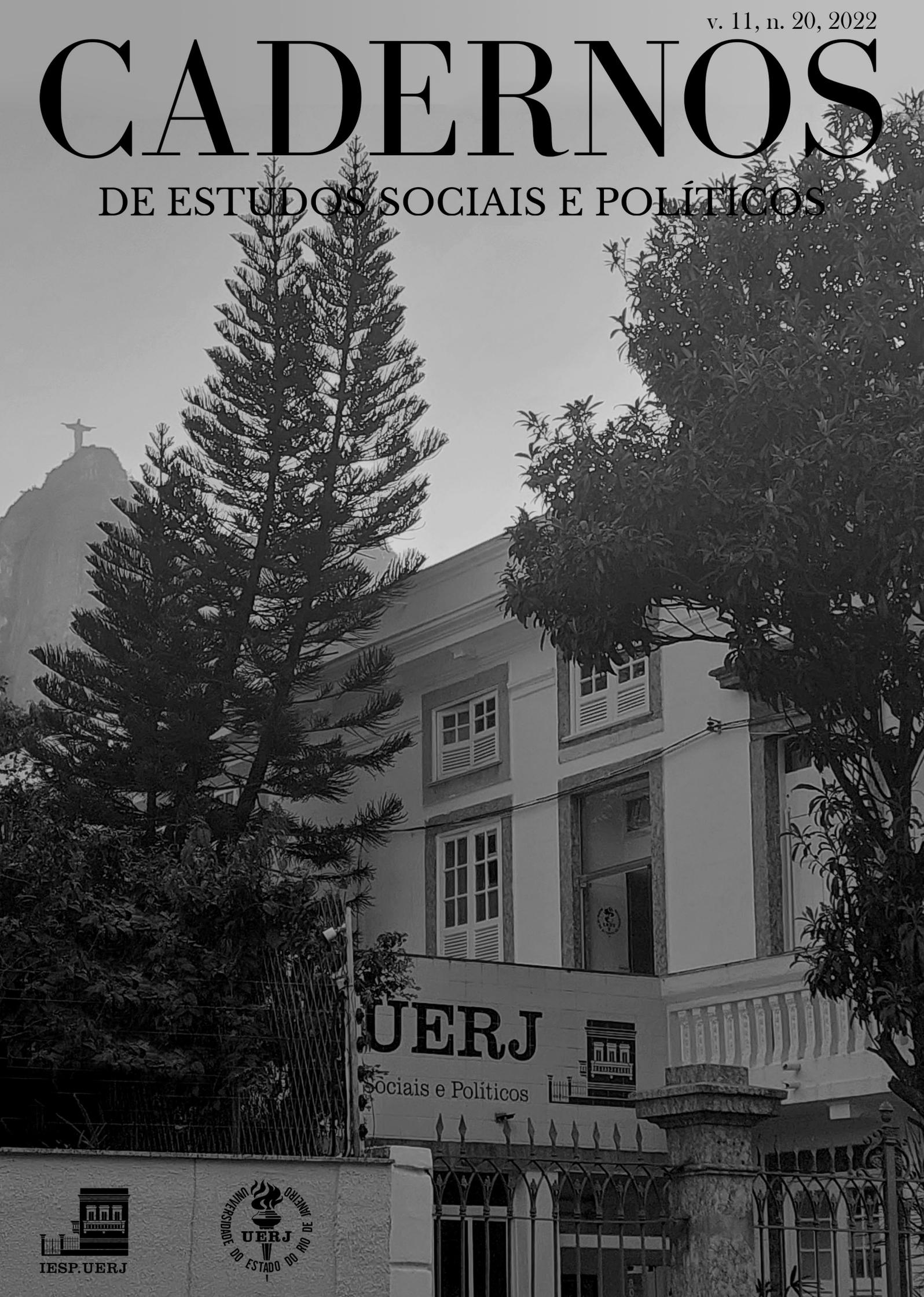


v. 11, n. 20, 2022

CADERNOS

DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS



IESP.UERJ



EXPEDIENTE

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP)

Equipe Editorial

Editora-Chefe

Juliana Soares Pacheco Munhoz

Editora Científica

Juliana Tardem

Editor Adjunto

Guilherme Dall'Orto Rocha

Editores Associados

Alan Paulo Maurano Savedra

Edson Lugatti Silva Bissati

Emanuel de Jesus Correia Semedo

Frederico Augusto Auad de Gomes Filho

Gustavo Dias

Júlia Furtado Reis

Luan Cardoso Ferreira

Marcelo Reis Filho

Thaís de Almeida Lamas

Editora de Relações

Thaiza Siqueira da Silva

Editores Associados

Antonio Carlos T. Rodrigues da Silva

João Antonio Dias

Karime Lima

Capa, layout e diagramação e foto

Juliana Tardem

Juliana Soares Pacheco Munhoz

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

Cadernos de Estudos Sociais e Políticos [recurso eletrônico]. – v. 1, n. 1 (2012-). Rio de Janeiro, RJ: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Político, 2012-

1 recurso online: il

Periodicidade semestral

e-ISSN: 2238-3425

Disponível apenas online

Título abreviado: Cad. Est. Soc. Pol.

Título e resumos em português e inglês

1. Ciências Sociais – Periódicos 2. Ciência Política – Periódicos. 3. Sociologia – Periódicos.
I. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos

CDU 32:316(05)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

SUMÁRIO

5 EDITORIAL

6 TRAJETÓRIAS PÓS-MEDIDA: RELEVÂNCIA DOS PROGRAMAS
PARA EGRESSOS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Lidianne Araújo Aleixo de Carvalho e Eloize Ferreira Costa

21 POPULISMO E IDENTIDADE NACIONAL: REFLEXÕES SOBRE
SUAS ORIGENS E POSSIBILIDADES

Ricardo da Silva Ramos

38 A (IN)AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA QUESTÃO URBA-
NA, 1940 – 2017

Lara Caldas Fernandes da Silveira

EDITORIAL

É com grande satisfação que apresentamos esta nova edição da nossa revista, dedicada à busca por inovação, criatividade e excelência na pesquisa. Ela reflete o compromisso contínuo da equipe editorial em prosseguir e aprofundar o trabalho de reestruturação do periódico discente do IESP. Por meio da chamada do edital 02.2024, os artigos que se seguem — avaliados e revisados cautelosamente pelo esforço conjunto de pareceristas e do corpo editorial — foram os primeiros desta nova fase a terem sido recebidos através de submissões abertas.

Como será possível perceber com a leitura, os temas dos artigos trazem consigo tanto a continuidade de abordagens tradicionalmente relevantes para a Ciência Política e a Sociologia quanto a marca do novo na ciência. Portanto, eles fazem coro ao próprio empenho presente na Cadernos em unir história e renovação.

Proseguimos, assim, com a tarefa de existir como periódico científico gerido por discentes que busca estimular a criatividade de nossos pares. Nossas expectativas se dirigem à transformação da presente novidade em um hábito, a ser mantido e cultivado no nosso instituto por ainda muito mais tempo.

Por fim, expressamos nosso reconhecimento aos autores, cujos esforços e dedicação tornam esta revista possível. Agradecemos profundamente ainda aos nossos pareceristas e revisores, cujo trabalho diligente e expertise são essenciais para a manutenção dos altos padrões de nossa publicação. Aos leitores, esperamos que esta edição sirva como uma fonte de inspiração e conhecimento, fomentando ideias e debates dentro e fora da academia.

Desejamos a todos, todas e todes uma leitura proveitosa e estimulante e incentivamos a continuidade do diálogo e da pesquisa, fundamentais para o avanço do saber e para a construção de um mundo mais justo e sustentável.

Com os melhores cumprimentos,

Antonio Carlos Tiburcio Rodrigues da Silva

Luan Cardoso Ferreira

Thaís de Almeida Lamas

Editores associados

TRAJETÓRIAS PÓS-MEDIDA: RELEVÂNCIA DOS PROGRAMAS PARA EGRESSOS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Post-measure trajectories: relevance of Programs for leaving the Socio-educational System

Lidiane Araújo Aleixo de Carvalho

Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora adjunta da UFRN.

Eloize Ferreira Costa

Mestranda no Programa de pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Assistente Social.

Resumo

Adolescentes que cometem atos infracionais recebem medidas socioeducativas, com as mais rigorosas sendo cumpridas em meio fechado. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política do SINASE exigem que estabelecimentos com programas de internação ofereçam apoio e acompanhamento no pós-cumprimento das medidas. Contudo, os problemas estruturais e a falta de ações coordenadas dificultam sua implementação. O trabalho teve como objetivo analisar os cinco estados com o maior número de adolescentes em regime fechado, examinando quais deles possuem e como são executados os programas de acompanhamento e apoio durante o pós-cumprimento das medidas socioeducativas, identificando que apenas quatro possuem programas pós-medida, cada um com objetivos e focos distintos.

Palavras-chave: socioeducação; pós-medida; criminalização juvenil

Abstract

Adolescents who commit criminal acts receive socio-educational measures, with the most severe measures being served in a closed environment. The Child and Adolescent Statute and the SINASE policy require that institutions with internment programs offer support and monitoring after serving the measures. However, structural problems and the lack of coordinated actions make their implementation difficult. The study aimed to analyze the five states with the largest number of adolescents in closed regimes, examining which of them have and how the monitoring and support programs during the post-serving of socio-educational measures are implemented, identifying that only four have post-measure programs, each with different objectives and focuses.

Keywords: socioeducation; post-measurement; juvenile criminalization

Introdução

A Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 inauguraram mudanças significativas no tratamento dispensado à infância e à adolescência no Brasil. Esses instrumentos normativos introduziram o novo paradigma da Proteção Integral, substituindo, mesmo que em teoria, a chamada situação irregular, estabelecida pelo Código de Menores (1927) e posteriormente reafirmada no Novo Código de Menores (1979). Este modelo era caracterizado como um amplo movimento de criminalização da pobreza e enxergava o problema da criança marginalizada como uma “patologia social” (Rizzini; Pilotti, 2011). Entretanto, ao ser substituído pela doutrina da proteção integral, propõe compreender as fragilidades socioeconômicas individuais, familiares e territoriais como riscos e vulnerabilidades sociais.

Nesse sentido, estado e sociedade passam a enxergar crianças e adolescentes como sujeitos de direito, que têm o direito à convivência familiar e comunitária, à educação de qualidade, às políticas sociais que viabilizem a melhoria de suas condições socioeconômicas, bem como a um sistema de justiça especializado que considere sua condição peculiar de desenvolvimento humano.

Isso significa dizer que os indivíduos com idade entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos, considerados adolescentes conforme o Artigo 2º do ECA, ao cometerem atos infracionais, descritos como crime ou contravenção penal, estão sujeitos à aplicação de medidas socioeducativas. Garante-se, portanto, o devido processo legal, considerando suas particularidades.

As medidas socioeducativas podem ser cumpridas em meio aberto ou fechado, sendo estas últimas de restrição (semiliberdade) ou privação de liberdade (internação) para adolescentes. As medidas de cumprimento em meio fechado são as mais severas e devem ser cumpridas em estabelecimentos específicos, destinados aos adolescentes em conflito com a lei.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) determina que os estabelecimentos de internação têm como obrigação manter programas que visem ao apoio e ao acompanhamento dos adolescentes no pós-cumprimento das medidas de restrição e privação de liberdade. Em complemento, a política pública do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE (Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012) determina que cabe aos estados a responsabilidade pela manutenção dos programas destinados à execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, bem como do acompanhamento pós-medida.

Portanto, cada estado deverá manter um programa para atendimento aos ado-

lescentes que concluírem cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado.

Dessa maneira, o presente trabalho objetiva analisar os cinco estados com o maior número de adolescentes cumprindo medidas em regime fechado, de acordo com o Levantamento Nacional de Dados do SINASE 2023, examinando quais deles possuem e como são executados os programas de acompanhamento e apoio durante o pós-cumprimento das medidas socioeducativas. Em termos conceituais, esta análise se enquadra em uma “avaliação *ex post*”, como definido por Draib (2001), que pode ser conduzida simultaneamente ou após a implementação do programa. Esta avaliação se concentra no desenho do programa, nas suas características organizacionais e no seu progresso ao longo do tempo.

No que se refere à metodologia adotada, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema abrangendo normas técnicas para a implementação dos programas nos estados e as respectivas legislações relativas a esse processo de implementação. A partir do resultado da revisão, foram consultados documentos públicos, como projetos, leis e portais oficiais das secretarias/instituições responsáveis pela gestão e/ou pela execução dos programas de acompanhamento nos estados onde esses programas foram estabelecidos. Essa etapa envolveu a identificação de documentos relevantes relacionados à criação, à implementação e à operação dos programas.

Para obter informações adicionais sobre os programas de acompanhamento em cada unidade federativa pesquisada, foram utilizados canais virtuais disponíveis com base na Lei de Acesso à Informação (LAI). Foram enviadas solicitações por meio de formulários, e-mails e WhatsApp disponibilizados pelas secretarias e pelas instituições responsáveis.

Após a coleta das informações, foi realizada uma análise detalhada dos dados obtidos. Essa análise envolveu a comparação entre os diferentes programas implementados nos estados, identificando semelhanças e diferenças em seus objetivos, sua execução e sua eficácia.

Algumas entidades apenas responderam de acordo com a LAI, e outras não disponibilizaram as informações alegando a necessidade do cumprimento de protocolos éticos para o envio de informações. Nesse sentido, reconhecemos que a metodologia adotada apresenta limitações, como a disponibilidade e a acessibilidade a documentos públicos, os atrasos ou as incompletudes nas respostas às solicitações.

Para cumprir com o objetivo proposto, o presente artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, são trazidas as considerações sobre o sistema socioeducativo brasileiro, suas premissas e seus elementos que identificam o perfil dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa, de acordo com o SINASE. Em seguida, apresentam-se as perspectivas dos programas pós-

-cumprimento de medida socioeducativa, com a identificação dos estados que já estão implementando o programa ou ainda em fase de negociação ou atualização. Por fim, na terceira seção, analisam-se os programas de acompanhamento pós-medida dos estados com o maior número de adolescentes cumprindo medida socioeducativa em meio fechado, consoante o levantamento anual do SINASE de 2023, com ênfase nos seus objetivos e na sua execução.

Sistema Socioeducativo Brasileiro

Consoante o levantamento nacional de dados do SINASE de 2023 (Brasil, 2023), no primeiro semestre daquele ano, 11.556 (onze mil quinhentos e cinquenta e seis) adolescentes cumpriam medida socioeducativa em meio fechado no Brasil, sendo que 8.638 (oito mil seiscentos e trinta e oito) cumpriam medidas de internação, e 1.068 (mil e sessenta e oito) estavam em semiliberdade. Do total destes adolescentes, 11.167 (onze mil cento e sessenta e sete) eram meninos cisgênero e 461 (quatrocentos e sessenta e um) meninas cisgênero. Além disso, marcadores como raça e renda também foram apontados no documento e, não diferentemente do que já foi identificado nas literaturas sobre o tema, constatou-se que 63,8% dos/as adolescentes inseridos no sistema socioeducativo se autodeclararam negros (pretos ou pardos) e pertencem à classe das pessoas pobres, sobrevivendo com menos de um salário mínimo¹.

Tais marcadores refletem as desigualdades sociais vivenciadas por esses adolescentes e que influenciam diretamente a noção de perspectiva de vida e de futuro, tendo em vista a falta de acesso a políticas públicas, conforme apontado por Quadrado e Nunes (2021).

Portanto, o perfil dos adolescentes que ingressam no sistema socioeducativo é composto de indivíduos que vivenciam diversas situações de violências e violações de direitos, e estão, sobretudo, inseridos em um ambiente de extremas vulnerabilidades (Malvasi, 2011).

