

## O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A CIDADE DE EXCEÇÃO: A FASCIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS EM MEIO AO ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE DAS CIDADES BRASILEIRAS

### THE STRATEGIC PLANNING AND THE CITY OF EXCEPTION: THE FASCIZATION OF URBAN POLICIES AMIDST THE STATE OF PERMANENT EXCEPTION OF BRAZILIAN CITIES

César Roberto Castro Chaves EVERTON\*

---

**Resumo:** O presente artigo consiste em análise teórica dos processos de legitimação do estado permanente de exceção vivido diariamente pelas comunidades das cidades brasileiras, oriundos da reestruturação capitalista da década de 1970. Objetiva discutir como a política urbana emergente tem provocado a completa submissão das cidades aos interesses privados por meio da despoliticização dos problemas urbanos, na busca da concretização dos projetos de interesse dos capitais interessados na obtenção de lucros na cidade, em detrimento dos interesses da sociedade. A abordagem metodológica utilizada é de caráter qualitativo, consistindo em revisão bibliográfica crítica sobre a questão urbana. Por fim, aborda como o Estado, por meio da política urbana, ao invés de promover o bem-estar coletivo, avança de forma feroz sobre as periferias promovendo a necropolítica, na concretização do projeto de destruição das barreiras que impedem o pleno desenvolvimento dos interesses do mercado.

**Palavras-chave:** Planejamento estratégico de cidades. Cidade de exceção. Fascismo social. Necropolítica.

---

**Abstract:** This article consists of a theoretical analysis of the processes of legitimizing the state of permanent exception experienced daily by the communities of Brazilian cities, arising from the capitalist restructuring of the 1970s. This paper aims to discuss how the emerging urban policy has caused the complete submission of cities to private interests through the depoliticization of urban problems, in search of the realization of projects of interest to capital interested in making profits in the city, to the detriment of society's interests. The methodological approach is qualitative, consisting of literature critical review of the urban question. Finally, it addresses how the State, through urban policy, instead of promoting collective well-being, advances fiercely over the outskirts promoting necropolitics, in the implementation of the project to destroy barriers that prevent the full development of market interests.

**Keywords:** Strategic planning of cities. City of exception. Social fascism. Necropolitics.

---

Submetido em 14/09/2019.

Aceito em 30/04/2020.

---

\*Graduação em Turismo. Mestrado em Cultura e Sociedade pela Universidade Federal do Maranhão - PGCult. Doutorando em Políticas Públicas PPGPP/UFMA. Professor Assistente do Curso de Turismo da Universidade Federal do Maranhão - Campus São Bernardo. Rua Projetada, S/N - Perímetro Urbano - CEP 65550-000. São Bernardo - MA. E-mail: <cesar.roberto@ufma.br >.

## Introdução

O presente artigo buscou discutir os processos de legitimação do estado permanente de exceção vivido diariamente pelas comunidades das cidades brasileiras, que vivem segregadas nas chamadas “zonas selvagens” (SANTOS, 2007), na “cidade ilegal” (MARICATO, 2017) em meio ao estado caótico, que beira a convulsão social, das cidades brasileiras.

A tese defendida neste trabalho é de que a agenda neoliberal é a responsável pela instituição do estado permanente de exceção vivido pelas cidades, não apenas brasileiras, instaurando o que Vainer (2011) denominou de “cidade de exceção”.

A reestruturação produtiva do sistema capitalista, ocorrida a partir do contexto de crise profunda na década de 1970, fez com que o planejamento moderno de cidade passasse a constituir um entrave para o desenvolvimento capitalista. O modelo de desenvolvimento urbano modernista/funcional passou a ser paulatinamente substituído pelo planejamento estratégico de cidades. A política urbana que emergiu tem conduzido as cidades a um patamar de completa submissão aos interesses privados.

Ao colocar em prática o projeto de encapsulação da cidade pelo mercado, os problemas urbanos passam a ser intencionalmente despoliticizados para que a “paz do mercado” (VAINER, 2017) seja instaurada por meio de um processo violento de implementação de práticas de exceção responsáveis por garantir os lucros dos investidores da cidade em detrimento do “direito à cidade” (HARVEY, 2013)<sup>1</sup>.

As ações do Estado, ao invés de mediar o conflito básico entre valor de uso e valor de troca, são no sentido de encolher o espaço público e garantir a primazia do mercado por meio da execução de diversas práticas de exceção no espaço urbano, como militarização das favelas, remoções forçadas, o controle violento sobre os pobres pretos e não brancos, e pior ainda, seu extermínio. Todas essas práticas caracterizam um estado de exceção permanente vivido diariamente nas cidades brasileiras, especialmente nas periferias.

O presente artigo, num primeiro momento, dedicou-se a discutir o advento do modelo empresarial de cidade enquanto novo paradigma urbanístico. Um modelo de gestão urbana consolidado pelos catalães e exportado para as demais cidades do norte e, também, do sul global. A perspectiva empresarial de cidade tem por característica o fato de ser orientada pelo e para o mercado. A “democracia direta do capital” (VAINER, 2011), é a marca desse modelo de gestão urbana. Caracteriza-se pela submissão do espaço urbano aos interesses privados de diferentes capitais interessados na obtenção de lucro com a cidade.

