



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



**FÓRUM NACIONAL DE  
REFORMA URBANA**

*Observatório das Metrópoles, em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana,  
apresenta*

**AS METRÓPOLES E A COVID-19: DOSSIÊ NACIONAL**

---

**O PARADOXO DA COVID-19 NAS PERIFERIAS:  
A RETOMADA DA CULTURA ASSOCIATIVA  
COMO FORMA DE RESISTÊNCIA À  
NECROPOLÍTICA**

---

Betânia Alfonsin  
Paulo Eduardo Berni  
Pedro Pereira

Porto Alegre  
Julho de 2020

## INTRODUÇÃO

*Betânia Alfonsin<sup>1</sup>*

*Paulo Eduardo Berni<sup>2</sup>*

*Pedro Pereira<sup>3</sup>*

O Brasil que enfrenta a pandemia da COVID-19 é um país que não conseguiu resolver seus problemas estruturais relacionados às formas de uso e regulamentação da terra e da moradia. Porta de entrada do coronavírus no sul global, o país convive desde meados do século XIX com duas formas distintas de acesso a terra: a via das populações tradicionais (indígenas, ribeirinhos, quilombolas e favelados), geralmente limitada à mera *posse*, e, de outro lado, a via de acesso que passa pelo título de *propriedade* inscrito no registro de imóveis – desde a Lei de Terras (1850) a via privilegiada reservada à população com renda capaz de adquirir solo pela via do mercado imobiliário. Como uma espécie de “comorbidade social”, o histórico de profunda desigualdade que define a produção das cidades brasileiras (marcadas ainda pela precarização da moradia, pela ocupação desordenada do solo, pela carência de infraestrutura e pela segregação socioespacial) acendeu um sinal de alerta aos analistas quanto à potencialização dos efeitos deletérios que a pandemia poderia provocar no país.

Embora tais problemas sejam bastante longevos, remetendo a remotos movimentos de adensamento demográfico e de formação de aglomerados urbanos, o estado de emergência sanitária em que o país se encontra os colocou em incômoda evidência. É como se a pandemia colocasse sobre a mesa problemas que os poderes instituídos insistiram em empurrar, desde a problemática e vergonhosamente mal resolvida abolição da escravatura, para debaixo do tapete.

Não obstante, mais do que inanição no trato da questão urbana, o país recentemente testemunhou políticas de franco retrocesso, sobretudo a partir do pacote de reformas proposto pelo Presidente Michel Temer após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Desfigurando a ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da UFRJ (2008) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, equipe Porto Alegre. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Direito Urbanístico e direito à cidade” no Mestrado da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico para o biênio 2020/2021.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFSC). Membro do Grupo de Pesquisa “Direito Urbanístico e direito à cidade” no Mestrado da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP).

<sup>3</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD-UFRGS). Membro do Grupo de Pesquisa “Direito Urbanístico e direito à cidade” no Mestrado da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP).

<sup>4</sup>Para um bom apanhado acerca da construção e das características principais dessa ordem jurídico-urbanística inaugurada após a Constituição Federal de 1988, cf.: FERNANDES; ALFONSIN, 2010.

foram aprovadas diversas medidas legislativas (com destaque para a Lei nº 13.465/17) que modificaram decisivamente o quadro legal em matéria fundiária e habitacional, revogando boa parte da legislação vigente, desmontando e descaracterizando o pouco que restava de política urbana tal como preconizada pela Constituição de 1988.

Tais alterações legais, vale ressaltar, não podem ser compreendidas fora do contexto em que foram produzidas. No âmbito nacional, como mencionado, a iniciativa vem inserida em um conjunto de reformas inaugurado pelo Presidente Michel Temer, entre as quais se destacam a reforma da previdência, a reforma trabalhista (com revogação de importante parcela da CLT) e a Emenda Constitucional nº 95. Imprimindo uma inflexão ultraliberal na política brasileira<sup>5</sup>, essas reformas flexibilizaram direitos e garantias trabalhistas, reduziram os limites fiscais de investimentos públicos e, no plano mais propriamente urbanístico, direcionaram a regulação jurídica à facilitação dos processos de titulação e de circulação do crédito no mercado imobiliário.