O sistema capitalista reforça esse modelo, no qual a maioria dos adolescentes em conflito com a lei está inserida. Isso se agrava na medida em que, além de perpetuar as desigualdades sociais, tal sistema estabelece narrativas que tendem a minimizar as vulnerabilidades sociais, promovendo, assim, a aceitação de determinadas teorias pela sociedade. Esse viés econômico não foi capaz de criar estratégias que conseguissem propiciar um desenvolvimento social mais justo e igualitário. Ao contrário, impulsionou a concentração de renda, a marginalização, a discriminação, a exploração e, consequente-

¹ Salário mínimo em 2023: R\$ 1.302,00.

mente, a violência (Oliveira, 2018).

Portanto, não se pode negar que os egressos do sistema socioeducativo em meio fechado pertencem a uma parcela significativa da população brasileira que vive sob a égide de um sistema perverso, majoritariamente excludente e marginalizante. Esse sistema, aliado aos efeitos deletérios da cultura do consumo, especialmente para aqueles que são impossibilitados de consumir, promove situações de tensão e conflitos entre familiares e comunidade.

Ao retornarem à sociedade, esses adolescentes e jovens carregam consigo vários estigmas e preconceitos associados à sua passagem pelo sistema. Além disso, enfrentam o desafio de retornarem ao ciclo de vulnerabilidades socioeconômicas em que já estavam inseridos antes do ingresso no sistema. Nesse contexto, faz-se necessário pensar em um acompanhamento adequado para apoiar sua reintegração e evitar possíveis reincidências.

Contudo, a sociedade brasileira vivencia cotidianamente, principalmente nos grandes centros urbanos, diversos problemas, como o aumento histórico da violência e da criminalidade, que envolve em escala crescente a presença de jovens como vítimas e como protagonistas dessa realidade. O Sistema de Segurança Pública, incapaz de resolver esses problemas, está em crise. Embora o sistema de atendimento socioeducativo seja pautado pelos Direitos Humanos e não pela Segurança Pública, existe uma interseção entre ambos, e tal crise impacta negativamente no aprimoramento de ações voltadas para as questões da violência juvenil.

Além disso, os desafios da gestão pública no Brasil, como a falta de investimentos e a má administração de recursos, agravam problemas estruturais do Sistema Socioeducativo, com ausência de iniciativas articuladas e sistemáticas que gerem impactos positivos na vida dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (Quadrado; Nunes, 2021).

Outra questão que merece destaque está relacionada à reentrada de adolescentes no sistema socioeducativo, consoante o relatório do Conselho Nacional de Justiça. Sobre a reentrada e as reiterações infracionais, entre janeiro de 2015 e junho de 2019, 23,9% dos adolescentes retornaram pelo menos uma vez ao sistema socioeducativo (CNJ, 2019). O Brasil não tem uma tradição de dirigir investimentos na área de prevenção e, de maneira geral, desconsidera a necessidade de enumerar fatores de risco que contribuem para o crime e a violência, com vistas a delinear políticas públicas adequadas às dinâmicas em torno do crime (Rolim; Braga; Winkelmann, 2017).

Assim, espera-se que o adolescente, após o término da medida socioeducativa, não perpetue os ciclos de desigualdades, violência e exclusão nos quais está inserido (Feltran, 2011). Com o apoio e o acompanhamento no período de transição — do meio

fechado para a vida em sociedade —, espera-se que ele seja capaz de romper com o ciclo de vulnerabilidades, reintegrando-se à sociedade e vislumbrando um futuro diferente.

Programas pós-cumprimento de medida socioeducativa

O artigo 94, inciso XVIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) prevê que os estabelecimentos que desenvolvem programas de internação devem manter programas que visem ao apoio e ao acompanhamento para os adolescentes após cumprirem a medida restritiva de liberdade.

Em complemento, a política pública do SINASE define a competência por manter os programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação para os estados. Portanto, cada um será competente em manter os programas de acompanhamento e o apoio aos adolescentes após o cumprimento de medida de socioeducação em meio fechado, com observância à política socioeducativa e aos seus princípios pedagógicos, consoante documento de referência do SINASE (Brasil, 2006).

As ações precisam ser instituídas para proporcionar o acolhimento e o apoio aos adolescentes na transição do sistema socioeducativo para o retorno ao convívio social, com vistas a auxiliar no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como proporcionar aos egressos o exercício da cidadania, promovendo acesso às políticas públicas.

Entretanto, a pesquisa de Costa e Alberto (2021) identificou divergências de objetivos nos programas dos três estados brasileiros analisados, a saber: Rio Grande do Sul, Paraíba e Bahia; isto é, enquanto alguns programas focam na ressocialização e na prevenção de reincidência do ato infracional, outros pautam seus objetivos na construção da autonomia do adolescente.

As autoras pontuaram que a ausência de diretrizes específicas dos programas de acompanhamento aos egressos de medida socioeducativa, dentro da política da socioeducação, implica finalidades distintas e justifica as diferenças encontradas no funcionamento e na estrutura dos programas de pós-medida avaliados.

Os adolescentes que recebem apoio e acompanhamento, por meio da inserção em algum programa ou projeto que vise a sua proteção e que promova acesso à educação e ao trabalho, apresentam níveis baixos de uso de drogas e resultados positivos no desenvolvimento da sua autoestima (Nardi; Dell’Aglío, 2014). Isso ocorre de maneira que esses adolescentes têm acesso às políticas públicas e, portanto, às garantias da proteção aos seus direitos, ao contrário do que acontece com os adolescentes sem nenhum tipo de assistência após o cumprimento de medidas socioeducativas.

Nesse sentido, o programa de acompanhamento não se trata de uma continua-

ção da responsabilização do adolescente, mas sim de um apoio à construção da sua autonomia para encarar seus novos projetos de vida, com criação de oportunidades e emancipação cidadã (Costa; Alberto, 2021).

Leva-se em consideração mitigar os impactos da ausência de políticas públicas e o abandono do Estado sobre suas vidas antes do ingresso em searas infracionais. Para tanto, é importante auxiliá-los no processo de construção de relações diferentes, com acesso a direitos, e no convívio com a família e a comunidade, além de fortalecer a sua autonomia e o seu protagonismo, com possibilidade de acesso à educação, a saúde e à profissionalização, dentre outros direitos.

Contudo, mesmo diante da previsão legal e da demonstrada necessidade da existência dos programas pós-medida, sua manutenção não vem sendo garantida pelo Estado (Costa; Alberto, 2021). Como já dito, os adolescentes devem retornar à sociedade após o cumprimento de suas medidas, entretanto, as condições encontradas do lado de fora não são das mais satisfatórias, e, sem apoio e condições necessárias, os egressos não conseguem pôr em prática seus projetos de vida (Costa; Alberto, 2021).

O acompanhamento a esses adolescentes se mostra uma etapa relevante, considerando que, ao entrar no sistema, já estavam expostos ao ciclo de vulnerabilidades e, ao retornarem à sociedade, enfrentam dificuldades devido aos estigmas e aos preconceitos associados à sua condição de egresso, somados ainda ao fato de retornarem ao ciclo de vulnerabilidades socioeconômicas. Portanto, iniciativas que possam auxiliar nessa transição para fora do sistema e promovam a reintegração à convivência social (Soares, 2019) são fundamentais para o fortalecimento da sua autonomia e do seu protagonismo em seu percurso de vida.

Segundo pesquisa publicada em 2017, os resultados do Programa de Oportunidades e Direitos (POD) do Rio Grande do Sul, direcionado ao apoio aos egressos do sistema socioeducativo daquele estado, indicaram que a taxa de reincidência para egressos que frequentaram o programa entre 06 e 12 meses foi de 8%, ao passo que, para os egressos que frequentaram o programa por período inferior a seis meses, a taxa foi de 35% (Rolim; Braga; Winkelmann, 2017). Isso implica um resultado encorajador no que tange à reincidência criminal entre adolescentes que passaram por uma experiência de privação de liberdade.

Programas de pós-medida socioeducativa: realidade brasileira

Consoante o levantamento anual do SINASE de 2023 (Brasil, 2023), publicado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 20 (vinte) unidades federativas informaram ter o Programa de Apoio e Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade, quais se-

Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Distrito Federal.

A Figura 1 apresenta as informações coletadas no levantamento do SINASE de 2023, identificando os estados que informaram ter Programa para egressos do sistema socioeducativo, sendo os estados do Acre, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, como aqueles que não informaram ter o programa pós-medida. Dessa forma, constata-se que ainda existem estados sem que o programa de acompanhamento para adolescentes egressos do sistema socioeducativo em meio fechado tenha sido implementado.

Figura 1: Mapa Programa de Pós-Medida



Fonte: Levantamento Nacional de Dados do SINASE 2023.

Legenda descritiva: Este é um mapa do Brasil, dividido em seus 26 estados e o Distrito Federal. O mapa ilustra a distribuição do Programa de Apoio e Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa nas unidades federativas.

Descrição dos elementos do mapa: Estados com Programa Ativo estão marcados em laranja. Estados sem Programa Ativo estão marcados em branco.

Entretanto, em levantamento do Conselho Nacional de Justiça - CNJ mais recente, datado de janeiro de 2024, a realidade se apresenta de maneira diferente, já que, segundo o boletim, apenas 8 estados possuem programa de pós-cumprimento de medida implementados e 15 estados estão em fase de implementação ou negociação, consoante Figura 2.

Segundo esse estudo, os estados com programas implementados/qualificados são: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul; ao passo que os estados de Roraima, Amapá, Rio Grande do Norte, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Piauí, Sergipe, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Paraná encontram-se em processo de negociação/

atualização dos programas pós-cumprimento de medida socioeducativa.

Figura 2: Mapa Programas de Pós-Medida Socioeducativa



Fonte: Boletim trimestral CNJ, janeiro 2024.

Legenda descritiva: Este é um mapa do Brasil, dividido em seus 26 estados e o Distrito Federal. O mapa ilustra a distribuição dos Programas de Pós-Medida Socioeducativa nos estados, conforme dados do Boletim Trimestral do CNJ de janeiro de 2024.

Descrição dos elementos do mapa: Estados com Programas Implementados estão marcados em vinho. Estados sem Programas Implementados estão marcados em verde ou azul quando possuem ou estão em negociação para a realização de audiências concentradas. Estados com Programas em Desenvolvimento estão marcados em rosa.

As divergências de dados encontradas entre o levantamento do SINASE 2023 e os dados apresentados pelo CNJ em janeiro de 2024 são reflexos ainda do período pandêmico do Covid-19, que impactou significativamente as políticas sociais brasileiras, além do fato de não haver dados anteriores sobre o número de programas para egressos de medidas socioeducativas, para uma análise longitudinal (Brasil, 2023). A pandemia do Covid-19 produziu muitos impactos nas políticas públicas, prejudicando sua execução ou sua implementação, de maneira que muitas delas precisaram passar por revisões e novos planejamentos.

Pós-cumprimento de medida socioeducativa nos cinco estados com maior número de adolescentes cumprindo medida de restrição ou privação de liberdade em 2023

De acordo com o levantamento anual do SINASE de 2023 (Brasil, 2023), publicado

pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, após seis anos sem informação oficial sobre o atendimento socioeducativo no país, as cinco unidades federativas com o maior número de adolescentes no sistema socioeducativo são: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Espírito Santo (Tabela 1).

Tabela 1: Distribuição de adolescentes por Estado.

Estados	Adolescentes
São Paulo	4886
Minas Gerais	770
Rio de Janeiro	641
Pernambuco	555
Espírito Santo	541

Fonte: Elaboração própria, com os dados obtidos no Levantamento Anual do SINASE 2023.

Dos cinco estados analisados, com maior população de adolescentes no sistema socioeducativo, quatro informaram possuir programa para acompanhamento de egressos do sistema, quais sejam: São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Pernambuco. O estado do Rio de Janeiro, de acordo com o boletim trimestral do CNJ, de janeiro de 2024, encontra-se em processo de negociação para a implementação do programa; ao passo que o Espírito Santo está em fase de atualização.

O estado de São Paulo, com o maior número de adolescentes cumprindo medida socioeducativa em meio fechado no Brasil, lançou oficialmente, em janeiro de 2024, o programa ‘Novos Tempos’, mediante a Portaria Normativa nº 442/2023 de dezembro de 2023. O programa é executado pela Fundação Casa, em parceria com as prefeituras do estado, e tem como objetivo o fortalecimento do Projeto de Vida após o desligamento da medida, com foco na política pública da empregabilidade.

O Programa ‘Novos Tempos’ utiliza como parâmetro as orientações dos cadernos do “Guia de Programa para Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade”, do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2020). O adolescente e a família são sensibilizados a participarem da reunião de elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), em que são construídas de forma coletiva (equipe técnica de referência, adolescente e família) estratégias e projeções para o futuro, além da realização de encaminhamentos para o fortalecimento do pós-medida.

A adesão ao Programa ‘Novos Tempos’ pelo adolescente é voluntária e realizada por meio do Termo de Adesão, por ocasião da extinção da medida por parte do judiciário. Os adolescentes e os jovens que, de maneira voluntária, aderirem ao programa serão acompanhados pela equipe técnica da Fundação por um período de seis meses.

Em Minas Gerais, foi criado o programa ‘Se Liga’, e sua gestão é realizada pela

Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), por meio da Diretoria de Proteção da Juventude. A execução do Programa é realizada pela Organização Social Instituto Elo, associação privada sem fins lucrativos que desenvolve, executa e gerencia projetos sociais em parceria com o Poder Público. O programa ‘Se Liga’ tem como premissa acompanhar o adolescente egresso por até um ano, de forma a trabalhar as suas escolhas e a sua rede de proteção social.

O programa ‘Se Liga’ é de livre e espontânea adesão e conta com dois eixos de atuação: o primeiro realizado ainda quando o adolescente encontra-se cumprindo medida socioeducativa, com finalidade de sensibilizá-lo para a adesão futura ao programa; e o segundo é executado após o término do cumprimento da medida socioeducativa de restrição ou privação de liberdade, com foco em romper estigmas e promover o acesso a direitos.

O estado do Rio de Janeiro, como já mencionado, não apresenta programa implementado de acompanhamento aos egressos das medidas socioeducativas de restrição ou privação de liberdade.

Já em Pernambuco, o programa de acompanhamento pós-medida é denominado ‘Novas Oportunidades’. Ele é operacionalizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude, por meio da Gerência Geral do Sistema Socioeducativo, que está situada na estrutura da Secretaria de Assistência Social.

No programa ‘Novas Oportunidades’, os adolescentes e os jovens são acompanhados por um ano a partir da sua adesão voluntária ao programa, podendo o prazo de acompanhamento ser estendido, em razão de necessidade avaliada pela equipe técnica. O programa tem o objetivo de oferecer e/ou articular ações e serviços direcionados aos adolescentes egressos da Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNDASE) e aos seus familiares, objetivando proporcionar sua reinserção social, familiar e comunitária.

A execução das ações acontece a partir de um atendimento psicossocial, com vistas a identificar as demandas dos adolescentes para que as intervenções sejam articuladas. Na sequência, busca-se a inserção socioproductiva do egresso, por intermédio de parcerias privadas e governamentais para atividades profissionalizantes e/ou de aprendizagem, de maneira que o seu foco se encontra em auxiliar o egresso na construção de um novo projeto de vida, englobando aspectos sociais, familiares e comunitários.

Por fim, no Espírito Santo, o programa de atendimento aos egressos do sistema socioeducativo do Instituto de Atendimento Socioeducativo (IASSES) realiza o acompanhamento do egresso pelo período de seis meses a um ano, salvo avaliação de equipe multiprofissional de referência do atendimento ao egresso. Ele objetiva assessorar, articular e desenvolver junto ao Sistema de Garantia de Direitos ações de (re)inserção social, com vistas a romper com o ciclo infracional, oferecendo oportunidades para o

egresso construir um novo projeto de vida.

