dos Estados Unidos e aponta algumas saídas possíveis.

Já na introdução, Stiglitz vai apontando um conjunto de problemas. Para ele, a financeirização excessiva, a globalização mal gerenciada e o crescente poder de mercado são três elementos que se relacionam e explicam por que o crescimento econômico tem sido baixo e a desigualdade, por sua vez, crescente. Seu argumento central é o de que o caminho para a economia voltar a crescer aceleradamente passa por um conjunto de reformas progressistas.

A obra tem como recorte os Estados Unidos. Muitas críticas são feitas a gestões republicanas, em especial, a Ronald Reagan (1980-1988) e Donald Trump (2017-2020). Ambos, mesmo com suas diferenças (Reagan, por exemplo, mantinha uma fachada de razão e lógica, ao passo que Trump pouco se importava com fundamentação para suas ações, dentro ou fora do governo), focaram seus esforços na economia pelo lado da oferta, com a desregulamentação e os cortes tributários. Esse modelo, porém, não tem gerado resultados positivos.

Considerando o objetivo de entender as fontes reais de riqueza de uma nação, o autor, como ponto de partida da crítica, resume o funcionamento da economia moderna em nove pontos: a) os mercados, sozinhos, não conseguirão chegar à prosperidade partilhada e sustentável; b) as nações se tornam mais ricas ao serem mais produtivas, sendo o aumento do conhecimento a fonte mais importante desse aumento de produtividade; c) não se deve confundir a riqueza da nação com a riqueza dos indivíduos da nação; d) uma sociedade menos dividida apresenta desempenho melhor; e) os programas governamentais para promover a prosperidade partilhada precisam focar tanto na distribuição

¹ Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

quanto na redistribuição (a renda dos indivíduos após impostos e transferências); f) como o governo estabelece as regras do jogo econômico, o que ele faz é vital, de modo que política e economia não podem ser separadas; g) o sistema vigente desde os anos 1970 tem modelado as identidades individuais e nacionais nos Estados Unidos em uma direção que tem se chocado com valores morais consagrados; h) embora os trumpistas tentem culpar terceiros pelas insatisfações do país, a responsabilidade cabe aos próprios estadunidenses; i) há uma agenda econômica abrangente capaz de restaurar o crescimento e a prosperidade partilhada.

A partir desse entendimento, Stiglitz desenvolve sua análise explicitando as falhas da economia e da política e os consequentes efeitos adversos, por exemplo, a presença de uma elite econômica cada vez menor nos Estados Unidos e uma base cada vez mais ampla. Com o trumpismo, ao sistema político já precarizado se somaram as investidas obscurantistas, com os ataques às universidades, à imprensa e à justiça. Como resposta, Stiglitz demarca bem sua posição, amparando-se explicitamente na herança iluminista.

O conteúdo central de *Povo, Poder e Lucro* se divide em dois momentos: a primeira parte foca em uma minuciosa análise dos problemas. O economista aponta os péssimos índices de igualdade, de desenvolvimento humano e de produtividade e as posições vexatórias que os Estados Unidos ocupam nos *rankings* internacionais de países desenvolvidos que abordam essas áreas. Para ele, o baixo investimento em capital humano e físico é um dos grandes elementos geradores de desigualdades. Assim, várias críticas são feitas à dinâmica do mercado, que tem sido cada vez mais caracterizado pelo domínio de poucas empresas, o que tem levado a várias distorções, especialmente em segmentos como o setor tecnológico. O roteiro apresentado por Stiglitz não poupa os bancos. Embora reconheça, naturalmente, o caráter crucial desse ramo, ele destaca como inadmissível o teor gigantesco que tomou, a ponto de reforçar que o furor público existente contra os bancos é justificado.

Outro fator gerador de distorções na economia é a presença crescente de monopólios, que são empresas que alcançam a posição de única compradora ou empregadora no mercado, o que eleva a assimetria entre o capital e o trabalho, empurrando os salários para baixo. Também há um fator que torna tudo muito mais delicado: esse poder fortemente concentrado no mercado se converte em poder político. Daí o apontamento tão presente em vários momentos da obra de que economia e política estão interligadas, o que nos leva à questão: como pensar em democracia em um país em que o poder político está interligado ao poder econômico, e este, por sua vez, está fortemente concentrado?