---

<sup>1</sup> Segundo Harvey (2013, p. 32), “O direito à cidade não pode ser concebido simplesmente como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos ao redor de solidariedades sociais. No entanto, o neoliberalismo transformou as regras do jogo político. A governança substituiu o governo; os direitos e as liberdades têm prioridade sobre a democracia; a lei e as parcerias público-privadas, feitas sem transparência, substituíram as instituições democráticas; a anarquia do mercado e do empreendedorismo competitivo substituíram as capacidades deliberativas baseadas em solidariedades sociais”. Lefebvre (2016, p. 127-128) alerta que o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. [...] Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou o suporte social dessa realização.

No capítulo seguinte, discutiu-se a legitimação da cidade de exceção a partir da instauração de práticas autoritárias, de inspiração fascista, características do planejamento estratégico de cidades, que visam a garantia, a qualquer custo, dos lucros dos investidores da cidade.

Partiu-se do entendimento de que o projeto neoliberal de cidade caracteriza-se por negar radicalmente a cidade enquanto espaço político. Tem como objetivos o encolhimento do espaço público e a ampliação dos processos de privatização da cidade.

Na cidade de exceção, onde coexistem formas institucionais de democracia representativa burguesa com práticas de exceção, o fascismo social opera na forma de regime social de relações de poder extremamente desiguais. Na cidade de exceção a transferência de poderes a grupos de interesse empresarial é a regra.

O "fascismo social", característico do modelo neoliberal de cidade, é o responsável pela profunda segregação que divide as cidades entre "zonas civilizadas" e "zonas selvagens" (SANTOS, 2007). Nas "zonas selvagens" o uso da violência, a militarização e repressão contra a classe trabalhadora ocorre diariamente de diferentes formas: remoções forçadas, despejos, invasões de domicílio sem autorização judicial, assassinatos, extermínios e genocídios de pobres, pretos e não brancos.

A onda neoliberal destrutiva das últimas décadas é a responsável pela instituição do estado de exceção permanente que vigora nas cidades no contexto atual. A política urbana latino-americana é fortemente orientada por práticas de exceção. Ao invés de promover o bem-estar coletivo, estabelece privilégios para uns e instrumentos repressivos para outros. Nas periferias apresenta-se como "necropolítica" (MBEMBE, 2019). A política da morte do estado de exceção, legitimada pelo aparelho estatal, avança de forma feroz sobre as cidades, principalmente nas periferias, que são "territórios da despossessão quase absoluta" (ZIBECHI, 2015).

## **1. Cidade e planejamento estratégico urbano**

Com o advento do modelo empresarial de cidade, que se deu a partir da ofensiva neoliberal no fim da década de 1970, a cidade passou a ser concebida e gerida como uma empresa, como um grande negócio, como uma verdadeira máquina de desenvolvimento econômico. Esta visão de cidade é oriunda de um modelo de política urbana que foi consolidado e exportado para todo o mundo, pelos gestores urbanos catalães, em oposição ao paradigma modernista/funcionalista de gestão urbana que vigorava até então.

O modelo moderno de planejamento do espaço urbano, denominado por Vainer (2017) de "tecnocrático-centralizado-autoritário", foi fortemente orientado pela ideia de regulação estatal. O Estado agia de forma direta sobre o uso e a ocupação do espaço urbano por meio de instrumentos variados, tais como planos diretores e leis de zoneamento.

Com a reestruturação produtiva do sistema capitalista da década de 1970, esses instrumentos passaram a ser considerados entraves para os capitais interessados no urbano<sup>2</sup>. A partir de então, diversos capitais passaram a realizar investimentos pesados sobre o espaço urbano com o objetivo de extrair lucros a qualquer custo (valor de troca), em detrimento de investimentos na reprodução do trabalho (valor de uso) (MARICATO, 2015). A cidade tornou-se uma grande mercadoria.

Para que o planejamento estratégico de cidades tivesse êxito, a ideia de flexibilidade foi fundamental na medida em que tornou-se necessário a agilidade dos processos decisórios e a liberação dos controles políticos e burocráticos, típicos do modelo de planejamento urbano anterior, o modernista/funcionalista.

O urbanismo moderno passou, então, a ceder lugar a uma nova forma de urbanismo, mais amigável ao mercado. Porém, o Estado, é salutar destacar, não deixou de intervir sobre a cidade. O desenvolvimento do mercado passou a exigir do Estado uma outra forma de gestão urbanística, orientada pelo e para o mercado; uma forma de gestão que fosse capaz de afirmar a “primazia do mercado e operar a reconfiguração do modelo, definindo o negócio e a oportunidade de negócio, como fundamentos essenciais da nova cidade e do novo planejamento” (VAINER, 2011, p. 5).

A flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de produção e administração (CASTELLS, 1990, p. 14 apud VAINER, 2017, p. 76).

A concepção urbanística de cidade como negócio criou a “cidade-empresa-cultural” (ARANTES, 2017), uma verdadeira máquina de consumo que tem como objetivo o posicionamento competitivo das cidades no emergente mercado global de cidades.

O projeto empresarial de cidade se consolidou enquanto nova utopia urbanística, sobretudo, a partir do badalado caso de Barcelona<sup>3</sup>. Da articulação entre governantes, burocratas e urbanistas criou-se o consenso de que para as cidades se tornarem competitivas elas deveriam implementar uma visão estratégica que fosse “capaz de gerar propostas competitivas aos desafios da globalização” (ARANTES, 2017, p. 13), como resposta às crises urbanas que passaram a assolar as cidades após o final da década de 1970 e por praticamente toda a década de 1980.

As crises urbanas e o modelo empresarial de gestão de cidades são oriundas do processo de reestruturação produtiva do sistema capitalista ocorrido a partir da década de 1970. O modelo neoliberal de política urbana, que emergiu a partir desse quadro, tem sido o responsável pela instauração de um estado de exceção permanente nas cidades brasileiras e demais periferias do sul global.

---

<sup>2</sup> De acordo com Maricato (2015), diversos são os capitais que interferem na produção e apropriação do urbano, pois para eles a cidade é uma grande mercadoria: o capital de incorporação imobiliária; o capital de construção de edificações; o capital de construção pesada ou de infraestrutura; e o capital financeiro imobiliário. A esses se acrescenta o papel fundamental dos proprietários da terra.

<sup>3</sup> Segundo Vainer (2017, p. 75), “o modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (Bird, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona.

Em relação a grande crise fiscal da década de 1970, responsável por promover uma profunda reestruturação produtiva do sistema capitalista que iria, a partir de então, modificar radicalmente a sociedade em todas as suas dimensões, Harvey (2011, p. 140) afirma que:

[...] a profunda recessão de 1973, exacerbada pelo choque do petróleo, evidentemente retirou o mundo capitalista do sufocante torpor da ‘estagflação’ (estagnação da produção de bens e alta inflação de preços) e pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista. Em consequência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de ajustamento social e político.

A bula urbanística que surgiu, a partir de então, foi orientada pelos valores emergentes do planejamento estratégico. As cidades passaram a ser concebidas como coisas a serem vendidas e compradas, foram transformadas em mercadorias, grifes, objetos de luxo, disponíveis no mercado global e extremamente competitivo de cidades. A esfera política, antes mediadora dos interesses coletivos, que deveriam se sobrepôr aos interesses individuais, foi paulatinamente esvaziada. A cidade passou a ser submetida aos interesses privados de diferentes capitais que veem nela uma oportunidade de maximização dos seus lucros.

A “democracia direta do capital”, termo cunhado por Vainer (2011) em suas reflexões sobre a “cidade de exceção” que se instaura no Rio de Janeiro com os megaeventos, se estabelece por meio das chamadas parcerias público-privadas, através de instrumento operações urbanas consorciadas previsto pela Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade.

Porém, o que era para ser aplicado na forma de exceção, acabou por se estabelecer como regra na medida em que os interesses capitalistas buscam sempre sobrepôr a rentabilidade máxima para o capital excedente global em relação às demandas sociais. Dessa maneira, investimentos em infraestrutura urbana: lazer, transporte público, saneamento básico e moradia, são propositalmente deixados em segundo plano.

Os planejadores pós-modernos, ao se utilizarem do discurso de crise urbana, passaram a propor para as cidades um modelo flexível de desenvolvimento, que por sua vez instaura novas formas de poder na cidade, legitimando diversas práticas de exceção de inspiração fascista que visam tornar regra os poderes de emergência constitucional (AGAMBEN, 2004).

Com o argumento de retirar as cidades do estado de crise econômica e política em que se encontram, os novos líderes que surgiram buscaram implementar o modelo estratégico de cidades. Para tanto, a revitalização dos centros urbanos antigos, dotando a cidade de infraestrutura necessária para fazer dela um grande negócio capaz de atrair muitos visitantes, grandes empreendimentos e megaeventos, foi a estratégia fundamental dos planejadores urbanos.

Nesse sentido, Vainer (2017, p. 83, grifo do autor) afirma que:

[...] transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e

sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes e usuários solváveis*.

A cidade concebida enquanto mercadoria estabelece em sua política urbana práticas de exceção com o intuito de flexibilizar os investimentos na cidade, mesmo que para isso leis sejam modificadas, populações sejam removidas, lugares tombados sejam demolidos, paisagens sejam destruídas. Na perspectiva neoliberal de cidade, torna-se “necessário remover as barreiras físicas, normativas e sociais” (ZIBECHI, 2015, p. 106) para a realização de grandes obras.