O programa de atendimento aos egressos do Sistema Socioeducativo de Espírito Santo, assim como o programa executado no estado de Pernambuco, inicia o desenvolvimento de suas ações com os adolescentes ainda quando eles estão em cumprimento de medida socioeducativa, com vistas a prepará-los de forma gradativa. Estabelecer conectividade ainda durante o cumprimento da medida socioeducativa preconiza estimular o egresso a acreditar na efetivação do seu projeto de vida e, quando efetivamente estiver na condição de egresso, trilhar caminhos com o auxílio das demais ações do programa de atendimento ao egresso.

O Quadro 1 foi elaborado a partir da compilação dos dados sobre os programas de pós-medida em cada um dos estados, analisados na presente pesquisa. Estão contidas as respectivas denominações dos programas pós-medida em cada um dos estados, seguido pelo seu foco de atuação, que implica diretamente a sua forma de execução e, conseqüentemente, os objetivos a serem perseguidos quando da implementação do programa por cada estado.

Quadro 1: Programas de atendimento aos (às) egressos(as) do Sistema Socioeducativo

ESTADO	PROGRAMA	FOCO DE ATUAÇÃO
São Paulo	Novos Tempos	Empregabilidade
Minas Gerais	Se Liga	Ressocialização
Rio de Janeiro	Não implementado	-
Pernambuco	Novas Oportunidades	Ressocialização
Espírito Santo	Atendimento aos(as) egressos(as) do sistema socioeducativo.	Ressocialização

Fonte: Elaboração própria, a partir dos programas e das informações com base na lei de acesso à informação.

Importante mencionar que, de acordo com o boletim do CNJ de janeiro de 2024, o estado do Espírito Santo apresenta-se no boletim com o status de programa de acompanhamento aos adolescentes após cumprimento de medida socioeducativa em atualização. Entretanto, essa informação não se encontra registrada na página oficial do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES)², e, segundo informação do Núcleo de Atendimento ao Egresso (NUAE/IASSES), quando de consulta feita com base na Lei de Acesso à Informação, a informação fornecida foi de que o programa de atendimento ao egresso do sistema socioeducativo do estado do Espírito Santo encontra-se consolidado.

Destacamos ainda que os programas pós-medida dos estados em análise apresen-

² Página oficial do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo: <https://iases.es.gov.br/atendimento-ao-egresso-2>.

tam a adesão livre e espontânea, ou seja, o adolescente pode ou não aderir ao programa sem nenhum reflexo no cumprimento da sua medida socioeducativa ou sua extinção, haja vista que o acompanhamento não representa uma continuação da responsabilização do adolescente pela prática do ato infracional.

Considerações finais

Os adolescentes inseridos no sistema socioeducativo brasileiro são identificados como indivíduos que vivenciam as mais diversas violações de direitos, imersos em um ambiente com as mais diversas vulnerabilidades, reflexo das desigualdades sociais. A ausência de políticas públicas que permeia a trajetória desses adolescentes é ainda mais agravada quando da sua saída do sistema, na medida em que, além de todas as ausências, o adolescente ainda carrega o estigma de ser um egresso e enfrenta os preconceitos sociais.

Diante desse cenário, o acompanhamento durante a transição do meio fechado para o retorno ao convívio social é de extrema relevância para assegurar a esse indivíduo, que se encontra em uma condição peculiar de desenvolvimento, uma reintegração digna à sociedade, com garantia de acesso a direitos, visando à construção de novos vínculos com a comunidade por meio de acesso às políticas públicas. Contudo, mesmo com as suas demonstradas relevância e previsão legal, o programa para apoio e acompanhamento aos adolescentes egressos do sistema socioeducativo em meio fechado ainda não é uma realidade em todos os estados.

Os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Espírito Santo são os cinco estados com o maior número de adolescentes inseridos no sistema socioeducativo em meio fechado, consoante dados do primeiro semestre de 2023. Os estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Pernambuco possuem informação junto às páginas oficiais que possuem programa para acompanhamento de egressos do sistema socioeducativo, enquanto o estado do Rio de Janeiro não informa a existência de programa pós-medida, não cumprindo com o determinado na legislação pátria.

Os programas de acompanhamento aos adolescentes egressos do sistema socioeducativa dos estados analisados não são uniformes quanto às suas diretrizes e ao seu foco de atuação das equipes para a execução dos programas. Na medida em que o programa Novos Rumos, do estado de São Paulo, foca a sua atuação na empregabilidade, como forma de autonomia do adolescente, os programas Se Liga (MG), Novas Oportunidade (PE) e o programa de atendimento aos(às) egressos(as) do sistema socioeducativo do Espírito Santo focam sua atuação na ressocialização do adolescente, trabalhando na construção do novo projeto de vida do adolescente, com vistas à prevenção de rein-

cidência do ato infracional.

Conclui-se, portanto, que as políticas públicas de acompanhamento e apoio ao adolescente egresso do sistema socioeducativo não se constituem como uma política nacional e de caráter universal, tendo em vista a ausência de diretrizes específicas para o acompanhamento dos adolescentes, dentro da própria política da socioeducação. Muito ainda se precisa avançar sobre como se dá a execução dos programas de pós-medida nos diferentes estados brasileiros.

Estudos comparativos mais detalhados sobre a implementação e a eficácia desses programas, bem como a viabilidade de uma política nacional unificada, além da inclusão das perspectivas de diferentes atores envolvidos, como famílias dos adolescentes, profissionais do sistema socioeducativo, são pontos cruciais de serem analisados. Isso pode correr com vistas a orientar o desenvolvimento dos programas, no sentido de atender os adolescentes durante esse processo de transição de retorno ao convívio social e avançar na melhoria da eficácia e da equidade dessas políticas em todo o país.

Recebido em 06 de junho de 2024.

Aprovado para publicação em 13 de julho de 2024.

Referências

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional de dados do SINASE - 2023**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm . Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm . Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reiteraões infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/** Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf> .Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Guia para programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade** (internação e semiliberdade): Caderno I / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas.** Mapa de Implementação das Políticas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/sistema-socioeducativo/mapa-de-implementacao/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos & Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. (2006). **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo: SINASE.** Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf> Acesso em: 18 mar. 2024.

COSTA, C. S. S.; ALBERTO, M. F. P. **Caracterização dos Programas de Acompanhamento aos Jovens Egressos de Medidas Socioeducativas.** Psicologia: Ciência e Profissão, v. 41, e221253, 2021. p. 1-16. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/5Ds-dp4RRXcSzgdQnFCvYmMm/?lang=pt> Acesso em: 20 mar. 2024.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação:** esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. Orgs Maria Cecília Roxo Nobre Barreira, Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. 224 p.: 23 cm.

ESPÍRITO SANTO. **Programa de Atendimento aos (às) Egressos (as) do Sistema Socioeducativo.** Disponível em: https://ias.es.gov.br/Media/ias/Arquivos/2024/PROGRAMA_DE_ATENDIMENTO_AOS_EGRESSOS.pdf . Acesso em: 24 mar. 2024.

POPULISMO E IDENTIDADE NACIONAL: REFLEXÕES SOBRE SUAS ORIGENS E POSSIBILIDADES

Populism and national identity: Reflections on its origins and possibilities

Ricardo da Silva Ramos

Doutorando em Ciência Política no IESP/UERJ, graduado em Ciências Sociais pela UFRJ e mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ.

Resumo

Após a eleição de Donald Trump para a presidência dos EUA e a saída da Inglaterra da União Europeia, as ciências humanas e sociais voltaram suas análises para o fenômeno do populismo e sua relação com o funcionamento das democracias contemporâneas. Certas contribuições intelectuais apresentam o populismo a partir de um viés autoritário e antipluralista, relacionado a uma concepção de identidade nacional oriunda de imaginários nacionalistas, de perfil chauvinista e xenofóbica. O presente trabalho visa dialogar, a partir das definições que tais autores lançam sobre o conceito de populismo, de que forma a identidade nacional pode ser interpretada para além de sua vertente autoritária propagada pela direita radical, sendo elemento que pode vir a contribuir para a estabilidade das democracias e o sucesso de implementação de políticas redistributivas, teorizando sobre a importância de concepções que apontem a relação do pertencimento coletivo e dos significados compartilhados com características importantes das democracias.

Palavras-chave: populismo; identidade nacional; identidade; pertencimento

Abstract

After the election of Donald Trump to the presidency of the USA and the departure of England from the European Union, the social sciences turned their analyzes to the phenomenon of populism and its relation to the functioning of contemporary democracies. Certain intellectual contributions present populism from an authoritarian and anti-pluralist bias, related to the conception of national identity arising from nationalist imaginaries, of a chauvinist and xenophobic nature. The present work aims at dialoguing, from the definitions that these authors launch on the concept of populism, how the national identity be interpreted beyond its authoritarian aspect propagated by the radical right, being an element that can contribute to the stability of the democracies and the successful implementation of redistributive policies, theorizing about the importance of concepts that point to the relationship of collective belonging and shared meanings with important characteristics of democracies.

Keywords: populism; national identity; identity; belonging

Introdução

Por conta da ascensão eleitoral da extrema direita nos países do norte global, o populismo tornou-se novamente tema de ampla investigação, gerando publicações que se tornaram best-sellers e furaram a bolha acadêmica das ciências humanas e sociais. Porém, o tema é usualmente tratado a partir de sua união com elementos de um anti-pluralismo, da repulsa a certas elites e de um nacionalismo xenofóbico, que questionam as bases da democracia liberal e apresentam perigo ao seu exercício. Tais interpretações colocam o ressurgimento desta vertente radical da identidade nacional enquanto relacionadas a ojeriza à imigração e as mudanças étnicas na Europa e nos EUA, mas também a partir de ansiedades econômicas advindas da globalização e o aumento da desigualdade nas nações ricas do globo.

O presente trabalho visa discutir o conceito de populismo dentro do trabalho de alguns acadêmicos que trataram do tema, ao mesmo tempo em que compreendemos por quais razões, sejam estas de ordem econômica ou cultural, foi possível que tal movimento retomasse força no cenário político. Tal debate será ligado à discussão feita por pesquisadores de teoria política e filosofia política, notadamente escritos ao longo da década de 1990 até meados da década de 2000, em que se discutia normativamente a identidade nacional, compreendendo-a para além de sua vertente autoritária e iliberal, imaginando até certo ponto como que o compartilhamento de significados em comum e uma sensação de pertencimento à comunidade são fundamentais para o funcionamento da democracia.

O artigo se inicia a partir de uma discussão sobre o conceito de populismo, em que as interpretações de Jan-Werner Muller e Nadia Urbinati são levantadas, principalmente a partir da análise da última do fenômeno a partir de uma nova configuração da democracia representativa, além de artigo de Michael Bauer e Stefan Becker sobre populismo e administração pública. Posteriormente, se debaterá os motivos pelos quais tal fenômeno retornou com força à arena política, com os artigos e análises empíricas de Noam Gidron e Peter Hall e C. De Vries, M. Tavits e H. Solaz. Ainda nesse tema, Przeworski e Roger Eatwell e Matthew Goodwin discutem questões econômicas e culturais do assunto. Tais questões estarão unidas com análises da teoria política e da filosofia política dos anos 1990 acerca do tema da identidade nacional, em que se dialogam com suas três vertentes (conservadoras, liberais e socialistas), além de sua união com a democracia, notadamente a partir das obras de David Miller e Charles Taylor.

O conceito de populismo

Analisar as principais contribuições intelectuais do conceito de populismo é fundamental para compreender a relação que se estabelece entre o fenômeno e a identidade nacional. Jan-Werner Muller discute a ideia de populismo enquanto relacionada a uma resposta iliberal a percepção da democracia enquanto burocratizada e distante dos anseios do povo, que não seria mais capaz de representar fidedignamente a população (Muller, 2016, p. 07-11). Porém, Muller é um crítico da investigação tradicional acerca do tema, colocando que categorias de interpretação do populismo como ligado ao “gasto fiscal” de políticos de partidos de esquerda, ou a utilização de categorias como “política do medo” e “ressentimento” são insuficientes para conferir exploração satisfatória do tema. Especificamente sobre o ressentimento, Muller argumenta que se leva uma ideia de que os sujeitos que propagam tais ideologias são demasiado emocionais e incapazes de racionalização, uma interpretação psicologizante que foge do domínio da política e das causas que tornaram o populismo um acontecimento novamente relevante (Muller, 2016, p. 12-19).

Nesse sentido, a chave está em teorizar os populistas não pelo viés moralista antie-lite, mas, sobretudo, da união disto com características antipluralistas, em que se realiza um recorte uma parte específica da população de um país e as reconhece como “verdadeiro povo”, segregando aqueles que não fazem parte de tal grupo à ilegitimidade cultural e política. Ou seja, não é o mero apelo ao povo que torna um determinado político populista, mas sim sua convocação a certo nicho dessa população que representaria a essência deste, em que os sujeitos moralmente puros estão em contraposição àqueles que seriam os agentes corruptos e contrários aos anseios populares (Muller, 2016, p. 20-25). O aspecto de divisão da população em categorias que o populismo apresenta será foco da maior parte dos autores trabalhados neste breve artigo, sendo esta uma diferença substantiva com interpretações mais democráticas da identidade nacional.

Selecionando a si mesmos como os únicos representantes da verídica compreensão de nação, os populistas deslegitimam a concorrência eleitoral e a colocam no espectro da relação amigo vs. inimigo, simbolizando seu antagonista enquanto agente da elite corrupta, ao mesmo tempo em que sua derrota nas urnas será justificada enquanto uma falsa representação do povo por tal sistema político. De certa forma, sua proposição não é de uma total simetria entre representantes e representados, mas de que o político deve ser a voz de seus eleitores, gerando como consequência poucas vias para que os mesmos possam conferir aspectos de prestação de contas dos eleitos (Muller, 2016, p. 25-32). Muller lança o conceito de representação direta (oriundo das obras de Nadia Urbinati) como fundamental, já que o populismo defende a derrocada dessas instituições mediadoras (como a imprensa), numa relação com o eleitor que deve ser feita pelo próprio político. Por fim, a

falta de contradição interna e a devoção ao líder são características de partidos populistas, diminuindo seu grau de democratização e imaginando que o mesmo apresenta atos justificáveis por si mesmos (Muller, 2016, p. 33-40).

A relevância intelectual de Nardia Urbinati está para além do conceito de populismo, mas também na teorização de como esse fenômeno afeta a democracia e a relação dos sujeitos com o sistema político. Assim como Muller, a autora considera que devemos ter uma abordagem diferente da ideia de populismo, colocando que o tal conceito representa uma nova forma de se expressar a democracia representativa, em que há contato direto do líder com as massas, a partir da dinâmica de um “verdadeiro povo”. Ou seja, o populismo é uma arma retórica que, pela transformação da lógica usual da representação, visa combater elites e colocar seu nicho político como o único legítimo. O populismo faz isso a partir de um modelo de representação direta, em que não há intermediários entre representantes e representados e as eleições não devem ser competitivas, funcionando apenas como forma de celebração a seus líderes (Urbinati, 2019, p. 01-08).

A partir desta falta de mediação e da representação direta, passando pela elaboração de uma nova concepção de povo, o populismo altera o princípio majoritário democrático (que coloca a necessidade de pluralismo para a liberdade dos cidadãos) trocando isso pela visão da figura populista enquanto encarnação viva da essência da população. Embora a autora procure enxergar as bases democráticas que formam tal fenômeno (fundamentalmente sua manifestação enquanto movimento popular), Urbinati não deixa de afirmar que o antipluralismo do populismo pode se desenvolver para características autoritárias, próximas ao fascismo (Urbinati, 2019, p. 09-16). Porém, embora possam existir momentos de similaridades, o fascismo visa a destruição do princípio democrático, enquanto o populismo se trata de alterar o entendimento de representação para algo que deixe de limitar a relação entre eleitor e eleito apenas por intermediários (Urbinati, 2019, 17-20).