Esse conjunto de alterações no marco legal da terra e se mostra alinhado a transformações mais amplas operadas sobre os padrões de acumulação capitalista, em meio às quais a terra e a moradia passaram por um vertiginoso processo de financeirização, interligando mercados diversificados a partir de um modelo de regulação voltado à promoção do crédito no mercado fundiário e imobiliário. Tal modelo de regulação habitacional, ao mesmo tempo em que multiplicou as modalidades de créditos disponíveis para o setor, fomentou o que Raquel Rolnik (2015, p. 13) chamou de "transmutação da habitação em ativo financeiro".

Ao deixar de resguardar a segurança da posse e o direito à moradia, afastando-se do programa constitucional e dos princípios norteadores do Estatuto da Cidade, o novo marco legal favorece esse ciclo crônico de exclusão socioespacial que marca a produção das cidades brasileiras. Um ciclo que, a partir da dinâmica de reprodução desregulada do capital imobiliário no meio urbano, reforça o movimento de alargamento da hierarquia social e da assimetria na apropriação da infraestrutura urbana.

É importante perceber como tais hierarquias guardam íntima relação com o espaço, que já não pode ser compreendido apenas na sua dimensão geográfica. É dizer: o modo como os seres humanos e os bens são distribuídos no espaço definem o valor atribuído a diferentes regiões. Nesse sentido, o espaço passa a ser socialmente valorado a partir do acesso que seus ocupantes possuem aos bens físicos e simbólicos considerados raros no meio social – como escolas, serviços de saúde, equipamentos culturais e empregos. Pierre Bourdieu faz referência aos

---

<sup>5</sup> Ver, a respeito, a produção científica do Observatório das Metrópoles no último período, sendo Luiz César de Queiroz Ribeiro (2020) uma referência central no debate.

*efeitos de lugar*, chamando a atenção para essa dimensão espacial das hierarquias sociais e para o perigoso efeito de naturalização que engendram:

Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo *efeito de naturalização* que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer surgidas da natureza das coisas (...) (BOURDIEU, 2018, p. 160).

Estigmatizado no plano simbólico e absolutamente desassistido no plano material, um contingente desmesurado de habitantes das cidades brasileiras se viu jogado à própria sorte no enfrentamento da pandemia. Trata-se de um conjunto de pessoas cuja posição social é constituída sob o signo da exclusão; um conjunto de pessoas cuja existência carrega a marca da precariedade. É justamente em torno do conceito de precariedade que alguns autores estão analisando essa “classe sem formação” (STANDING, 2014, p. 11), “esse problemático e desorganizado ‘preariado’” (HARVEY, 2014, p. 17). Sobre tal condição constitutiva da vida desses sujeitos, Judith Butler afirma que a precariedade “designa a situação politicamente induzida na qual determinadas populações sofrem as consequências da deterioração de redes de apoio sociais e econômicas mais do que outras, e ficam diferencialmente expostas ao dano, à violência e à morte” (BUTLER, 2018, p. 40).

Ainda segundo a filósofa estadunidense:

A precariedade também caracteriza a condição politicamente induzida de vulnerabilidade e exposição maximizadas de populações expostas à violência arbitrária do Estado, à violência urbana ou doméstica, ou a outras formas de violência não representadas pelo Estado, mas contra as quais os instrumentos judiciais do Estado não proporcionam proteção e reparação suficientes. (BUTLER, 2018, p. 41).

Nesse quadro de desigualdade urbana, era presumível que a Covid-19 não teria uma incidência “democrática” no território nacional. Esse conjunto de corpos precários que habita a periferia das cidades se viu desprovido de condições materiais mínimas (habitacionais, urbanas e sanitárias) para enfrentar a pandemia. O quadro historicamente desenhado se agravou em um contexto de abandono das políticas de solidariedade estatal por um governo descomprometido com a população de menor renda.

Retomando as reflexões foucaultianas sobre biopolítica e poder disciplinar, Achille Mbembe caracteriza como “necropolítica” essa tolerância por parte do poder constituído com vidas descartáveis, com sujeitos sociais indesejáveis; essa tolerância, enfim, com a gestão pública de quem pode viver e quem pode morrer – historicamente determinada por critérios econômicos e raciais (MBEMBE, 2018). É

preciso que se enfatize, nesse sentido, que tal precarização da vida urbana não pode ser dissociada da racionalidade que orienta a ação da autoridade política<sup>6</sup>.