Na cidade de exceção, comunidades e ambiente natural constituem verdadeiros obstáculos para investimentos que visam obtenção de mais valor, o que justifica e legitima a militarização e o estado de exceção permanente vivido cotidianamente nas cidades do sul global, sobretudo nas periferias, onde se exerce diária e violentamente o controle constante sobre os pobres urbanos.

## **2. Cidade de exceção: a contraofensiva neoliberal sobre a *urbe***

O projeto neoliberal de cidade caracteriza-se por negar radicalmente a cidade enquanto espaço político. A sua estratégia é a de encolhimento do espaço público e ampliação dos processos de privatização da cidade. Para que o projeto seja implementado e obtenha êxito, é preciso que se estabeleça o consenso acerca da crise urbana entre atores públicos e privados e a população de um modo geral, para, a partir de então, se propor uma resposta urbana na forma de plano estratégico.

A ideia de crise urbana é, portanto, fundamental. Porém, mais importante que a crise em si é a sua percepção. É através da percepção de uma profunda crise urbana que se estabelece o consenso público-privado com o objetivo de propor respostas para os problemas da cidade por meio do mercado (VAINER, 2017).

Os planos estratégicos elaborados para as cidades, visam, além de propor soluções para os problemas urbanos, a criação de um sentimento de cidade unida em prol do seu futuro. Torna-se necessário estabelecer a "paz social interna" (VAINER, 2017) por meio da despolitização dos problemas urbanos. É o mercado que estabelece as regras e aponta as soluções com base em seus interesses.

Uma vez conquistada a trégua social pelo sentimento generalizado de crise, a promoção sistemática e planejada do patriotismo de cidade constitui vetor estratégico da reprodução das condições da paz social no contexto da cidade-empresa e, agora também, da cidade pátria (VAINER, 2017, p. 95).

Como pode-se perceber, a execução do plano estratégico de cidade por meio da cooperação público-privada depende fundamentalmente da criação de consciência cívica da cidade. Para tanto, a dimensão política precisa ser banida e a sociedade pacificada por meio das regras do mercado. A trégua e a

unidade são necessários e devem estar acima dos partidos e das paixões segundo os teóricos do planejamento estratégico.

O modelo de gestão estratégica de cidades pode ser pensado nos moldes de um “bonapartismo urbano”, no qual o prefeito da cidade deve encarnar uma figura carismática<sup>4</sup>, um tipo de homem providencial, que seja capaz falar para os cidadãos e de representar, da melhor forma possível, os interesses da cidade (DREYFUSS; MARCHANDO, 1995 apud VAINER, 2017).

A cidade de exceção é caracterizada por formas institucionais de democracia representativa burguesa, que formalmente existem e são operantes, mas que convivem com diversas práticas de exceção. A transferência de poderes a grupos de interesse empresarial é a regra.

A partir desse ambiente, novas formas de governo indireto emergem “em diversas situações em que o Estado se retira da regulação social e os serviços públicos são privatizados, de modo que poderosos atores não-estatais adquirem controle sobre a vida e o bem-estar de vastas populações” (SANTOS, 2007, p. 80).

Essa conjuntura fez ascender um novo tipo de fascismo<sup>5</sup>, o “fascismo social”, uma forma de fascização da sociedade, que segundo Santos (2007, p. 80), consiste num “regime social de relações de poder extremamente desiguais, que concedem à parte mais forte poder de veto sobre a vida e o modo de vida da parte mais fraca”. O regime do fascismo social coexiste, portanto, com as estruturas sociais democráticas. Consiste numa forma de “fascismo pluralista”, na medida em que as sociedades atuais são politicamente democráticas, mas socialmente fascistas.

No âmbito do urbanismo, o “fascismo social” é responsável por uma profunda segregação que divide as cidades entre “zonas civilizadas” e “zonas selvagens” (SANTOS, 2007). Nas megacidades do sul global, as periferias (favelas e morros) são verdadeiras “zonas selvagens”. Nelas o “uso da violência por parte da polícia e de estruturas privadas de repressão contra a classe trabalhadora” é a regra (ROLNIK, 2015, p. 274).

Diversas comunidades das cidades brasileiras, sobretudo as cariocas, têm vivido o aumento exponencial das práticas de exceção nos últimos anos, provocadas pelos megaeventos (Jogos Pan-Americanos de 2007, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016”. O Rio de Janeiro talvez seja a cidade mais emblemática para ilustrar a violência permanente que os moradores das periferias têm vivido por conta dos interesses financeiros dos grupos que promovem esses megaeventos internacionais.

---

<sup>4</sup> A propaganda consistiu num dos elementos mais fortes de disseminação do fascismo enquanto regime, tanto na Itália quanto na Alemanha. Mussolini construiu a sua imagem de líder carismático, enérgico, ativo, capaz de comandar as massas se utilizando de discursos midiáticos. Hitler também se utilizou de forma bastante contundente dos meios de comunicação da sua época. Por meio da rádio, o líder nazista falava diretamente com o povo alemão. Mesmo com um conteúdo extremamente conservador, os líderes do nazi-fascismo articulavam muito bem suas ideias por meio de discursos diretos ao povo, de forma confiante, conquistando a adesão do povo ao seu projeto político conservador (KONDER, 1997).