Tais momentos de escalada e similaridade com o fascismo existem, especialmente, pela relação que os populistas apresentam com a oposição, considerando-a enquanto ilegítima e buscando uma forte centralização do poder que não permita sua livre manifestação. A consequência disso é o fortalecimento de certa burocracia que deve estar ao alcance do líder populista, impedindo o pleno funcionamento dos direitos daqueles que não são identificados como pertencente ao lado verdadeiro da população (Urbinati, 2019, p. 21-23). A autora toma Bernard Manin como referência e cita sua consideração acerca do populismo como uma passagem da democracia partidária para a democracia de audiência, em que a participação em estruturas de construções coletivas é trocada pela fidelidade de uma agremiação ou liderança em particular, argumentando novamente o populismo enquanto uma nova forma de relação entre representante e representado, de

confiança do último do primeiro, sem a necessidade de prestação de contas acerca de seus atos (Urbinati, 2019, p. 24-29).

Por fim, Michael Bauer e Stefan Becker procuram compreender como o regresso democrático causado pelo fenômeno do populismo interfere e tem como objetivo perturbar o funcionamento natural da administração pública. Os autores mostram-se preocupados na forma em como políticos populistas apresentam uma relação com a burocracia estatal e administrativa a partir de elementos que os mesmos caracterizam por centralização de estrutura e recursos, politização de normas e do *staff* estatal e, principalmente, da redução dos mecanismos de prestação de contas. Embora o foco seja por uma análise mais empírica, verificando como certos políticos populistas agiram enquanto ocupavam seus cargos, os autores trabalham a partir de uma definição do fenômeno enquanto anti-pluralista e da visão de apenas uma vertente do povo como legítima, mas focando principalmente em como se busca aparelhar a burocracia estatal para atender seus próprios interesses (Bauer; Becker, 2020, p. 19-21).

Há o entendimento de que o populismo é capaz de assumir várias formas possíveis, e que seus objetivos e estratégias traçadas não serão fixos. De acordo com as mais variadas interpretações sobre a natureza do Estado, a centralização da estrutura e da alocação de recursos, a politização de cargos e normas e a falta de *accountability* serão distintas. Os autores avaliam o governo de Viktor Orbán na Hungria como um exemplo de administração populista, em que sua estratégia visou capturar as instâncias estatais já existentes, exigindo forte lealdade daqueles que foram colocados em cargos chaves. Já Alberto Fujimori, com uma visão negativa da atuação estatal mais próxima do neoliberalismo dos anos 1990, optou por dismantelar as instâncias governamentais, ainda que centralizando determinadas áreas, como as forças armadas (Bauer; Becker, 2020, p. 22-26).

These five directions of change - centralizing structures (1) and resource allocation (2), politicizing staff (3) and norms (4), and reducing external accountability (5) - resemble many reform trends associated with governments considered firmly pluralistic. It is, therefore, not the direction of these reforms, but their depth that makes them anti-pluralist. In these historical instances, centralizing structures was aimed not only at better control but also at the elimination of internal dissent. Reallocating resources was not a mere manifestation of priorities but meant that starving out of deviant agencies. At the same time, staff was not be simply better led but to be made completely obedient, while norms of bureaucratic neutrality were not softened but abolished. Eschewing accountability was the norm rather than the exception (Bauer; Becker, 2020, p. 23).

Embora Donald Trump compartilhe do mesmo imaginário negativo sobre o Estado e tente dismantelá-lo, a burocracia das instituições americanas não lhe confere poder

suficiente, restando à tentativa de sabotar o Estado através de mudanças de *staff* e da realocação de recursos, retirando verbas das instâncias das quais deseja prejudicar. Por último, Christoph Blocher, na Suíça, é exemplo de um populista com visão positiva acerca da atuação estatal, mas que, novamente, a consolidada burocracia suíça lhe permitiu apenas pensar em reformas para o país, já que nunca conseguiu apoio suficiente, sobretudo no legislativo, para implementar suas políticas. Capturar, dismantelar, sabotar e reformar são, portanto, estratégias antipluralistas que reduzem o *background* democrático dos Estados, sendo estes modelos políticos possíveis de serem seguidos por populistas (Bauer; Becker, 2020, p. 26-29).

Razões econômicas e culturais do populismo

Após a teorização sobre o conceito de populismo, focado em suas características antipluralistas e de sua abordagem por uma nova forma de democracia representativa, urge compreender por que motivos o fenômeno retornou como elemento importante da política contemporânea, mobilizando líderes e partidos de diferentes partes do globo. Peter Hall e Noam Gidron colocam a ascensão dessas organizações, que os autores classificam enquanto autoritárias, a partir da chave do problema da integração social, ou seja, da marginalização que certos atores sofreram nas últimas décadas, colocando pontos econômicos e culturais, como o desemprego e as opiniões acerca da imigração (Hall; Gidron, 2019, p. 01-03).

A problemática da integração social ocorre por uma sensação de que o indivíduo está desposado de conexão com sua terra natal, seja pelo aumento dos níveis de desigualdade nesses países centrais e da piora da qualidade dos empregos, seja por uma maior presença de minorias dentro do espaço público local. A diferenciação de status que tais fenômenos acarretam geram ansiedades, gerando a interpretação de uma suposta elite corrupta em oposição aos interesses populares, aproximando faixas de eleitores das plataformas populistas (Hall; Gidron, 2019, p; 04-10). Os autores se utilizam de *surveys* realizados com populações da Europa e dos EUA, avaliando de que forma os sujeitos pensam sua própria colocação na distribuição social de seus países, sendo fundamental para compreender de que forma os indivíduos posicionam a si mesmos, avaliando a sensação de marginalização. A confiança em outros sujeitos ao seu redor, o grau de autorrespeito que julga receber e a frequência com a qual está presente em eventos coletivos são critérios que medem a integração social, posteriormente relacionados em como esses indivíduos se comportam eleitoralmente como favoráveis aos populistas. (Hall; Gidron, 2019, p. 11-16).

Analisando um maior número de pesquisas, os autores notam correlações entre aqueles que apresentam baixo nível de integração social com os mesmos que relatam

dificuldades econômicas, encontrando o mesmo fenômeno para os que contestam negativamente para a afirmação de direitos básicos a comunidade LGBT, por vezes relacionado à propagação de uma agenda dessa elite que os populistas visam combater. O menor nível educacional também está correlacionado a proximidade à cultura conservadora, assim como o distanciamento social com a pobreza, ao mesmo tempo em que tal população marginalizada não apresenta confiança considerável na democracia e nas regras do sistema político (Hall; Gidron, 2019, 17-22). Unindo todos os fatores, os autores chegam à conclusão de que os sujeitos marginalizados tendem a votar em partidos populistas, especificando que as dificuldades econômicas os aproximam da esquerda, enquanto fatores culturais os colocam à direita. Resumidamente, fatores econômicos e culturais afetam o grau de pertencimento com o qual certas populações se enxergam, gerando problemas de integração social que levam a comportamento político populista (Hall; Gidron, 2019, p. 23-29).

Também trabalhando o tema do populismo a partir de pesquisas empíricas, C. De Vries, M. Tavits e H. Solaz pensam o assunto a partir das evidências que apontam maior tendência ao voto em partidos de extrema direita a partir de como os sujeitos são afetados por problemas econômicos (De Vries; Tavits; Salaz, 2017, p. 01-03). Os três autores apresentam o conceito de “Right-wing authoritarianism” (RWA) como tal propensão a ideias ligadas a direita radical, elaborando pensamento de que o mesmo pode ser um produto de uma socialização desde a infância, mas pode também ser influenciado pelas alterações sociais dos tempos (como renda e emprego), mudando as percepções dos sujeitos daquilo que deve ser tolerável, sobretudo socialmente. O primeiro fator significa que aqueles que enxergam o mundo como ameaçador estarão suscetíveis ao RWA mesmo em prosperidade econômica, enquanto outros, com distante interpretação da sociedade, adentrarão neste cenário conservador por problemáticas ligadas aos fatores econômicos (De Vries; Tavits; Salaz, 2017, p. 04-06).

Desemprego e flutuações de renda são os critérios utilizados pelos autores para prosseguirem com suas pesquisas empíricas, além da percepção individual de autoritarismo sendo verificada a partir de quatro perguntas, em que se avalia a opinião dos sujeitos sobre temas como a autonomia ou a obediência infantil como ideais normativos de comportamento das crianças. Nisso, o cruzamento de dados evidencia, na argumentação dos autores, de que os sujeitos que respondem com tendência mais conservadora aos questionamentos acerca da imigração, mudanças climáticas, o banimento das viagens de países muçulmanos aos EUA (como temas caros aos populistas americanos) são os mesmos indivíduos que mais foram afetados pela crise de 2008, sofrendo de ansiedades econômicas que os colocam nessa posição antielite e alteraram significativamente a forma como os mesmos agem politicamente (De Vries; Tavits; Salaz, 2017, p. 07-12).

Nesse sentido, os resultados evidenciam que o nível de Right-wing authoritarianism é proporcional às flutuações de renda dos indivíduos, sendo o mesmo fator verificável para aqueles que perderam seus empregos estáveis. Tal característica demonstra preferências a políticas conservadoras nessa população, notadas também a partir de surveys realizados em países europeus, focando exatamente nas populações afetadas pela crise do final da década de 2000. Importante ressaltar que são aqueles que não apresentam interpretação conservadora de mundo a priori que são os novos sensibilizados às análises de tipo RWA, sendo esta uma população que inclusive esteve ligada a partidos de esquerda em um passado pouco distante (De Vries; Tavits; Salaz, 2017, p. 13-20).

Adam Przeworski é outro autor que mostra preocupação com o avanço do populismo, mas analisa sua ascensão a partir do colapso dos sistemas partidários tradicionais dos países do norte global, da fragmentação que contribuiu para a instabilidade desse modelo até então pouco flexível desde o pós-Segunda Guerra Mundial. O ponto não é por alegar que os mesmos são bastiões protetores da democracia, mas sim que a fragilidade serviu para abrir espaço aos partidos não democráticos (Przeworski, 2019, p. 81-86). O autor argumenta que o populismo é motor de tal característica, ressaltando seus elementos de representação direta e antiestablishment, mas alegando que os partidos de direita radical se destacam por uma perspectiva nacionalista e nativista da política, enquanto a esquerda foca em pautas econômicas. Przeworski mostra dados sobre a decadência dos partidos tradicionais e a ascensão dos de direita radical, questionando se o fenômeno ocorre por uma mudança ideológica do eleitorado ou por características de distanciamento dos partidos com o restante da população (Przeworski, 2019, p. 87-94).

Porém, a argumentação de Przeworski está focada em como outras divisões, para além da tradicional direita/esquerda são capazes de repartir o eleitorado, colocando a imigração como aspecto que realiza tal fissura, dificultando a abordagem que os partidos centristas devem adotar para chegar a seu eleitorado, já que não devem (em tese) abrir mão de suas perspectivas ideológicas próximas ao cosmopolitismo. Dentro desse contexto, Przeworski alega que uma mudança dos votos centristas para a direita radical são mais questões de correlação do que exatamente de causalidade, já que não necessariamente os votos do último se devem a uma mudança ideológica da sociedade ou pelo afastamento desses partidos com o povo, sendo o autor um grande crítico aos surveys de avaliação da população acerca da efetividade da democracia, acreditando que os mesmos apresentam poucos dados efetivos, não oferecendo respostas para se o fenômeno identifica uma insatisfação com a democracia ou uma tendência autoritária (Przeworski, 2019, p. 95-102).

O autor não deixa de destacar que mudanças nas condições econômicas foram fundamentais para a ascensão desses partidos, seja o aumento das desigualdades e a desindustrialização de algumas partes da Europa e dos EUA, gerando nos sujeitos a crença

de que uma melhora nas condições de vida material não ocorrerá, e que a vida dos pais daquele indivíduo pode ser materialmente mais farta do que a de seus filhos. Globalização e o crescimento econômico da China como ator importante são argumentos usualmente levantados, mas Przeworski destaca o fim do “pacto de classes” iniciado pela repressão aos sindicatos e menor gasto público a partir das políticas neoliberais enquanto causas mais robustas (Przeworski, 2019, p. 103-112). A elevada polarização, o distanciamento da opinião dos sujeitos (na qual a percepção de democratas e republicanos dos EUA sobre seus adversários é destacável), principalmente no que diz respeito ao tema da imigração, são temas que para Przeworski destacam o aspecto não econômico do populismo. Sua preocupação está principalmente na criação de espaços epistemológicos distintos, em que a aceitação de fatos se dá por afinidade de identidade com a mesma, pouco importando a realidade dos acontecimentos (Przeworski, 2019, p. 113-121).

Por fim, Roger Eatwell e Matthew Goodwin argumentam de que forma a imigração acabou por gerar grandes ansiedades nestes grupos ligados aos partidos e demandas populistas, fazendo-os questionar sobre a possibilidade de dissolução da sua própria identidade. Mudanças étnicas profundas a partir dos anos 1990 na Europa e nos EUA se apresentam como fenômenos históricos importantes, na qual a população não branca passa, ao longo dos anos, a não ser mais hegemônica em uma série de países. Importante ressaltar a diferença para as políticas de imigração anteriores à segunda guerra mundial, na qual a prioridade era excluir àqueles advindos do sul global e oferecer preferência às populações brancas (Eatwell; Goodwin, 2018, p. 101-106).

Os autores ressaltam como que o medo apenas de uma possibilidade da imigração em massa pode fazer com que se aumente o grau de adesão ao nacionalismo populista, oferecendo o exemplo do Leste Europeu que, mesmo sem alterações étnicas profundas, teve o discurso contrário à imigração sendo aspecto de relevante discussão na política daqueles países, carregando a fobia da destruição da identidade nativa. Por conta disso, Eatwell e Goodwin alegam sua discordância com a opinião de que os laços comunitários nacionais estão se dissolvendo para uma ordem cosmopolita, já que tais ansiedades e angústias evidenciam como que a identidade nacional ainda é relevante demarcador em diversas partes do globo (Eatwell; Goodwin, 2018, p. 107-112).

Nesse sentido, o ponto dos autores é por destacar que a questão é mais por uma ansiedade gerada por mudanças étnicas profundas do que uma natureza racista que sempre esteve impregnada nas mentes daquele eleitorado. Eatwell e Goodwin destacam que podem existir formas legítimas de se pensar a identidade nacional, tomando a obra de David Miller como uma referência que oferece tal elemento, em que a não obrigatoriedade da nação de ser a única identidade fundamental do sujeito, além do entendimento do nacionalismo enquanto compromisso ético entre sujeitos iguais, são constituintes que

podem variar de tal forma de pensamento. Ou seja, o destaque é como a nação é capaz de gerar confiança entre os indivíduos, aumentando os graus de componentes democráticos, fundamentalmente aqueles ligados à redistribuição e a legitimidade da oposição política, não sendo o nacionalismo relegado ao irracionalismo de uma direita radical (Eatwell; Goodwin, 2019, p. 126-131).

A identidade nacional para além do conservadorismo

A caracterização do nacionalismo enquanto ligado a questões autoritárias visa não apenas questionar a legitimidade da identidade nacional, mas argumentar que qualquer tipo de significado coletivo é prejudicial à democracia, a partir de uma perspectiva que aponta o individualismo e a neutralidade como centros da democracia liberal. Esta parte do artigo visa mostrar que há várias formas de se entender o nacionalismo, a partir das vertentes conservadoras, liberais e socialista, em que há distinções em como lidar com os temas da cultura, da assimilação de outros grupos, da estabilidade da democracia e até mesmo do maior sucesso de políticas redistributivas.

Retomando o diálogo estabelecido a partir da obra *Theorizing Nationalism*, de Ronald Beiner, especificamente sobre o referencial teórico adotado por Bhikhu Parekh para o capítulo *The Incoherence of Nationalism*, Roger Scruton foi o autor escolhido por Parekh para exemplificar as opiniões expressas pelo campo do nacionalismo conservador. Nesse sentido, Scruton está particularmente preocupado em compreender a orientação daquilo que forma o “nós” na modernidade, pertencendo ao grupo de autores que coloca características de consanguinidade como fundadoras dessas identidades (Scruton, 1999, p. 279-280). Porém, o mesmo também analisa que elementos de uma comunidade imaginada (como em Benedict Anderson) são formadores da identidade nacional, estendendo para uma ideia de “comunidade de crenças”, que na explanação de Parekh está evidenciado pela sua consideração de Scruton, e do campo do nacionalismo conservador, enquanto defensor da nação a partir de território, idioma, costumes, práticas, histórias e, principalmente, um forte senso de pertencimento entre os membros da comunidade (Parekh, 1999, p.296-297).