A segunda parte do livro traz um conjunto de pontos voltados a reverter essa situação. Como o próprio Stiglitz sentencia, a dificuldade para tirar o país da crise não é propriamente econômica, mas, sim, política. Trata-se, portanto, de resgatar um sistema democrático que havia sido criado para proteger os direitos de todos (em particular das maiorias) e que terminou sendo pervertido. Nesse sentido, ele é franco: não direciona somente críticas ao Partido Republicano. Não teria como fugir dessa ponderação, afinal, o Partido Democrata governou os Estados Unidos durante 18 dos últimos trinta anos, uma frequência 2/3 maior do que a de seu principal adversário.

De qualquer modo, não se faz necessário reinventar a roda; ele procura sempre demonstrar que a tradição iluminista já traz respostas para muitos problemas atuais, como um modelo adequado de freios e contrapesos. O sistema não precisa ser o que não é, mas, sim, o que já foi. O que está aí, corroído pela corrupção, já não garante legitimidade democrática aos atos governamentais. Moralizá-lo, portanto, passaria por reduzir o papel do dinheiro na política. Os artifícios são vários: criar melhores leis de divulgação de informações e diminuir gastos de campanha são dois caminhos. Reduzindo o papel do dinheiro na política, o esforço seguinte seria de reduzir a própria riqueza, amenizando, assim, a concentração de renda hoje alarmante para os padrões de um país desenvolvido.

Mas a mudança não se faz só com medidas verticais, por iniciativa da institucionalidade. Stiglitz destaca os movimentos existentes a levantarem as pautas mais diversas e tece reflexões providenciais sobre a necessidade de um novo movimento, com propósito unificador, que dê sustentabilidade a essa luta pela renovação da política — e, por tabela, da economia. É claro que sua reflexão é pensada no contexto da organização à qual se filia, o Partido Democrata, ao qual ele atribui a necessidade de se reinventar para cumprir essa tarefa. Sem essa força política como voz da aliança entre os diversos movimentos progressistas dispersos, é improvável que eles consigam êxito.

Em seguida, ele elenca uma verdadeira agenda para a restauração do crescimento e da justiça social. Não há, nesse caso, a defesa de um crescimento sem critério, mas, sim, que respeite a sustentabilidade ambiental, com uma economia verde, garantindo inclusão e segurança. Nessa proposta, o pleno emprego seria a política mais importante para a igualdade, o crescimento e a eficiência. O desemprego, afinal, configura desperdício de recursos. Nesse cenário, o governo precisa agir para estimular a economia. Seguindo essa linha, a política fiscal pode ser utilizada para estimular a economia, aumentando gastos em atividades altamente multiplicadoras, isto é, que fornecem um grande incremento econômico por cada dólar gasto. Um sistema tributário justo e progressivo, que taxe as corporações e reverta a receita em investimentos de infraestrutura e ciência e tecnologia, encorajando a pesquisa, pode propiciar grandes saltos de produtividade.

Para além das políticas mencionadas, várias outras são citadas: proteção social, políticas focalizadas na realidade local, universidades livres de impostos, educação pública de qualidade, políticas efetivas de combate às várias formas de discriminação são algumas das políticas discutidas com seriedade nessa obra. Stiglitz é ousado. Preconiza um governo que não espera que o mercado resolva os problemas centrais, pelo contrário: defende serviços públicos que possam competir com os privados — forçando-os, assim, à inovação e ampliando o poder de escolha dos cidadãos. Não é fácil levantar tais ideias estando nos Estados Unidos e tendo sido operador de alta categoria do sistema econômico. Contudo, é exatamente essa experiência que o credencia e dá sustentabilidade às propostas feitas em *Povo, Poder e Lucro*. Ainda que seu recorte seja seu próprio país, muito do que foi discutido pode ser pensado e adaptado para outras realidades nacionais. É preciso iniciar o debate econômico com bases científicas, desapaixonadas, fugindo de mantras austericistas ou de populismos salvacionistas. Só assim é possível, utilizando as próprias palavras de Stiglitz, se não salvar o povo do capitalismo, ao menos, salvar o capitalismo de si mesmo.