<sup>5</sup> Ao utilizar o termo Fascismo neste artigo, partimos da concepção de Leandro Konder, que afirma que o termo tem uma especificidade e por isso não poder ser reduzido aos conceitos de ditadura e autoritarismo, de despotismo ou outros movimentos reacionários, mas sim como pioneiros de “uma nova concepção política de direita” (KONDER, 1997, p. 5).

Na cidade do Rio de Janeiro, o discurso dos comitês organizadores desses megaeventos, em conluio com o Estado, se valeram da promessa de legado para justificar a remoção de diversas comunidades (quase sempre de forma extremamente violenta) para áreas afastadas da cidade, utilizando-se inclusive do Programa Minha Casa Minha Vida como instrumento de remoções<sup>6</sup>. Através de uma suposta política habitacional buscou-se remover diversas comunidades cariocas para áreas afastadas da cidade, “sem infraestrutura urbana adequada, sem espaços comerciais ou equipamentos públicos, precariamente conectadas ao tecido urbano e com condições inadequadas de transporte público e mobilidade” (ROLNIK, 2015, p. 312).

No Rio de Janeiro, uma das comunidades que mais resistiram às pressões e ameaças de remoções forçadas durante a realização dos megaeventos, foi a Vila Autódromo.

A Vila Autódromo é o caso mais emblemático da Zona Oeste, principalmente devido à luta e à resistência daquela comunidade, de aproximadamente 500 famílias, que sofrem ameaças de remoção há mais de 20 anos, sob diferentes argumentos do Poder Público. Os mais recentes são relacionados à construção do Parque Olímpico em área vizinha, cujos equipamentos serão demolidos após os jogos e o terreno (público) será liberado para o Consórcio Rio Mais construir e comercializar condomínios residenciais de luxo. Uma luta recente, com apoio de alguns membros do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, impediu a remoção prevista de todos os moradores, por um curto período de tempo (GALIZA; VAZ; SILVA, 2014, p. 543).

As cidades, não apenas brasileiras, mas latino-americanas, parecem estar a beira de uma convulsão social, tamanho é o estado de barbárie vivido cotidianamente nas suas periferias. As estratégias de militarização da sociedade para recuperação do controle das periferias urbanas não têm tido resultados satisfatórios, como o caso recente de intervenção militar nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. A militarização tem se constituído na única forma de intervenção do Estado nas periferias.

O controle sobre os pobres urbanos é o objetivo mais importante definido tanto pelos governos quanto pelos organismos financeiros globais e as forças armadas dos países mais importantes. Estima-se que um bilhão de pessoas viviam nos bairros periféricos das cidades do terceiro mundo, e que os pobres das grandes cidades do planeta cheguem a dois bilhões, um terço da humanidade (ZIBECHI, 2015, p. 18).

As guerras civis são uma realidade cotidiana nas grandes cidades do sul global, sobretudo nas suas “zonas selvagens”, onde o direito de matar é legitimado e conferido pelo Estado à polícia. A guerra é deflagrada abertamente entre grupos de traficantes, polícia e grupos de milicianos, ficando a população no meio desse fogo cruzado sem fim. Os trabalhadores das periferias das cidades brasileiras, que nas décadas de 1960, 1970 e 1980 organizavam-se em torno de entidades como a Igreja Católica, Uniões de Moradores,

---

<sup>6</sup> O programa Minha Casa Minha Vida funcionou como um verdadeiro instrumento de remoções na cidade do Rio de Janeiro durante a implantação do projeto Rio Olímpico, apesar da administração pública municipal chamar de “remoções democráticas” os diversos abusos e ilegalidades cometidos sobre os pobres da cidade. Os processos autoritários foram os mais diversos e podem ser ilustrados pela “falta de informações sobre os projetos, falta de definição de trajetos, implementação de obras sem qualquer debate público nem possibilidade de apresentação de alternativas, procedimentos individualizados e negociados ‘caso a caso’, formas diversas de pressão e ameaças, falta de retirada de entulho das casas demolidas, indenizações insuficientes para que as famílias pudessem acessar uma moradia alternativa” (ROLNIK, 2015, p. 364).



Sindicatos e Partidos, que operavam no campo da transição para a democracia e vislumbravam ascensão social, hoje têm suas instâncias representativas fragilizadas e se veem amedrontados com o poder paralelo de traficantes e milicianos.

As “zonas civilizadas”, por sua vez, se veem constantemente ameaçadas pelas “zonas selvagens”. A resposta urbanística da sociedade capitalista ao problema da segregação ocorre de duas maneiras: a) pelo controle e violência sobre os pobres pretos das periferias; e b) através da ampliação da segregação<sup>7</sup>, que se dá por meio da criação de “enclaves fortificados” para as classes médias e classes mais abastadas. A “geografia da pobreza e da vulnerabilidade social” é a responsável por definir o “lugar dos pobres” na cidade (ROLNIK, 2015, p. 265).