Ou seja, as ideias de nação enquanto um “belonging”, a partir de certa vontade da mesma é o que constitui e formula a legitimidade e a união dos sujeitos de uma nação, conferindo sua estabilidade e durabilidade, para além de uma mera visão liberal do contrato (Parekh, 1999, p. 298). De certo, Scruton confirma tal interpretação, afirmando que determinado grau de “membership” é vital para além de uma formação jurídico-legal, que possa estabelecer quais são os membros de fato daquela sociedade e a qual ordenamento político são devidos direitos e deveres (Scruton, 1999, p. 284-287). Dessa forma, algum

componente não político, apreendido enquanto fora das disputas institucionais, foi essencial para a formação dos Estados nacionais europeus, desse “nós” (ou “we”) afirmativo, que coloca histórias antepassadas e vivências em comum enquanto imprescindíveis para a elaboração dessa identidade moderna (Scruton, 1999, p. 288-290).

Embora não seja expressamente citado por Parekh em seu texto, Will Kymlicka também contribuiu para o debate acerca do campo do nacionalismo liberal, ainda que a partir de uma vertente multiculturalista. Ao lidar com críticas de que determinadas comunidades podem demandar autonomia política para exercer poderes autoritários, Kymlicka lança o conceito de cultura societal (Kymlicka, 1995, p. 75). Tal concepção remete a uma noção de pertencimento comum a um grupo, cujos membros compartilham de determinados costumes, histórias e instituições. Com isso, o autor afirma que uma sociedade liberal não oferece apenas liberdade de expressão, mas disponibiliza aos indivíduos habilidades para julgar quais objetivos devem seguir a partir de suas concepções de bem. Nesse sentido, a maneira como avaliamos a realidade depende dessa cultura societal, da experiência de vida em comunidade, que foi responsável por moldar as categorias pelas quais compreendemos o mundo à nossa volta. Logo, para defender a liberdade de expressão, é necessário salvaguardar as mais variadas visões de mundo, inclusive as minorias oprimidas pelas majorias (Kymlicka, 1995, 61-69).

A partir de um referencial em Marquis de Condorcet, Kymlicka analisa a língua enquanto uma construção vernacular, própria das características daquele povo, que ajudou a fortalecer certo senso coletivo de nação, ao invés de eliminar as características de grupo, como imaginavam iluministas e até mesmo algum grupo de marxistas. De certa forma, autores vinculados ao campo do chamado nacionalismo liberal defendem que a democracia só pode ser plenamente realizada num contexto de Estado nação, mesmo em que exista conflito das características denominadas por Kymlicka enquanto “state nationalism” (da identidade hegemônica da nação) e “minority nationalism” (de minorias nacionais) (Kymlicka, 2001, p. 221-224). Novamente, Kymlicka ressalta como tal corrente de autores coloca o *welfare state* e a justiça social enquanto possível apenas por certo grau de confiança e senso de compartilhamento que a identidade nacional pode oferecer. O mesmo para a democracia, em que a legitimidade do resultado eleitoral depende da confiança e de um ambiente cultural comum para a aceitação do adversário enquanto diferente e não inimigo a ser eliminado (Kymlicka, 2001, p. 224-228).

According to liberal nationalists, however, the relationship between individual autonomy and national culture is more complex. Participation in a national culture, they argue, far from inhibiting individual choice, is what makes individual freedom meaningful. People make choices about the social practices around them, based on their beliefs about the value of these practices. And

one's national culture not only provides these practices, but also makes them meaningful to one (Kymlicka, 2001, p. 227).

Atendendo à vertente mais localizada no campo da esquerda, o socialismo nacionalista tem como principais características enxergar a identidade nacional como fundamental para a democracia, principalmente ao fornecer cenário mais eficiente para a redistribuição dos recursos econômicos. Parekh coloca Brian Barry como autor que apresenta tais colocações, em que a partir de uma concepção “fraca” de nacionalismo, distante daquela que coloca importância aos elementos étnicos, o pertencimento comum pode ser combustível para a estabilidade e o *welfare state*. Nesse sentido, o nacionalismo é mais instrumental do que um princípio ontológico de orientação das identidades, em que os significados compartilhados são invenções fora de uma interpretação naturalizada da mesma (Parekh, 1999, p. 301-302). Importante ressaltar que há autores do socialismo nacionalista que colocam maior relevância para a cultura, como o já citado David Miller, mas que o princípio fundamental do campo é pela primazia da redistribuição a partir do pertencimento comum.

A insistência no ponto de que a nação se dá para além de uma característica da administração burocrática do Estado, da garantia de uma *law and order* daquele local, colocando a importância de elaborar certo nível de identificação entre os compatriotas fortalecendo o desenho de suas fronteiras. Nesse sentido, a nação permite um corpo mais estável para a realização dos interesses individuais, inclusive àqueles ligados às características do *welfare state*, atendendo aos desejos dos sujeitos a partir do fortalecimento de seus laços comunitários (Barry, 1999, p. 259-264). Ou seja, Barry, assim como Kymlicka, procura estabelecer que a defesa das vontades dos cidadãos enquanto tais deve pressupor a garantia dos mesmos enquanto coletivo, ainda que isso seja um objeto instrumental para alcançar tal objetivo.

Significados compartilhados e democracia

Dentro das correntes teóricas que entendem os significados compartilhados como importantes para vários elementos da democracia, o comunitarismo teve relevante destaque, notadamente a partir das obras do filósofo canadense Charles Taylor. O ponto de partida para a compreensão do comunitarismo é a análise de que este parte de uma ontologia diferente daquela compartilhada pelo meio liberal. Nesse campo intelectual, os indivíduos são fundamentalmente elaborados a partir de sua base coletiva, pelo seu pertencimento dentro de alguma comunidade específica, importante para sua própria construção enquanto ser. O individualismo é colocado enquanto negador dessas características dos

significados compartilhados, em que seu princípio ético, principalmente a prioridade da justiça sobre as concepções de bem da sociedade, serve justamente como forma de obscurecer o axioma da ontologia coletiva. Charles Taylor debruça esses argumentos, considerando inválida certa abordagem a partir do que o mesmo denomina enquanto individualismo metodológico, de compreensão atomista, destacando a obra de Wittgenstein e sua reflexão da língua enquanto construção coletiva, argumentando sobre a impossibilidade de um idioma com referências individualistas de significados existirem (Taylor, 1995, p. 131-134).

Tal reflexão de Taylor faz parte de seu debate sobre as categorias dos bens irreduzivelmente sociais, entendendo que a analogia linguística pode ser aplicada no contexto da sociedade, analisando como construídos os elementos que dão sentido às características mundanas, não apenas avaliadas por algum tipo de felicidade individual (como no atomismo, mas também no utilitarismo). No comunitarismo, questões coletivas são um bem moral em si, interpretando os significados compartilhados a partir de um olhar para os valores, numa construção teórica que põe a proteção das culturas como prioridade em relação às oportunidades individuais dos sujeitos. A cultura, nesse sentido, é verificada enquanto parte de uma elaboração não individualista do mundo, sendo sua defesa devendo ser enxergada enquanto bem social a ser salvaguardado, exatamente numa lógica em que há bens que são inerentemente sociais (Taylor, 1995, p. 135-138).

Taylor destaca o domínio de um liberalismo que denomina enquanto procedimental, da visão de que a sociedade não deve adotar princípio geral de bem comum. Ao contrário, sua missão é auxiliar nas buscas dos bens individuais, novamente retomando para uma ontologia individualista. Agora, seu ponto é por tomar o patriotismo como elemento de característica dos significados compartilhados, numa análise mais republicana (que foca principalmente na participação política dos sujeitos do agrupamento), que é visto por esse liberalismo a partir de uma análise crítica da relação entre comunidade e identidade, dando primazia ao indivíduo (Taylor, 1995, p. 185-188). Ao se afastar desse atomismo metodológico, Taylor novamente busca destacar a sociedade a partir da construção coletiva, mas em que certo tipo de bem comum para ser defendido, este sendo fundamental para a solidariedade dentro de uma república. (Taylor, 1995, p. 190-193). Ou seja, tal tese republicana (ou patriótica) se coloca como um elemento moral que possibilita a coesão de uma comunidade a partir de alguma identidade, oferecendo contraponto ao liberalismo procedimental, principalmente de tipo atomista, que vê tal abordagem como não moderna (Taylor, 1995, p. 194-197).

Not only has been patriotism been an important bulwark of freedom in the past, but it will remain unsubstitutable so for the future. The various atomist sources of allegiance have not only been insufficient to generate the vigorous

defensive reaction to crimes like Watergate; they will never be able to do so, in the nature of things. Pure enlightened self-interest will never move enough people strongly enough to constitute a real threat to potential despots and putschists. Nor will there be enough people who are moved by universal principle, unalloyed with particular identifications, moral citizens of the cosmopolis, Stoic or Kantian, to stop these miscreants in their tracks. (Taylor, 1995, p. 197).

Por fim, David Miller foi outro autor que se notabilizou por uma construção teórica em prol de analisar de forma não apenas negativa o pertencimento coletivo. Miller, nesse sentido, construiu um debate em prol de uma sociedade organizada a partir dos seus significados compartilhados, destacando o caráter nacionalista como importante para a construção da sociedade moderna. O autor desenvolve uma distinção entre ética universalista e particular de nação, em que a primeira diz respeito à afirmação de que os sujeitos devem os mesmos direitos e deveres a todos, enquanto o segundo coloca maior preferência na opção particular para a atuação dessas obrigações (Miller, 1995, p. 49-52). Nesse sentido, os universalistas examinam enquanto seu princípio normativo um sistema ético formal e de direitos básicos, analisando que uma abordagem a partir dos elementos particulares não fornecem questões suficientes para uma ética coerente. Por outro lado, os particularistas enxergam a ética a partir da identidade pessoal grupal de cada um, considerando que a abstração universalista apaga essas preferências em prol de uma identidade pouco palpável (Miller, 2005, p. 53-57).

Se colocando favorável ao campo da abordagem via particularismos, Miller destaca a dificuldade dos universalistas em criar modelos de obrigatoriedade de cooperação entre os cidadãos, que se baseie numa relação nacional e de identidade mais profunda, não apenas por questões formais. Tal prognóstico cai numa solidariedade de tipo voluntarista, na qual faltam motivos para de fato proteger uma nacionalidade, constituída de laços fortalecidos entre os sujeitos (Miller, 2005, p. 58-61). A ética particularista enxerga a comunidade enquanto relação mútua, em que todos apresentam deveres que devem ser atendidos para possibilitar o bom funcionamento da vida em comum. Isso não significa que os sujeitos devam abrir mão de suas individualidades e concepções de bem próprias em prol de uma moralidade do grupo, deixando espaço para tal manifestação (Miller, 2005, p. 65-68).

Em uma nação, essas obrigações não são formações óbvias, que nascem espontaneamente nas mentes dos cidadãos, geralmente sendo determinadas pela cultura pública daquele país em questão, que coloca maiores ou menores deveres aos indivíduos. Além disso, o grau de coesão social via nacionalismo é mais estável do que em associações meramente mediadas por uma lógica racional de associação, já que tais responsabilidades são fruto de um acordo histórico, mas que se mantém ativo (e que pode ser alterado ao longo

do tempo) (Miller, 2005, p. 69-72). Nisso, enquanto os universalistas preferem falar em nome dos direitos básicos universais, que devem atender a todos, independentemente das concepções de grupo estabelecidas, Miller chega a levantar o questionamento de que tal arcabouço intelectual acaba por criar uma forma de imperialismo benevolente, que ignora as considerações de autodeterminação, já que os princípios éticos são definidos a priori (Miller, 2005, p. 73-80).

O objetivo de Miller é pensar a identidade nacional como forma de construção legítima de identidades, sem que necessariamente carregue o estigma de um fenômeno iliberal e autoritário. Nisso, o autor destaca dois problemas da perspectiva cosmopolita, sendo a possibilidade de dissolução das experiências culturais dos povos, além da desigualdade no acesso aos bens e produtos industrializados, que acabam por aumentar a desigualdade entre os membros da nação. Na realidade, a questão do distanciamento entre elites nacionais e povo é uma preocupação de Miller, que se formaria um grupo global de elites, fora dos paradigmas tradicionais da nação, que foram fundamentais para a consolidação do estado de bem estar social e das políticas de redistribuição econômica (Miller, 1995, p. 183-187).

A partir disso, é possível compreender de que maneira David Miller aponta a importância do pertencimento coletivo e dos significados compartilhados para a democracia. Dentro de uma concepção que apontam os sujeitos enquanto formados pelas suas características culturais, é preciso apresentar uma teoria que também leve em consideração componentes ligados a seu pertencimento, não apenas uma construção abstrata e afastada das condições mundanas, como o autor argumenta que é realizado pela corrente universalista da teoria política. Isso significa que, na visão de Miller, pensar em democracia significa estabelecer a importância do pertencimento, sobretudo para sua estabilidade e eficiência em demonstrar uma união entre os cidadãos.

Considerações finais

O presente artigo apontou variadas definições acerca do conceito de populismo, mas que giram em torno de algumas questões: antipluralismo que reparte a população de determinado país entre o “verdadeiro povo” e os inimigos e uma nova forma de democracia representativa, em que a ideia de uma conexão representante e representado que não se forme a partir de agentes intermediários, como a imprensa. Tal questão ressurgiu dentro da arena política global por diversos pontos anteriores ao populismo, como o aumento da desigualdade nos países centrais, a flutuação salarial após a crise de 2008, as mudanças de estabilidade do trabalho da globalização, além de fortes mudanças étnicas advindas da

chegada de imigrantes à Europa e EUA, mudando profundamente o entendimento que tais países apresentam sobre sua própria formação nacional.

Porém, o ponto fundamental é por estabelecer que tais construções intelectuais apresentam leituras demasiado negativa do nacionalismo (com exceção ao livro de Roger Eatwell e Matthew Goodwin), em que o mesmo está intimamente relacionado à faceta mais autoritária do populismo, notadamente sua característica antipluralista e criadora de uma cisão amigo vs. inimigo dentro da arena pública. Trazendo obras como as de David Miller, Charles Taylor e Will Kymlicka, pode-se notar como o compartilhamento de significados compartilhados pode ser fundamental para fortalecer elementos ligados à democracia, como os laços de solidariedade entre os sujeitos, fortalecendo a sensação de mútua confiança, na qual as políticas redistributivas e o reconhecimento da oposição como legítima podem florescer com mais facilidade.

Por fim, a questão não é alegar que a definição do populismo como ligado ao nacionalismo de direita é errônea. Muito pelo contrário, existem muitas formas pelas quais a identidade nacional pode realmente ser veículo de ideias e ações autoritárias, e a direita radical utiliza de tal repertório com frequência. Porém, é importante destacar que podem existir outras formas de pensar a questão, de maneira a pontuar mais nuances, compreendendo que a identidade nacional é elemento presente na subjetividade dos sujeitos, e que percepções ligadas ao pertencimento coletivo cumprem seu papel da expressão das culturas. Embora o populismo autoritário seja um grande desafio para as democracias contemporâneas, relegar a identidade nacional a aspecto autoritário deixa de levar em consideração suas possibilidades, que podem, na realidade, fortalecer os laços que estão sendo perdidos justamente por conta do fenômeno populista.

Recebido em 17 de maio de 2024.

Aceito para publicação em 09 de julho de 2024.

Referências

BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan (2020) “**Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration**”, **Perspectives on Public Management and Governance**, Volume 3, Issue 1, March, pp 19–31.