Tal condição de precariedade, contudo, não resultou em imobilismo ou passividade por parte desses sujeitos. Ao contrário, o país foi surpreendido com uma série de iniciativas autônomas, protagonizadas pela própria sociedade civil, no âmbito dos territórios. Neste contexto, o Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP desenvolve, em 2020, uma investigação que, na sequência de pesquisas anteriores e articulando o marco teórico aqui apresentado, pretende desvelar a lógica e a dinâmica das resistências construídas pelas periferias brasileiras para enfrentar autonomamente a pandemia de COVID-19.

A capacidade demonstrada pelos ocupantes destes territórios para desenvolver ações de solidariedade no tecido social parece revelar a pré-existência de redes sociais estruturadas a partir da auto-organização popular para enfrentar coletivamente não apenas as privações materiais decorrentes do estado de pobreza ou miserabilidade, mas também necessidades cotidianas oriundas da ausência de serviços e políticas públicas e históricas violações do direito à cidade nas periferias.

A pesquisa buscará identificar casos exemplificativos da força desses arranjos de solidariedade social, produzindo dados sobre as formas de resistência do meio popular capazes de mitigar os efeitos perversos da crise sanitária combinada ao desemprego e à crise econômica no nível local. Os casos serão identificados e detalhados através de entrevistas com lideranças comunitárias envolvidas no processo de organização e enfrentamento à COVID-19 em uma comunidade tradicional de Porto Alegre (a proposta em análise é a Vila Bom Jesus, na zona leste, ou Vila Cruzeiro, na zona sul) e em uma ocupação de responsabilidade de um movimento social de luta pela moradia, a 20 de novembro (zona central), que já resistiu a dois despejos e, recentemente, conquistou o direito à moradia no centro histórico de Porto Alegre.

Nesse esforço analítico, as reflexões teóricas em torno do pluralismo jurídico também nos ajudam a compreender o que ocorre nas cidades, e muito especialmente naquelas comunidades da periferia, durante a atual crise de saúde pública. Como ressalta Hespanha (2013, p. 61), as sociedades invariavelmente apresentam mais normas que regulamentam a vida social do que aquelas formalmente reconhecidas como jurídicas. Sendo assim, é indispensável que os estudiosos do fenômeno jurídico adotem perspectivas teóricas que lhes permitam

---

<sup>6</sup>Afinal "(...) ninguém sofre de falta de moradia sem que exista uma falha, sem que haja um fracasso social no sentido de organizar a moradia de um modo que ela seja acessível a toda e qualquer pessoa. E ninguém sofre com o desemprego sem que exista um sistema ou uma economia política que fracasse em salvaguardá-lo dessa possibilidade. Isso significa que em algumas das nossas experiências de maior vulnerabilidade em termos de privação social e econômica, o que se revela não é apenas a nossa precariedade como indivíduos – embora isso também possa ser revelado –, mas também os fracassos e as desigualdades das instituições socioeconômicas e políticas" (BUTLER, 2018, p. 27).

apreender as manifestações desse direito vivo, cujas fontes jamais se limitam àquelas próprias ao direito estatal. Trata-se, em outras palavras, de se desvencilhar do pressuposto segundo o qual o direito é um produto exclusivo do Estado, mirando-o como um fenômeno social – e, portanto, necessariamente plural. Tais normatividades periféricas emergem com feições próprias (e talvez mais intensas) em comunidades nas quais o Estado se faz menos presente.

É digno de nota o trabalho de Alex Magalhães (2009), em que descreve como essa pluralidade de ordenamentos pode ser observada na prática. Em estudo realizado em favelas no Rio de Janeiro, o autor identificou, por exemplo, que o direito dos contratos de compra e venda, os sistemas de formalização de propriedade e as normas sobre locações de imóveis eram regulados não pelas instituições estatais formais (como cartórios de registros de títulos), mas pela associação de moradores. Esta era a instituição – e seu Presidente, a autoridade – que conferia aos referidos contratos validade e reconhecimento social. “Bem ou mal, a Associação tem a oferecer aos moradores da favela um grau de segurança da posse que o próprio Estado é incapaz de oferecer” (MAGALHÃES, 2009, p. 96), observa o autor. Nesse território, portanto, convivem o direito estatal, os costumes sociais e a imposição de soluções arbitrárias que indicam um aspecto de violência – ao menos de forma latente.