A vida nas periferias urbanas constitui um exílio. Situados nas franjas da cidade, nas periferias longínquas, cerca de 6% da população brasileira vive em favelas sem nenhum tipo de infraestrutura urbana adequada (IBGE, 2010). As periferias das cidades brasileiras são verdadeiras “cidades ilegais” nas quais os moradores convivem com a falta de quase tudo e com o medo inclusive de perder a vida a qualquer momento (MARICATO, 2017).

Na cidade ilegal,

À dificuldade de acesso aos serviços de infra-estrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores oportunidade de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural (MARICATO, 2019).

A convulsão das cidades brasileiras tem feito com que a violência e o medo passasse a incidir sobre novas formas de segregação social, impactando na reestruturação física das cidades, fazendo explodir os condomínios fechados e os shoppings centers.

A cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento formal dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências ‘livres de burocracia e controle político (VAINER, 2011, p. 10).

A agenda neoliberal é a responsável pela instituição da cidade de exceção que surge no contexto do desmonte contínuo de uma série de direitos sociais estabelecidos pelo estado de bem-estar social dos países

---

<sup>7</sup> Em meio aos processos de desenvolvimento do capitalismo, a urbanização sempre desempenhou papel fundamental. A cidade capitalista, desde o início da revolução industrial inglesa, é caracterizada tanto pela crescente “concentração dos ‘meios de consumo coletivos’ que vão criar pouco a pouco um modo de vida, novas necessidades sociais”, quanto por um “modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de produção (do capital e da forma de trabalho) que vai se tornar, por si mesmo, condição sempre mais determinante do desenvolvimento econômico” (LOJKINE, 1981, p. 124).

desenvolvidos. No caso do Brasil<sup>8</sup> e da América Latina, onde nunca existiu estado providência e as marcas da escravidão são agudas, “os processos de liberalização ocorridos nos últimos anos do século XX [...] adquirem sentido substancialmente diferente” (ROLNIK, 2015, p. 266).

Nas megacidades do sul global o "fascismo social" (SANTOS, 2007) promove uma verdadeira segregação social dos excluídos. São verdadeiras zonas de guerra civil interna que se assemelham ao estado de natureza hobbesiano<sup>9</sup>.

A política do estado de exceção permanente como paradigma de governo<sup>10</sup> se aplica no contexto das periferias como forma de conter os pobres das cidades, promovendo inclusive práticas de extermínio. As periferias são verdadeiros espaços de exceção, lugares de “exílio dos pobres”, são “cidades ilegais” (MARICATO, 2017) onde "a destruição material de corpos humanos" (MBEMBE, 2019) ocorre diariamente.

As favelas constituem verdadeiros “territórios da despossessão quase absoluta” (ZIBECHI, 2015, p. 23), nos quais se vive com pouquíssimos recursos financeiros, sem nenhum tipo de infraestrutura adequada, moradia digna, e com a ameaça de ser exterminado a qualquer momento como um Amarildo<sup>11</sup>, pela polícia, traficantes ou pelas milícias.

As periferias urbanas latino-americanas apresentam uma das maiores fraturas (de raça, classe, etnia e gênero) de um sistema que tende a colapsar. Nelas, a presença do poder público é quase nula, são “onde os conflitos e a violência que acompanham a desintegração da sociedade fazem parte do cotidiano, [...] são nesses espaços onde as enfermidades crescem de modo exponencial” (ZIBECHI, 2015, p. 23).

O Estado soberano neoliberal constrói a partir das favelas a noção ficcional do outro, do inimigo que precisa ser contido ou mesmo exterminado. A noção entre política e morte funciona de maneira quase perfeita no estado de emergência das periferias brasileiras e latino-americanas. O controle exercido pelos pobres negros e não brancos das favelas "pressupõe a distribuição da espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma cesura biológica entre uns e outros" (MBEMBE, 2019, p. 17).

---

<sup>8</sup> Nos anos de 1990, no Brasil, as promessas de universalização dos direitos sociais foi interrompida pelo ajuste fiscal promovido pela política neoliberal implementada nos governos Collor e FHC, em descompasso ao estabelecido pela Constituição cidadã de 1988, o que fez “aumentar drasticamente a pobreza e reduziu as possibilidades do Estado de estabelecer políticas redistributivas” (ROLNIK, 2015, p. 273), momento este em que o narcotráfico ganha enorme força nas cidades.

<sup>9</sup> De acordo com o Atlas da Violência 2019, o Brasil registrou a marca de 60.602 homicídios. O número é superior aos mortos na guerra XX, compara-se ao causado pela bomba de Hiroshima, no Japão. De acordo com estudo matéria do Jornal El País, grande parte desses homicídios ocorre em operações policiais nas favelas. O perfil das pessoas mortas em operações policiais é de 99,3% são homens, 81,8% têm entre 12 e 29 anos e 76,2% são negros. (MORRER..., 2017).