BARRY, B. “**Self-Government Revisited**”. In: Beiner, R. *Theorizing Nationalism*. New York: State University of New York Press, 1999.

DE VRIES, C. E.; TAVITS, M.; SOLAZ, H. **Economic hardship, rightwing authoritarianism and the demand for socially conservative policies.** In: University of Essex. 2017.

EATWELL, Roger & GOODWIN, Matthew. **Nacional-populism: the revolt against liberal democracy,** London: Pelican, 2020.

GIDRON, Noam & HALL, Peter (2019). **Populism as a Problem of Social Integration.** *Comparative Political Studies*, 53(7):1027–1059.

MÜLLER, Jan-Werner. **What is Populism?** Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2016.

KYMLICKA, W. **Politics in the vernacular: Nationalism, multiculturalism and Citizenship.** New York: Oxford University Press, 2001.

KYMLICKA, W. **Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights.** Oxford: Oxford University Press. 1995.

PAREKH, B. “**The Incoherence of Nationalism**”. In: Beiner, R. *Theorizing Nationalism.* New York: State University of New York Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises of Democracy.** Cambridge: Cambridge, University Press, 2019.

TAYLOR, C. “**Irreducible social goods.**”, “**Cross-Purposes: The liberal-communitarian debate.**”, “**The politics of recognition.**” In: Taylor, Charles. *Philosophical arguments.* Cambridge- Mass, Harvard University Press, 1995.

URBINATI, Nadia. **Me the People. How populism transforms democracy.** Cambridge, London: Harvard University Press, 2019.

A (IN)AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA QUESTÃO URBANA, 1940 – 2017

The Brazilian State (in)action on urban struggles, 1940 - 2017

Lara Caldas Fernandes da Silveira

Arquiteta e urbanista e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB). É colaboradora da rede BrCidades e pesquisadora no Observatório das Metrôpoles.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo explorar o papel do Estado na gestão da questão urbana no Brasil. O desenvolvimento teórico se dá em diálogo com Flávio Villaça, que ainda em 1999 acusa o caráter ideológico burguês do planejamento urbano brasileiro, que historicamente perpetua relações de dominação no território. O objetivo é expandir o argumento de Villaça para além dos planos urbanísticos, argumentando que o viés ideológico de dominação de classe também permeia a própria estrutura do Estado. A análise é feita a partir de uma perspectiva histórica, tendo como objeto as principais iniciativas de desenvolvimento urbano em nível nacional no período de 1940 a 2017, levantadas a partir de fontes secundárias.

Palavras-chave: capitalismo; política urbana; planejamento urbano; estado

Abstract

The aim of this paper is to explore the role of the state in managing the urban question in Brazil. The theoretical development takes place in dialog with Flávio Villaça, who accused the bourgeois ideological character of Brazilian urban planning, which historically has perpetuated relations of domination within and through the territory. The aim is to expand Villaça's argument beyond urban plans, arguing that the ideological bias of class domination also permeates the very structure of the state. The analysis is made from a historical perspective, taking as its object the main urban development initiatives at a national level in the period from 1940 to 2017, gathered from secondary sources.

Keywords: capitalism; urban policy; urban planning; state

Introdução

Este artigo se desenvolve na fronteira entre os Estudos Urbanos e a Ciência Política, com o objetivo de explorar o papel do Estado na gestão da questão urbana no Brasil. O desenvolvimento teórico se dá em diálogo com Flávio Villaça, que ainda em 1999 acusa o caráter ideológico burguês do planejamento urbano brasileiro, que historicamente perpetua relações de dominação no território. Nossa análise é feita a partir de uma perspectiva histórica, tendo como objeto as principais iniciativas de desenvolvimento nacional e regional e políticas federais de impacto urbano no período de 1940 a 2017, levantadas a partir de fontes secundárias. Consideramos que uma análise do processo de urbanização que incorpore elementos da teoria política pode ser construtiva, dada a intrínseca relação entre a construção do espaço e questões como disputa de poder, dominação de classes e Estado.

Flávio Villaça (1929-2021) foi um dos principais pensadores do urbanismo brasileiro e centralizou na sua extensa obra a participação do espaço urbano tanto na dominação social e na luta de classes. Uma das suas mais importantes contribuições foi a exploração teórica e empírica do planejamento urbano enquanto instrumento ideológico para a manutenção do controle burguês sobre o território. Esse tema é explorado em dois textos principais, um de 1999, intitulado “Uma contribuição para a história do planejamento urbano”, e em 2005 no texto “As ilusões do plano diretor”.

No texto de 1999, Villaça explora “o planejamento urbano e a oposição entre, de um lado, suas *propriedades* ou *características* e, de outro, suas determinações” (Villaça, 1999, p. 185). Por planejamento urbano, Villaça entende apenas aqueles instrumentos de organização do espaço intraurbano que se aplica individualmente a cada cidade (p.172). Portanto, o autor não olha para planos federais de saneamento, transporte, infraestrutura ou habitação, apesar de reconhecer que é essa a ação estatal com maior impacto no espaço urbano.

No recorte feito por Villaça em 1999, ganham destaque os planos de urbanização, de zoneamento, de criação de cidades novas e, centralmente, os Planos Diretores (PD), pelo caráter “universal” que este instrumento ganha no cenário urbanístico brasileiro do século XX, mesmo antes de sua obrigatoriedade¹. Apesar de ter se tornado o instrumento natural do planejamento urbano brasileiro, Villaça aponta que os PDs raramente são seguidos por completo. Destrinchando sua constituição histórica, o autor explica que isso se dá porque, pelo menos desde 1930, planos são encomendados sem a real intenção de execução, possuindo primordialmente função ideológica (Villaça, 1999, p. 190–191).

O plano como ideologia tem duas facetas: identificar uma crise urbana que se dá

1 Como definido pelo Estatuto da Cidade em 2001 para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

por *processos naturais* de crescimento demográfico e dinâmicas sociais, mas de forma exógena à ação da burguesia e desconectada da dinâmica capitalista; e ocultar que a burguesia, que segue no comando do planejamento urbano tecnocrático, não detém a solução para esses problemas. Dessa forma, passou-se a elaborar planos dos mais diversos, em variados graus de complexidade, mas que findariam em gavetas. “Sendo apenas discurso, o planejamento é uma fachada ideológica, não legitimando ação concreta do Estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-la... o que está por trás da fachada do planejamento é o poder, a dominação” (Villaça, 1999, p. 191).

Tal ponto é aprofundado no texto de 2005, quando Villaça analisa em detalhe diversas incongruências de Planos Diretores, vão desde versar sobre questões que não estão sob a alçada das prefeituras, como trazer diversas generalidades que são impassíveis de ação. De forma que a manutenção do prestígio desse instrumento na imprensa e na classe política só poderia ser explicado ideologicamente (Villaça, 2005).

Se os planos não são executados, o desenvolvimento das cidades não corresponde nem ao previsto nos PDs nem reflete os discursos oficiais. Isso quer dizer que o desenvolvimento urbano se dá, em grande medida, pela influência de *outros instrumentos*, como os planos regionais e nacionais de desenvolvimento e políticas públicas de infraestrutura, de forma que estes serão o objeto deste estudo. Mais especificamente, selecionamos os planos e políticas públicas identificados como os mais relevantes de cada período, entre 1940 e 2017, a partir de ampla revisão bibliográfica já produzida sobre o tema, de forma que nos amparamos exclusivamente em fontes secundárias.

O que buscamos explorar é que o problema identificado por Villaça se entende para além do que o autor chama de “planejamento urbano *stricto sensu e lato sensu*” (1999, pp.174-175), constituindo um problema estrutural do Estado capitalista. Segundo uma escola estruturalista, a forma de funcionamento do próprio Estado no capitalismo cria mecanismos internos de seleção, dificultando a concretização completa de pautas ou reformas contrárias à forma capitalista – isto é, que promovam distribuição de riqueza e igualdade social, (Marques; Bichir, 2001; Saad-Filho; Morais, 2018; Trindade; Bugiato, 2020).

A seletividade do Estado seria operável apesar de ideologias de governos específicos e seus ocupantes, ainda que com maior ou menor dificuldade a depender da conjuntura política. Esse argumento, ainda que não constitua uma resposta absoluta e certamente apresente limites, conflui com o que se pode observar do comportamento do Estado frente às políticas de desenvolvimento nos períodos estudados. Nosso argumento é articulado com base no debate sobre as características da economia brasileira, a partir de formulações de Alfredo Saad Filho e Lécio de Morais (2018).

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção traz um breve

apanhado da literatura. A segunda analisa as políticas e planos de desenvolvimento identificados como os mais relevantes nacionalmente entre 1940 e 1979, quando predomina o Estado desenvolvimentista de Industrialização por Substituição de Importação (ISI). A terceira parte analisa os objetos equivalentes para o período de transição democrática e ao neoliberalismo, de 1980 a 1988, e a quarta e última parte se dedica ao período neoliberal, de 1989 a 2017. Os períodos foram delimitados de acordo com a forma de acumulação predominante no Estado brasileiro, como identificados por Saad-Filho e Morais (2018), e não visa dissolver contradições inerentes à complexidade dos períodos históricos, mas somente criar um quadro analítico das políticas urbanas em relação ao sistema de acumulação. Por fim, concluímos brevemente com algumas considerações complementares às de Villaça sobre a perpetuação das mazelas urbanas no Brasil apesar dos inúmeros planos e normas com esse objetivo.

O Estado no capitalismo

O espaço, como desenvolvido por Lefebvre, é um campo fundamental para a perpetuação do capitalismo, uma vez que

Enquanto produto, por interação ou retroação, o espaço intervém na própria produção: organização do trabalho produtivo, transportes, fluxo das matérias-primas e das energias, redes de distribuição dos produtos. À sua maneira produtivo e produtor, o espaço entra nas relações de produção e nas forças produtivas (mal ou bem organizado) (LEFEBVRE, 2013, P. 125).

O desenvolvimento urbano no Brasil se dá historicamente de maneira desigual, privilegiando as regiões geográficas onde há maior interesse econômico em cada período (Carpintéro; Cerasoli, 2009; De Faria, 2015; Laner; Faria; Pescatori, 2021). Uma leitura desenvolvimentista vê tal crescimento desigual em polos econômicos como um fenômeno linear e “natural”, derivada da produção de necessidades urbanas a partir do florescimento de uma atividade econômica produtiva. Contudo, pesquisas com enfoque nas disputas políticas sobre o território demonstram que o desenvolvimento da cidade também é construído por fatores externos ao mercado produtivo, sendo moldado pela ação *do* Estado e *no* Estado, via intervenções na economia, políticas públicas, leis, mediação de conflitos e disputas políticas (Maricato, 2014; Marques; Bichir, 2001; Trindade, 2012, Villaça, 1999).

Desde uma perspectiva estruturalista, OFFE (1984) oferece uma explicação que parte da natureza capitalista do Estado. O autor propõe que a forma como o Estado atua é determinada pelo seu interesse em produzir e reproduzir certas condições sociais e econômicas necessárias para a perpetuação do próprio Estado dentro do sistema capitalista.

Marques (1997) oferece uma explicação sucinta:

as estruturas estatais seriam dotadas de seletividade, que filtraria as questões apresentadas ao Estado, implementando as ações associadas diretamente à criação e recriação das condições de acumulação e ao processo de legitimação da dominação de classe. (Marques, 1997, p. 74).

Entretanto, Marques e Offe esclarecem que a forma e a intensidade com que o Estado faz tal seleção é influenciada pelo seu grau de autonomia relativa e o caráter do governo ocupante, que pode ser mais ou menos suscetível às pressões populares. De fato, o Estado precisaria manter algum grau de autonomia relativa em relação ao poder econômico para manter sua legitimidade como entidade que maneja os conflitos sociais e coordena os processos de acumulação, principalmente em contextos democráticos. A explicação de Offe, contudo, acaba por diminuir o papel do conflito e da luta de classes (Carnoy, 1984).

Uma perspectiva mais nuançada é fornecida por Poulantzas (2014), para quem a luta de classes é determinante para a operação da seletividade do Estado capitalista, sem deixar de lado as relações dialéticas entre produção e ideologia. Assim, o Estado aparece como uma relação social. Trindade e Bugiato (2020) resgatam essa leitura para apontar os limites da democracia no capitalismo:

Mesmo no caso de uma mudança da relação de forças e da modificação do poder de Estado em favor das classes populares, o Estado tende, a curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma algumas vezes, a relação de forças em favor da burguesia... A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não suficiente (Poulantzas, 1981, pp.164-165, apud Trindade; Bugiato, 2020).

Na teoria Poulantziana o argumento soa menos fatalista – ao apontar o caráter seletivo do Estado, não se despreza as possibilidades e potencialidades da disputa das instituições, mas se reconhece que a disputa entre interesses populares e do capital não acontece em equivalência de forças, e que a democracia burguesa não é suficiente para eliminar as formas de exploração próprias do sistema capitalista. Além disso, Poulantzas admite haver constante tensão e conflitos inerentes ao próprio Estado e entre suas partes, “assumindo que os conflitos – pela hegemonia – no interior do Estado ocorrem tanto entre os seus aparelhos como também no interior de cada um deles” (Trindade; Bugiato, 2020, p. 428). Rechaçar a teoria de um Estado uno e todo poderoso, assim como admitir a centralidade da disputa e da luta de classes na ação do Estado, abre um campo mais promissor para se entender as contradições da ação do Estado frente à questão urbana.

Entendendo seus limites, as disputas internas e externas ao Estado permanecem

importantes para a defesa dos interesses redistributivos e de minorias sociais. De fato, o que veremos é que todos os avanços nas políticas urbanas, mesmo que parciais, se deram a partir da pressão popular.

A sociedade organizada cumpriu um papel fundamental ao pressionar o Estado a atender suas demandas, oferecendo resistência e limitando os avanços dos interesses de acumulação do mercado capitalista. Mesmo assim, continua a nossa problemática: em nenhum momento qualquer pressão popular ou instituição do Estado consegue garantir, por exemplo, a aplicação consistente de normas constitucionais que versam pelo direito à moradia, saneamento básico, ou função social da propriedade, nem a aplicação integral dos PDs nos municípios (Maricato, 2020). Isso fortalece a teoria desses autores sobre a seletividade, heterogeneidade dos aparelhos, e de autonomia relativa do Estado sob o capitalismo, que impõe uma limitação às conquistas sociais, mesmo quando essas estão codificadas no próprio Estado.

Considerando que a urbanização é um processo fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que serve de fonte de acumulação, e que a cidade também ocupa um lugar central nas disputas pelo poder, a história do desenvolvimento urbano se torna um objeto interessante para a análise da forma de atuação do Estado. A seguir, começamos nossa análise pela década de 1940, comumente tida como a fase de consolidação do urbanismo como prática no Brasil.

O Estado capitalista desenvolvimentista e a ISI, 1940 – 1980

Entre o fim da década de 1940 e os anos 1970, as taxas de crescimento do PIB se aproximavam de 7% ao ano, um desempenho alto que acompanhou o de outros países capitalistas no pós-guerra, mas não mitigou a enorme desigualdade social no território que, ao contrário, cresceu (Saad-Filho; Morais, 2018, p. 19). Foi nesse período de favorecimento global da economia que o Brasil adotou o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI).

A ISI consiste em um sistema de acumulação voltado à produção de bens manufaturados e serviços auxiliares, até então importados, visando a criação de empregos, obtenção de novas tecnologias, assimilação de valores culturais “modernos” (europeus) e a definitiva incorporação do país na economia global. Esse novo sistema de acumulação se produz e reproduz em um contexto essencialmente urbano, uma vez que a cidade constituirá um produto de sua criação – no caso das novas indústrias da construção, transporte e infraestrutura – como também o seu mercado natural para os produtos manufaturados.