REFERÊNCIA

STIGLITZ, Joseph. E. **Povo, poder e lucro**: capitalismo progressista para uma era de descontentamento. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2021.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Reitor: Prof. José Daniel Diniz Melo

Vice-reitor: Prof. Henio Ferreira de Miranda

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES

Diretor: Prof. Josenildo Soares Bezerra

Vice-diretora: Profa. Cândida Maria Bezerra Dantas

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Coordenador: Prof. Orivaldo Pimentel Lopes Júnior

CRONOS – REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Editor-gerente: Prof. José Antonio Spinelli

Coeditora: Profa. Lore Fortes

Assistente Editorial: Letícia Carolina Oliveira de França

Auxiliares de Editoria: Geovane de Souza Almeida
e Marcelha Pereira da Silva.

ORGANIZAÇÃO DO DOSSIÊ “REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE”

Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino

COMISSÃO EDITORIAL

Alexsandro Galeno Dantas, UFRN, Brasil

Gabriel Eduardo Vitullo, UFRN, Brasil

Gilmar Santana, UFRN, Brasil

José Antonio Spinelli, UFRN, Brasil

Karla de Araújo Souza, UERN, Brasil

Lore Fortes, UFRN, Brasil

Orivaldo Pimentel Lopes Júnior, UFRN, Brasil

CONSELHO CIENTÍFICO

Amaury Cesar Moraes – USP

Boaventura de Sousa Santos – Universidade Coimbra – Portugal

Denise Machado Cardoso – UFPA

Edgar de Assis Carvalho – PUC-SP

Evaldo Vieira – USP

Jessé Souza – UFABC

João Emanuel Evangelista – UFRN

John D. Lemons – New England University – EUA

José Manuel Pureza – Universidade de Coimbra – Portugal

Maria da Conceição Almeida – UFRN

Mauro Koury – UFPB

Michel Zaidan Filho – UFPE

Teresa Sales – UNICAMP

Vincent de Gaulejac – Université Paris 7 – França

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA DA UFRN

Secretária: Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

Revisora de Língua Portuguesa: Fabíola Barreto

Revisora de ABNT: Edineide Marques

Diagramador: Ian Medeiros

IMAGEM DE CAPA – Gigio Almeida

A Revista *CRONOS*, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/UFRN, é publicada em Natal – Rio Grande do Norte, com periodicidade semestral. O propósito da *CRONOS* é que, ao contribuir com a produção e difusão de material altamente qualificado, seja uma referência entre as Ciências Sociais brasileiras, e com forte entrada na América Latina e em outros continentes. A cada número da revista, um dossiê temático anunciará a problemática em discussão, seguido de seções de artigos inéditos de autores inscritos num movimento transdisciplinar, e contará normalmente com uma entrevista realizada com um pensador da atualidade, uma sessão artístico-poética e resenhas.

CATALOGAÇÃO NA FONTE

Cronos: Revista do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da UFRN,
v.1, n. 1 (jan./jun. 2000) – Natal, RN: EDUFRN – Editora da UFRN, 2000-.

Semestral

Descrição baseada em: v. 1, n. 1 (jan./jun. 2000)

ISSN Versão Impressa: 1518-0689 (até o volume 10: 2009)

ISSN Versão Eletrônica: 1982-5560 (a partir do volume 4: 2003)

1. Ciências Sociais – Periódico. 2. Epistemologia – Periódico. 3. Ensino – Periódico. 4. América Latina – Periódicos. 5. Educação – Periódicos. 6. Antropologia – Periódicos.

CDU 301 (05)

CDD 300.05

CRONOS – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA
Av. Senador Salgado Filho, 3000 – Lagoa Nova – CEP 59078-970
<http://periodicos.ufrn.br/index.php/cronos/login>
E-mail: cronospoggcs@gmail.com
NATAL, RN – BRASIL

NORMAS PARA SUBMETER ARTIGOS

<https://periodicos.ufrn.br/cronos/about/submissions#authorGuidelines>

REVISÃO E ACABAMENTO

Secretaria de Educação a Distância da
UFRN – SEDIS

Dezembro de 2023