<sup>10</sup> De acordo com Agamben (2004, n.p.) “O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. A criação voluntária de um estado de emergência permanente [...] tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.

<sup>11</sup> Em 14 de julho de 2013, o ajudante de pedreiro Amarildo Dias de Souza, de 43 anos, foi levado por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Rocinha para uma “averiguação” e nunca mais foi visto. Segundo a inquérito policial, ele teria sido confundido com um colaborador do tráfico de drogas na favela. Seu corpo nunca foi encontrado. O caso ocorreu em meio às manifestações de junho de 2013, nas quais o grito “Cadê o Amarildo” teve ampla adesão durante os protestos. Apesar de toda a mobilização da opinião pública, esse tipo de ação policial ainda é muito comum nas periferias. Muitos Amarildos morrem todos os dias nas favelas do Brasil, sem qualquer tipo de investigação. (Folha de São Paulo, 2019).

A difícil situação em que os pobres das periferias urbanas vivem é fruto de um processo histórico excludente, racista e violento que se agravou com a crise do liberalismo e dos Estados nacionais. As periferias são *plantations* modernas, são espaços da cidade governados com absoluta ausência de leis. Aos seus ocupantes é radicalmente negado o direito à cidade, pois vivem a experiência assustadora de perder a propriedade ou vida a qualquer momento, na medida em que "o direito soberano de matar não está submetido a qualquer regra", tal qual ocorria nas colônias (MBEMBE, 2019, p. 36).

Nos países centrais optou-se por desmontar o estado de bem-estar social, que funcionou como colchão amortecedor das revoluções e como neutralizador das aspirações verdadeiramente democráticas. Os reflexos do abandono do Estado provedor, nos países do sul global, são catastróficos, se apresentam na forma de guerras, conflitos violentos, crises locais e proliferação de novas enfermidades.

O modelo atual de gestão do espaço urbano penetra nas cidades, nas políticas urbanas e de moradia, de tal forma que se apropria de territórios e expulsa moradores de forma muito veloz e violenta. Tanto o caso recente dos megaeventos no Rio de Janeiro, quanto das demais cidades brasileiras que sediaram a Copa de 2014, são apenas alguns exemplos de barbaridades e violações dos direitos humanos cometidos em nome do sucesso dos megaeventos no Brasil<sup>12</sup>.

A forma neoliberal de gestão das cidades nega qualquer tipo de dissenso e negociação, atua de forma totalmente não democrática. Desta maneira:

As novas formas de governança conduzem à expansão das fronteiras do mercado por meio de processos contínuos de acumulação por espoliação, ou de capitalização do espaço da vida, através da captura e do cercamento de espaços públicos, da extensão da mercantilização da terra e da moradia ou simplesmente de expulsões (ROLNIK, 2015, p. 373).

No contexto dos países latino-americanos, as classes médias estão em decadência, enquanto as classes pobres, marginalizadas, faveladas e excluídas, estão em plena ascensão (ZIBECHI, 2015). As periferias são territórios de exclusão, mas também de resistência, embora desconectadas da economia formal. São territórios que estão para além do controle do Estado e dos poderosos, o que explica as estratégias de militarização adotadas pelas elites sobre estes espaços como forma de resolver a “anomalia”.

Por serem lugares também de resistência, as áreas periféricas das cidades não podem ser vistas apenas como territórios de dominação e opressão, pois são, também, lugares heterogêneos que resistem à cidade do capital. Nas periferias são estabelecidas estratégias e formas de comunicação entre os de baixo rumo a utopia de se transformarem em “territórios de emancipação” (ZIBECHI, 2015).

Apesar dos processos de “colonização da terra urbana e da moradia” (ROLNIK, 2015) pelo complexo imobiliário financeiro internacional, das pressões do regime neoliberal sobre as cidades, da instauração da cidade de exceção, as periferias resistem. Diversas rebeliões, ocupações e movimentos de

---

<sup>12</sup> Consultar livro “Os megaeventos e a cidade: perspectivas críticas”. (VAINER et al. 2016).

resistência têm empreendido lutas constantes em defesa de direitos e da ampliação do espaço público. A luta é pelo direito de viver com dignidade na cidade, é em defesa de espaços coletivos que garantam qualidade de vida para as pessoas. A luta é contra o projeto neoliberal de cidade baseado na mercadorização da cidade, nas privatizações do espaço público e na violência contra os pobres da cidade, em meio a um estado permanente de exceção vivido nas cidades do sul global, especialmente as brasileiras.

### **Considerações finais**

O percurso traçado ao longo deste artigo buscou desenvolver a hipótese de que o desmonte das bases modernistas/funcionais de gestão do espaço urbano, em meio a destruição do estado de bem-estar social dos países centrais, e o conseqüente avanço do neoliberalismo, fez emergir uma forma fascizada de planejamento de cidades, o planejamento estratégico. Esse novo paradigma urbanístico é caracterizado por práticas de exceção permanentes em prol do desenvolvimento pleno do mercado no âmbito da cidade. Nas cidades do sul global, esse modelo é ainda mais perverso.