Não é coincidência que a partir de 1940 a população urbana brasileira passe a crescer aceleradamente. Esta seção do trabalho buscará demonstrar como a política urbana do

período estava fortemente amparada nos princípios da ISI, sendo moldada por distorções causadas pela tensão de interesses nacionais e internacionais. Os mais diversos governos se utilizaram da política urbana primariamente como forma de acumulação, enquanto promoviam um discurso de desenvolvimento social – à época, sinônimo de desenvolvimento econômico – cedendo, principalmente em momentos de fragilidade institucional, a algumas demandas da classe trabalhadora que se organizava.

A ISI se amparava na intervenção estatal para influenciar decisões de produção e investimento, subsidiar a acumulação de capital via crédito, produzir infraestrutura e fornecer insumos via empresas estatais, criando uma estrutura de amparo para o capital privado. No campo da produção e investimento, a intervenção estatal adotou uma postura “desenvolvimentista nacionalista”, direcionando recursos às indústrias que exigem investimentos elevados por longos períodos, mas que oferecem baixos retornos, como a infraestrutura urbana. A mesma lógica nacionalista não aparece, no entanto, como argumento para controlar as indústrias de base, como a do aço e petróleo. De fato, essa é uma tendência comum ao capitalismo periférico, onde o investimento Estatal costuma se concentrar em setores pouco rentáveis para aumentar a competitividade das empresas nas áreas de alto lucro (Saad-Filho; Morais, 2018).

Nesse período, a produção urbana ganha centralidade, agindo ao mesmo tempo como motor econômico para atrair investimentos das indústrias primárias, da construção e automobilística, e como estabilizante social, ao responder seletivamente a algumas demandas da nova classe trabalhadora urbana que se organizava. A seguir, exploraremos algumas das principais políticas de impacto urbano do período a partir de suas intenções expressas e seus resultados efetivos.

A lei do inquilinato de 1942 é considerada por Bonduki (2018) o primeiro instrumento público e reconhecer a função social da propriedade. A referida lei, vigente no período Vargas, buscou responder a uma demanda social por habitação custeável, proibindo o aumento de aluguéis em um período que o governo precisava alavancar sua aprovação popular. Contudo, havia outro objetivo implícito – baratear o custo de vida do trabalhador possibilitando o congelamento de salários por um lado e, por outro, “desestimular o investimento em casas de aluguel, de modo a concentrar a aplicação de capitais nos setores considerados mais estratégicos para o projeto desenvolvimentista, em especial na indústria” (Bonduki, 2018, p.17).

Em 1946, já sob o governo Dutra, foi criado o primeiro programa de financiamento da casa própria para pessoas de baixo poder aquisitivo, a Fundação da Casa Popular. Segundo Azevedo e Andrade (2011), a motivação para a criação do programa seria ganhar vantagem política junto aos trabalhadores urbanos, que pressionavam por moradia. Contudo, o decreto que cria a Fundação também previa funções compatíveis com a re-

produção da ISI, como financiar obras de saneamento básico, subsidiar as indústrias de materiais de construção e estimular o crédito privado.

Como forma de financiamento, além das receitas diretas da União, o programa previa um tipo de taxação redistributiva sobre imóveis de valor mais elevado. Todavia, tal imposto era raramente recolhido e dificilmente repassado aos cofres da Fundação, sendo extinto em 1951 devido ao “alto custo político” (Andrade, 2011, p. 5). Eliminada a possibilidade de autofinanciamento, a fundação passou a depender exclusivamente de repasses da União que, por serem insuficientes, tornaram o programa pouco efetivo.

Ambas as políticas podem ser interpretadas como uma forma do Estado garantir a não emergência do conflito de classes. Valeu-se por um lado do isolamento das classes trabalhadoras, que tiveram seu custo de reprodução reduzido sem, entretanto, receberem políticas resolutivas de seus problemas; e por outro, manteve-se a hegemonia dos interesses da classe burguesa no poder.

No campo do planejamento regional, durante a década de 1950 até principalmente 1970, os esforços estatais em transformar infraestrutura urbana em um motor para a acumulação de capital se traduziram em planos para a interiorização do país, e incentivos ao desenvolvimento econômico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nesse sentido, há dois casos emblemáticos que nos servem de exemplo, o da Operação Nordeste, que resultou na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e o da construção de Brasília.

A SUDENE teve como objetivo expresso a reestruturação econômica do Nordeste. Sua criação se deu no contexto de priorização de ações de desenvolvimento regionais, com o objetivo de eliminar “pontos de estrangulamento econômico”, que seriam fatores obstrutivos à proliferação de atividades econômicas produtivas (Laner; De Faria, 2019). Esse conceito aparece no relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, indicando o alinhamento das prioridades nacionais da ISI com as do capital internacional, assim como a tendência de tomar um tipo específico de desenvolvimento econômico, aquele industrial e urbano, como sinônimo de desenvolvimento social.

Os planos incluíam instalação de indústrias siderúrgicas, infraestrutura de energia, transporte e comunicações, modernização agrícola, bem como a expansão da malha rodoviária que integraria o Nordeste a outras regiões. Os recursos para tais projetos viriam principalmente de investimentos privados e subsídios governamentais para a instalação empresarial. Outro aspecto relevante a se considerar sobre a SUDENE é o contexto social em que se deram os investimentos. A região Nordeste apresentava uma crescente tensão entre trabalhadores rurais e ruralistas, em uma luta de classes que já chegava a níveis de conflito de difícil controle, e até mesmo ânimos separatistas (Laner; De Faria, 2019). Nesse sentido, a intervenção estatal nesse momento assume dupla função: favorecer a

acumulação e conter conflitos sociais disruptivos ao capital.

Os resultados práticos à época foram significativos do ponto de vista de realização de infraestrutura urbana e rodoviária. Já os resultados do ponto de vista social, como distribuição de renda, geração de empregos e ampliação de condições materiais gerais foram pequenos (Albuquerque, 1971), ainda que apaziguantes.

O caso de Brasília pode ser visto de maneira relacionada ao da SUDENE no contexto do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Visando a expansão da ISI, fazia sentido um plano que aliasse o desenvolvimento econômico regional ao maior controle do território pelo Estado, e a construção de Brasília também serviu a esse propósito. Além disso, a nova capital traria uma rede de estradas conectando o Norte e Nordeste do país ao Centro-Oeste, o que se esperava que gerasse um contrafluxo na migração para o Sudeste. Assim, a construção da nova capital propiciaria uma alavanca para as indústrias de base e construção, e o projeto rodoviário serviria como *marketing* atrativo para a indústria automobilística (De Faria; Carpintero, 2012).

Os proponentes viam ainda uma enorme vantagem política em Brasília. Havia a oportunidade de afastar a capital dos crescentes conflitos com sindicatos e movimentos sociais no Rio de Janeiro. Isso é posto explicitamente pelo engenheiro Israel Pinheiro, então presidente da Novacap: “[...] a Nova Capital deveria ser uma cidade administrativa tranquila, sem o incômodo de estudantes e trabalhadores” (Joffily, 1977, p.39, apud De Faria; Carpintero, 2012), grupos esses associados aos movimentos socialistas e comunistas.

Nos anos 1960 também florescia no Brasil o movimento pela reforma urbana. As novas aglomerações urbanas trouxeram, junto à sua precariedade, a oportunidade de organização social. Em 1963 acontece o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU). O SHRU sistematizou uma proposta compreensiva para a Reforma Urbana, que ia desde o diagnóstico da situação habitacional até as medidas para o estabelecimento de uma política e prática de planejamento. Além disso, a proposta trazia a habitação como um direito fundamental, e sua garantia só seria possível via ação expressiva do Estado.

João Goulart apoiou publicamente o SHRU, e o deputado Floriceno Paixão, do mesmo partido do presidente, chegou a apresentar um anteprojeto de lei com as propostas originadas no Seminário. Tais eventos demonstram um aparente comprometimento do governo de João Goulart com reformas progressistas, incluindo a reforma urbana. Esse alinhamento foi visto pelos setores conservadores radicalizados pela guerra-fria como uma ameaça à propriedade e à ordem social, dois pilares da acumulação capitalista. Em pouco tempo, João Goulart foi removido da presidência por um golpe militar sob a justificativa de “afastar o comunismo”, ou seja, manter o status-quo do Estado capitalista.

Com a tomada de poder pelos militares, foram adotadas apenas as recomendações da SHRU que não abalavam o sistema conservador de propriedade privada e livre

mercado. Reconhecia-se que havia um problema urbano real, e nesse problema havia uma oportunidade de investimento. Havia ainda uma oportunidade política ocasionada pela “vacância de liderança” nessa frente, ocasionada pela supressão dos movimentos urbanos progressistas de esquerda, aliados ao governo João Goulart.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) surge então com a explícita motivação de “[atuar] de forma amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas [das massas órfãs e magoadas]”, como esclarece Sandra Cavalcanti, primeira presidente do Banco, na proposta de sua criação enviada à ditadura militar (Azevedo; De Andrade, 2011). Para isso, o BNH se fundou sobre a filosofia da casa própria, um elo importante entre as necessidades da população e as filosofias capitalistas baseadas na consagração da propriedade (e da dívida) como pilar da ordem social.

Contudo, a política de habitação voltada aos setores mais empobrecidos, mesmo em sua vocação de controle social, nunca foi robusta o bastante para mitigar significativamente o déficit habitacional (Azevedo; De Andrade, 2011). Deve-se considerar ainda que a ditadura possibilitou um Estado com altíssimo grau de autonomia relativa aos interesses das classes populares. A impossibilidade de eleições democráticas, o desmantelamento e perseguição à oposição, e a crescente desmobilização social forçada pelo regime impactaram a capacidade real de defesa dos interesses da classe trabalhadora via pressão política.

Assim, após um breve momento em que as faixas de renda mais baixas encontraram algum subsídio, o BNH volta à sua vocação de acumulação de capital para o setor privado via contratação de obras, gerando subsídios e crédito barato para a classe média e média alta. Entre 1969 e 1978, o investimento em habitação do BNH caiu de 93,2% para 66,9%, e o investimento em desenvolvimento urbano, forma mais rentável de investimento para o setor privado, subiu de 4,1% para 28% (Azevedo; De Andrade, 2011). Esse processo ecoa a afirmação de Villaça, para quem

as grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infraestrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento (Villaça, 1999, p. 199).

O período de crescimento gerado dentro do sistema ISI começa a entrar em crise no início dos anos 1970, com a primeira crise do petróleo. Em 1974, ao mesmo tempo em que o regime entrava em sua fase mais truculenta, é lançado o ambicioso II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), com o objetivo de alavancar a economia e evitar descontentamento social. Empresas estatais conduziriam, juntamente com o capital estrangeiro, megaprojetos de infraestrutura de geração de energia, de transporte aéreo,

naval e rodoviário, usinas nucleares, uma rede de telecomunicações, além de planos de integração das indústrias de tecnologia entre si e no sistema como um todo.

O programa tinha objetivo de descentralizar a produção e reduzir a dependência externa do Brasil, em conformidade com os planos das décadas anteriores de interiorização do Estado. Contudo, dadas as condições de recessão da econômica global, o Estado financiou o II PND diretamente. Os recursos foram em grande parte obtidos no exterior pelas empresas estatais, dada a política de controle de preços e tarifas, que restringiam a construção de caixa dessas empresas, e da imposição de restrições a empréstimos de empresas estatais em instituições nacionais. Esse último empecilho foi criado deliberadamente, visando reservar recursos e crédito nacional para o setor privado (Saad-Filho; Morais, 2018, p.53). O compromisso com o II PND diminuiu paulatinamente, mediante enorme endividamento em dólar pelo Estado, que chegaria a seu pior momento com a segunda crise do petróleo entre 1979 e 1980.

O Estado Brasileiro se dividiu entre duas funções, uma transformadora do ponto de vista econômico, para favorecer a geração de capital, e outra conservadora socialmente, para preservar a hegemonia da classe burguesa no poder. Diversos governos atuaram para promover a industrialização ao mesmo tempo que protegiam os interesses das elites agrárias, como foi o caso da SUDENE. Atuaram pela nacionalização de indústrias, mas só as que contribuía para a sustentação das indústrias privadas. Falavam em promover a inclusão social das massas urbanas em novos polos de modernidade, mas ao mesmo tempo, promoveram padrões tradicionais de subordinação do trabalhador, e sua característica exclusão espacial na cidade. E quando um projeto um pouco mais próximo a princípios sociais progressistas conquista o poder por formas legítimas previstas pelo próprio Estado que se democratizava, outras forças entram em ação para garantir a perpetuação da hegemonia vigente via um golpe militar.

O Estado capitalista reformista em transição 1980-1988

Nos anos 1980 o Brasil enfrentava um processo inflacionário drástico, chegando à insolvência em 1982. Mudanças na política econômica externa, marcadamente o “Choque Volcker”, em 1979, tornaram inviáveis a acumulação via endividamento em dólar, levando ao total esgotamento da ISI e à desarticulação do sistema de acumulação (Saad-Filho; Morais, 2018). A crise se arrastou por uma década, contribuindo para o desgaste da ditadura militar, e para o surgimento de um movimento democrático organizado.

Dada a crescente efervescência política e social com o desgaste do regime, foi neste período que a pauta da reforma urbana se reinseriu no congresso via ativismo de intelectuais dentro e fora das instituições, e a militância de diversos movimentos sociais

e organizações de classe. O Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (Brasil, 1983) reuniu uma série de propostas progressistas que já derivavam das ideias propostas no contexto da SHRU, dando protagonismo à necessidade da ação do Estado nas cidades, e a função social da propriedade (Lucchese; Rosseto, 2017). Apesar de não ter sido aprovado, o projeto indica a mudança no clima político, que já estava em fase de abertura.

Em 1982 é criado o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), estabelecido por movimentos populares, associações de bairro, organizações não governamentais, sindicatos e organizações profissionais, que envia uma proposta popular de emenda constitucional à Assembleia Constituinte.

De acordo com a MNRU, a reforma urbana só poderia acontecer por meio de uma reforma estrutural com dimensão espacial, que visasse a justiça social, reconhecendo a autonomia de governos municipais, a governança democrática das cidades, o direito à moradia, a função social da propriedade urbana, o direito de regularização de ocupações consolidadas, assim como a necessidade de combater a especulação imobiliária nas cidades (Avritzer, 2010). A proposta não foi acatada por inteiro, mas dela derivaram os artigos 182 e 183 do capítulo II da Constituição Federal, que estabelecem respectivamente a função social da cidade e o direito à usucapião. Provavelmente, essa foi a conquista mais significativa para as políticas urbanas do período, que devido ao conturbado momento político, contaram com pouco investimento ou inovações. Todavia, mesmo esses avanços não permaneceram indisputados, e muito frequentemente serviram mais discursiva e politicamente que como prática.

Surgem então entre dois projetos, um atrelado à herança da ISI, que buscava resgatar um projeto desenvolvimentista que acomodasse as demandas populares, e outro que se alinhava ao projeto internacionalizante neoliberal, já a pleno vapor no Norte Global. De forma que dois grupos antagônicos se uniam sob o interesse comum da passagem à democracia liberal. Ambos os projetos se amparavam em vocabulários sobre cidadania, participação e direitos sociais, o que levou à percepção errônea de que havia um consenso democrático sendo construído, quando na realidade, progressistas e neoliberais atribuíam significações e projetos absolutamente diferentes a esses vocabulários (Dagnino, 2004).

Esse falso consenso encobriu parte das disputas por certo otimismo, permitindo o desenrolar de uma “confluência perversa”, na análise de Evelina Dagnino (2004). O grupo progressista esperava que a nova democracia brasileira pudesse ter caráter emancipatório. O grupo neoliberal esperava que a transição democrática propiciasse estabilidade o suficiente para que uma nova política econômica fosse implementada, como alternativa à ISI, e que o Estado pudesse se retirar da obrigação de certos gastos sociais. Assim, a nova constituição nasce entre expectativas contraditórias que confluíram na busca pela democracia – a esquerda esperava a ampliação de direitos e contenção dos interesses do grande

capital, e os neoliberais redefinir o projeto econômico, e com ele as relações entre Estado, sociedade e economia.