Entende-se que os problemas gerados pela nova política urbana nas cidades brasileiras (e também do sul global), são oriundos do avanço do neoliberalismo e das crises do capitalismo e da democracia liberal burguesa, ocorridas a partir da década de 1970, momento a partir do qual emergiu o paradigma empresarial de cidade.

A partir desse cenário, passa a triunfar nas cidades a “democracia direta do capital” (VAINER, 2011), que é operada por meio de relações promíscuas denominadas de parcerias público-privadas. A execução dos projetos capitalistas na cidade visa a rentabilidade máxima para o capital excedente global e se concretiza por meio de uma política urbana caracterizada por práticas de exceção que geram enormes pressões sobre os territórios, principalmente sobre as periferias.

As práticas oriundas do estado de exceção das cidades brasileiras se apresentam como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo (AGAMBEN, 2004), visam destruir as barreiras físicas, normativas e sociais para que o desenvolvimento pleno do capital seja alcançado. Espaços públicos são radicalmente encolhidos para que haja a expansão das oportunidades de negócio previstas nos planos estratégicos.

As práticas de exceção permanentes constituem uma nova forma de fascismo, o “fascismo social”. Um regime constituído, segundo Santos (2007) por formas institucionais de democracia representativa burguesa que coexistem com práticas sociais de exceção. Nesse regime pluralista, a transferência de poderes a grupos de interesse empresarial é a regra.

O “fascismo social” é responsável pela profunda segregação que divide a cidade entre “zonas civilizadas” e “zonas selvagens” (SANTOS, 2007). O regime que vivemos é de um *apartheid* social institucionalizado, onde o uso da violência sobre a classe trabalhadora, negra e não branca, é cotidiano e

ocorre de diferentes formas: remoções forçadas, despejos, invasões de domicílio sem autorização judicial, assassinatos, extermínios e genocídios de pobres.

Apesar das cidades brasileiras beirarem uma verdadeira convulsão social, as alternativas para o problema são sempre no sentido do aumento da segregação sócio espacial e da implementação de operações de militarização das periferias urbanas pelo uso da violência. Como pode-se perceber, as “soluções” adotadas não constituem solução alguma, só agravam o problema.

O fato é que as guerras civis são uma realidade cotidiana nas grandes cidades brasileiras e do sul global. Nas “zonas selvagens” (periferias e favelas) o direito de matar é legitimado e conferido pelo Estado à polícia. As comunidades resistem ao estado de violência e selvageria ao qual são submetidas. Tentam se organizar em defesa da garantia de seus direitos, lutam constantemente por espaços públicos democráticos que sejam capazes de gerar qualidade de vida para as pessoas em oposição ao avanço das privatizações da cidade.

A luta pelo direito à cidade e por espaços públicos democráticos nunca foi tão necessária. O neoliberalismo destrutivo, que se abateu sobre as cidades nos últimos anos, tem reduzido os espaços públicos, condicionando via mercado o direito à cidade ao mero acesso aos espaços já existentes. É urgente discutir a cidade para transformá-las em função das necessidades das pessoas e não por meio dos imperativos do capital. É necessário pensar a cidade como espaço de luta, de disputa e de resistência, em oposição a cidade do capital. Pois como afirma Harvey (2013, p. 43), “o direito à cidade não é um presente. Ele tem de ser tomado pelo movimento político”.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004. (E-book).

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crimes, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2003.

CASTELLS, Manuel. 1990. **The world has changed: can planning change?**. Keynote Speech, ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, mimeo.

DREYFUSS, Laurence; MARCHANDO, Alain. **Gouvernement local et légitimation: vers des républiques urbaines?**. **Futur Antérieur**; n. 29. Paris: Harmatton, 1995/3, p. 71-102.

GALIZA, Helena Rosa dos Santos; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. **Grandes Eventos, obras e remoções na Cidade do Rio de Janeiro, do Século XIX ao XXI**. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2GwN6Wr>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Erminia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo : Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 21 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

KONDER, Leandro. **Introdução ao fascismo.** Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Itapevi, SP: Nebli, 2016.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana.** Martins Fontes: São Paulo, 1981.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

\_\_\_\_\_. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** Disponível em: <[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato\\_conhecercidadeilegal.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Para entender a crise urbana.** Expressão popular: São Paulo, 2015.

\_\_\_\_\_. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, 14(4) 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica.** São Paulo: n-1 edições, 2019.

MORRER no Brasil pela cor da pele. 2017. El País. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/31/politica/1509469893\\_375253.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/31/politica/1509469893_375253.html)>. Acesso em: 16 ago. 2019.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

\_\_\_\_\_. **Cidade de exceção:** reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

VAINER, Carlos et al. **Os megaeventos e a cidade:** perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

ZIBECHI, Raúl. **Territórios em resistência:** cartografia política das resistências urbanas latino-americanas. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.