O Estado capitalista neoliberal 1989-2017

O neoliberalismo é um termo em disputa na literatura, contando com múltiplas interpretações. Para os fins deste artigo, assumiremos a interpretação (neo)marxista, apesar de reconhecer que a hegemonia neoliberal traz questões para muito além da dimensão econômica. Esta é apenas mais central para o recorte que adotamos. O neoliberalismo fica aqui definido como uma teoria de práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar dos indivíduos² pode ser alcançado via maximização das liberdades e habilidades de empreendedorismo individual, em um arranjo institucional caracterizado por fortes direitos de propriedade, livre mercado e livre troca (Harvey, 2005, p. 2).

Nesse sentido, o papel do Estado passa a ser explicitamente a garantia das condições para o funcionamento do mercado – que variam desde a paz social até sistemas jurídicos capazes de garantir os direitos de propriedade, além da integridade do sistema financeiro. Como sistema de acumulação, o neoliberalismo comumente busca práticas como a austeridade fiscal e políticas monetárias contracionistas, a financeirização e integração internacional da produção, e a privatização do setor de serviços (Saad-Filho; Morais, 2018, p.97).

Entre 1994 e 1996, foram feitas várias ações e alterações econômicas que sedimentaram o neoliberalismo no país. Criou-se o Fundo Social de Emergência, que apesar do nome serviu para reduzir em 20% a destinação de orçamento a programas sociais, e em 15% as transferências a estados e municípios –, com impacto direto nas políticas urbanas. Alterou-se diversos artigos do capítulo da constituição sobre a Ordem Econômica, de maneira a permitir o maior fluxo de capital externo e encerrar alguns monopólios estatais (Arruda Sampaio, 2012). Abandonou-se definitivamente o ISI para adotar uma economia de caráter predominantemente primário-exportadora, condizente com uma visão de ‘integração internacional’ a partir de uma posição econômica periférica no capitalismo. Coroando o processo, em 1999, foi introduzido o “tripé de políticas macroeconômicas neoliberais”, caracterizado por uma série de políticas contracionistas, e em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs limites rigorosos aos gastos de todos os níveis do governo (Saad-Filho; Morais, 2018).

Ainda assim, com a dissolução do sistema SFH/BNH, houve um breve período em 1992 que pareceu possível construir uma política mais democrática para a habitação

2 A escolha de palavras é intencional. Sob a ideologia neoliberal, não há bem-estar “social”, apenas de famílias e indivíduos.

social. A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal reuniu representantes de seguimentos sociais, sindicais, profissionais e empresariais para discutir uma nova configuração institucional para a política habitacional. Contudo, o novo acordo teve de fato poucas novidades. Como descreve Maricato:

Após alguns gestos iniciais que indicavam uma gestão democrática voltada para habitação de interesse social, a ação efetiva tomou os rumos conhecidos: priorização na regulação dos recursos financeiros onerosos visando melhor desempenho do mercado. Nessa trajetória fica evidente o desapego à democracia, já que no decorrer da gestão houve uma desmobilização e o fechamento dos frágeis canais de participação anteriormente existentes (Maricato, 2000, p. 2).

Assim, as políticas urbanas acompanharam a tendência do período, e passaram a caminhar em direção à financeirização. Os fundos de pensão no mercado imobiliário, já existentes desde a ditadura militar, ganharam muito mais expressividade a partir dos anos 1990 e até meados dos anos 2000, com progressivo desinvestimento de fundos do Orçamento Geral da União (Maricato, 2000, p.6). O urbano passou a ser cada vez mais visto como um investimento financeiro, percepção que atuou para a proliferação de “investimentos lucrativos” com verba dos fundos de pensão, como escritórios de alto padrão, resorts, centros de convenções, shoppings e hotéis nas grandes cidades brasileiras (Rolnik, 2015), reafirmando a posição secundária das políticas de inclusão.

A diversificação de programas de financiamento e construção foram outra característica do período do governo de Fernando Henrique Cardoso. Foram criados os programas Pró-Moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção. Além disso, a centralização desses projetos no Ministério do Planejamento atendeu à uma demanda dos movimentos de profissionais urbanos, que há muito reivindicavam o fim da desintegração entre política urbana e as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte. A integração efetiva, entretanto, não aconteceu.

A hipersetorização e alienação de diversos planos e secretarias de planejamento é outro mecanismo eficiente de seletividade estatal, garantindo que poucas vezes programas complexos de interesse popular tenham condições de operar. Assim, os resultados reais foram modestos, principalmente devido ao baixo investimento público aliado ao favorecimento de interesses privados, como o privilégio ao financiamento de imóveis da classe média. Houve ainda percalços causados na própria elaboração das políticas, como foi o caso da Carta de Crédito, que apesar de ser destinada às populações de baixa renda, não considerou que a exigência da legalidade dos imóveis para a concessão de crédito seria um grande impeditivo para um enorme número de brasileiros nesta faixa de renda, que vivem

na informalidade. Pouco tempo depois, a faixa de renda que o programa atenderia passou do teto de 12 para 20 salários-mínimos (Maricato, 2000).

Ainda nos anos 1990, o “empresariamento urbano” (Harvey, 1989) surge como lógica de expansão das cidades. Sua premissa é a descentralização e o incentivo ao empreendedorismo de municípios, que devem se tornar competitivos para atrair capital privado para o desenvolvimento local – o que pode ser visto como um efeito colateral da descentralização dos municípios desde a constituinte.

Já nos anos 2000, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência elevou as expectativas do campo progressista quanto à possibilidade de uma mudança de paradigma, e a reanimação do espírito de inclusão social de 88. O Ministério das Cidades é criado em 2003, confirmando a centralização de políticas setoriais urbanas; em 2004 houve o Conselho das Cidades e, em 2010, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) veio finalmente regulamentar os artigos referentes à função social da cidade e da propriedade na Constituição Federal, além de propor a participação direta da população nos planos diretores, que renovam sua centralidade como política de planejamento urbano.

Vale ressaltar, entretanto, que como expõe Villaça:

Não existe ‘a população’. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram - e continuam sendo - as classes dominadas, ou seja, a maioria (Villaça, 2005, p. 54)

E de fato, como o autor demonstra em seu extenso estudo (Villaça, 2005) sobre os PDs, a efetiva participação das classes dominadas permaneceu incipiente na esfera dos PDs, resultando em pouca capacidade de incluir suas agendas nos planos. Mesmo em Porto Alegre, cuja breve experiência com o Orçamento Participativo reanimou os ânimos participacionistas (Miguel, 2017), a tendência dos PDs foi a prevalência de agendas dos setores da indústria da construção e imobiliário (Gonzatti de Souza; Marx, 2020).

Entre as maiores conquistas institucionais do período então a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no âmbito do Conselho das Cidades, um órgão ligado às conferências das cidades que passaram a acontecer com considerável participação popular em nível local e nacional. No mesmo período, foram criadas o Sistema Financeiro de Habitação (FSH) e a Lei do Fundo Nacional de Habitação do Interesse Social (FNHIS), Lei 11.124/2005 (Brasil, 2005), que apesar de pautarem a ampliação do acesso à linhas de crédito para aqueles que ganhavam até 5 salários, reafirmaram o caráter financeiro da moradia, e a centralidade da “casa própria” nas políticas habitacionais.

Esse foi mais um indicativo que o cerne neoliberal da política econômica não se alterou a longo prazo, e de fato a mercantilização da cidade se aprofundou no período de

crise que se inicia em 2007. Nesse ciclo, programas públicos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PAC-COPA, e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) foram centrais para a manutenção de um ciclo virtuoso da economia brasileira. Um enorme volume de recursos públicos foi direcionado por meio desses programas para ações de infraestrutura que, infelizmente, não se orientaram pelo PNDU. Tal distanciamento das prioridades coletivamente estabelecidas pelo PNDU serviu muitas vezes à financeirização de novas áreas urbanas e à especulação imobiliária, o que principalmente no caso do PAC-COPA, gerou grande impacto financeiro, mas baixo impacto social (Rolnik, 2015).

Pode-se dizer, portanto, que o período pós-democratização apresentou enormes avanços normativos-legais, principalmente considerando o Estatuto da Cidade. Todavia, o desenvolvimento urbano em si – marcado por políticas de construção de infraestrutura e habitação – não rompe com a lógica de produção e acumulação capitalista.

Apesar de mudanças no sistema de acumulação em relação ao ISI, prevalece o projeto de cidade do interesse das grandes corporações, principalmente das super-empreiteiras (Rolnik, 2015). A aliança do mercado imobiliário, das indústrias da construção e automobilística com o Estado se provou, mais uma vez, forte e operável acima de ideologias governamentais.

Além disso, sobretudo desde na última década, o setor financeiro também participa dessa aliança, e exerce influência sobre as políticas urbanas (Melo, 2021). A partir dessa aliança, vemos projetos setoriais de “reabilitação” de centros, que causam enormes distorções no preço da terra. Exemplos recentes são o Vale do Anhangabaú, em São Paulo, do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, ou do Cais Mauá em Porto Alegre. Em cada um desses exemplos, mobilizações coletivas e propostas voltadas para usos populares foram sistematicamente ignoradas em prol de projetos que promovem a financeirização e especulação imobiliária.

Por fim, nos últimos anos, o aprofundamento do neoliberalismo no Brasil se dá aliado a um retrocesso democrático, a partir do golpe constitucional contra a presidente Dilma Rousseff (Miguel, 2019; Saad-Filho; Morais, 2018) com quase imediato impacto nas políticas urbanas. O pacto de 88 mostra sua fragilidade com a mudança de forças no cenário político, com rápida perda das conquistas normativas do período anterior. Alguns marcos normativos do retrocesso democrático no campo do urbanismo são a Reurb (lei federal 13.465/2017), a extinção do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, a extinção dos conselhos federais e o progressivo descumprimento da função social da propriedade (Alfonsin *et al.*, 2020; Caldas, 2022).

O período neoliberal, como já apontado por autores Harvey (2007) e Streeck (2017), promove os interesses do grande capital e de classes dominantes não apesar do Estado, mas a com a colaboração do Estado. A diferença em relação à períodos anteriores

é a legitimação interna que esse projeto adquire a partir da construção de uma racionalidade coletiva de desapeço à direitos e valores democráticos, algo que aparece nas análises recentes sobre desdemocratização (Brown, 2019; Dardot; Laval, 2016). De forma que se pode conjecturar até que ponto ainda é politicamente necessária a ocultação de planos de interesse privado por detrás de discursos democráticos, que Villaça (1999) identifica no período anterior.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo explorar a atuação do Estado brasileiro frente ao desenvolvimento urbano nas últimas 8 décadas. Analisamos alguns dos principais planos de urbanização e desenvolvimento urbano e verificamos uma consistência relativa na ação do Estado, apesar de governos com distintas ideologias.

Por um lado, os planos e discursos institucionais demonstram compreensão dos problemas urbanos, o que leva a planos que quase invariavelmente reconhecem a desigualdade social e regional como uma questão central à problemática urbana. Por outro lado, tal diagnóstico aparece dissociado do padrão de produção da cidade sob o capitalismo, e as soluções de fato executadas via planos de desenvolvimento nacional e regional (não aquela apresentada nos planos, e nas cartas de intenção) acabam por reproduzir os problemas urbanos.

Sob pressão, o Estado tende a responder à uma pequena parcela das demandas populares, de um setor ou grupo específico, mas as soluções buscadas – por permanecerem atreladas à lógica da reprodução urbana como forma de acumulação capitalista – acabam por agravar estruturalmente os problemas que visavam resolver. Dessa forma, o Estado “se utiliza da política urbana, na prática, como *um conjunto de mecanismos de dispersão*, segundo fatores variáveis conforme a conjuntura, visando atender a algumas das exigências das classes trabalhadoras” (Fernandes Caldas, 2015, p. 160, grifo nosso).

Assim, oferecemos uma explicação complementar à de Villaça (1999, 2005) para o abismo entre marcos normativos relativos direitos sociais atrelados ao urbano e ação concreta do Estado, que é um mecanismo de seletividade inerente às estruturas estatais inseridas no capitalismo, para além da ideologia imbricada na produção dos planos urbanísticos.

Recebido em 30 de maio de 2024.

Aprovado para publicação em 05 de agosto de 2024.

Referências

ALBUQUERQUE, M. C. C. Planejamento o caso da regional: Sudene. **Revista de Administração de Empresas**, v. 11, p. 97–103, set. 1971.

ALFONSIN, B. DE M. et al. DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: DESDEMOCRATIZAÇÃO E RETROCESSO. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, p. 26, 2020.

ANDRADE, L. A. G. DE. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação**. Centro Edelstein De Pesquisas Sociais, 2011.

ARRUDA SAMPAIO, P. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, J. C. (Ed.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2012.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205–221, 1 dez. 2010.

BONDUKI, N. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. I. Em: **A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 775 de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. 1983, p. 54–64.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005.

BROWN, W. **In the Ruin of Neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the west**. Cambridge: Columbia University Press, 2019.

- CALDAS, L. Desdemocratização no Brasil, evidências a partir de políticas urbanas federais. **Teoria e Pesquisa**, p. 86–105, 2022.
- CARNOY, M. **The state and political theory**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984.
- CARPINTÉRO, M. V. T.; CERASOLI, J. F. A cidade como história. **História: Questões & Debates**, v. 50, 6 out. 2009.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139–164, 2004.
- DARDOT, C.; LAVAL, P. **A nova razão do mundo, ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DE FARIA, R. **História da cidade, história do urbanismo, história da urbanização ou história urbana? A interdisciplinaridade é o caminho para pesquisa em arquitetura e urbanismo**. In: 4º SENAU - SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. São Paulo: 2015.
- DE FARIA, R.; CARPINTERO, A. Brasília, Capital Del Brasil: Desarrollo Nacional Y Urbanismo (1930-1960). In: SAMBRICIO, C. (Ed.). **Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960**. 1. ed. Madrid: Editorial Lampreave, 2012. p. 104–139.
- FERNANDES CALDAS, M. **Repositório Institucional da UFMG: Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. Tese de Doutorado—Belo Horizonte: Departamento de Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2015.
- FERNANDES, E. Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201–219, jun. 2007.
- HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, v. 71, n. 1, p. 3–17, abr. 1989.
- HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.
- HARVEY, D. NEOLIBERALISMO COMO DESTRUIÇÃO CRIATIVA. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 2, n. 4, p. 30, 2007.

LANER, I. C.; DE FARIA, R. S. **Operação Nordeste**: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional. p. 19, [s.d.].

LANER, I.; FARIA, R. D.; PESCATORI, C. O estado e o planejamento regional no Brasil: as três perspectivas de análise (1951-1961). **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 12, p. e020010, 23 mar. 2021.

LEFEBVRE, H. Prefácio: a produção do espaço. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, p. 123–132, 2013.

LUCCHESI, M. C.; ROSSETO, R. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, N. (Ed.). **A luta pela reforma urbana no Brasil, do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo, SP: CAU São Paulo, 2017. p. 36–79.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, out. 2000.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana n Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB-Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, n. 43, p. 67–102, 1997.

MARQUES, E. C.; BICHER, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia e Política**, p. 9–28, jun. 2001.

MELO, E. O. DE. Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 50, p. 41–66, abr. 2021.

MIGUEL, L. F. **da constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tempo Brasileiro, 1984.

POULANTZAS, N. A. **State, power, socialism**. Tradução: Patrick Camiller. London: Verso, 2014.

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

SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1ª edição,

ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

STREECK, W. **Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism**. Tradução: Patrick Camiller; Tradução: David Fernbach. Second edition, with a new preface ed. London New York: Verso, 2017.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 87, p. 139–165, 2012.

TRINDADE, T. A.; BUGIATO, C. M. A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas. **Sociedade e Estado**, v. 35, n. 2, p. 411–440, ago. 2020.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano. In: DEAK, C.; RAMOS SCHIFFER, S. (Eds.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

VILLAÇA, F. J. M. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2005.