Trabalha-se com a hipótese de que as redes comunitárias emergentes no enfrentamento ao COVID-19 são reveladoras, em alguma medida, de uma retomada de formas de organização popular tradicionais como associações de moradores, clubes de mães, associações de pais e mestres e entidades da sociedade civil, bastante desmobilizadas durante os governos Lula e Dilma, mas em processo de reorganização no período pós-impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Adicionando complexidades à análise, no entanto, supõe-se que tais redes convivem e disputam, no mesmo território, com as redes e as lógicas de outras organizações, como são as igrejas evangélicas e as organizações criminosas.

Valendo-se dessa perspectiva pluralista, o critério de validade das normas não reside em sua origem – o Estado -, mas na circunstância concreta de serem reconhecidas como válidas pela comunidade. Existem modalidades de consenso comunitário diferentes daquelas advindas do Estado representativo. O consenso produz aquiescência e estabilidade à norma, “reconhecida como boa pelos grupos comunitários interessados” (HESPANHA, 2013, p. 81).

Contudo, alerta, não será toda e qualquer norma que deve ser aceita. Hespanha (2013, p. 63-64) parece querer distinguir entre forças legítimas e forças ilegítimas. Os estudos de caso pretendem verificar, dentre outras, a hipótese de que para além das normas estatais, ocorre uma disputa pelas normas válidas para o período de enfrentamento ao COVID-19, que instaura não apenas um “estado de exceção” nas periferias, mas uma disputa por hegemonia entre redes orientadas por lógicas, objetivos e normas distintas, instaurando um conflito normativo que

complexifica ainda mais o fenômeno de pluralismo jurídico vivido pela população moradora desses territórios.

Embora seja tentador simplificar a análise propondo que as periferias estão encontrando forças endógenas para suprir a brutal ausência do estado em uma lógica de auto-organização e solidariedade comunitária, é certo que o fenômeno é muito mais complexo do que isso, e, em muitos casos, a forma de obtenção do consenso pode ter origem, por exemplo, na violência de grupos que controlam territórios sob a lógica do crime organizado, do clientelismo político, ou da troca de favores baseada na solidariedade de base religiosa.

O cenário complexo dos assentamentos periféricos, aqui desenhado, enfrenta, além da letalidade da COVID-19, a *necropolítica* exacerbada pelo governo Bolsonaro, que desdenha do isolamento social, seleciona destinatários e libera a conta-gotas o auxílio emergencial, além de claramente dar de ombros para os dados alarmantes a comprovar que, assim como o espaço é hierarquizado (BOURDIEU, 2008), o contágio pelo coronavírus tem distribuição geográfica profundamente desigual, atingindo mais duramente as periferias e a população negra e pobre das cidades. Nenhuma política específica para as periferias, de fato, foi proposta pelo governo federal e é nesse vácuo, que iniciativas da sociedade civil emergem com força.

É nessa conjuntura mórbida que arranjos organizativos das periferias gritam: “Eles combinaram de nos matar, mas nós combinamos de não morrer.” Reunidos em associações de moradores, igrejas ou grupamentos políticos, as periferias trataram de organizar-se, na marra, para enfrentar a crise sanitária e as brutais violações ao direito à cidade. Sem romantizar o fenômeno, e reconhecendo as muitas questões envolvidas em sua análise, considerando a área de interesse do grupo de pesquisa, a investigação procurará centrar-se nas formas de auto-organização popular que parecem representar a retomada de um tecido social associativo, que já foi muito importante no caso de Porto Alegre.

Em pesquisa publicada em 2001, Orlando Alves dos Santos Júnior, pesquisador do Observatório das Metrôpoles, mostrava que Porto Alegre era uma das capitais brasileiras com mais alto índice de associativismo (2001, p 154), entendido como "o vínculo a qualquer organização da sociedade civil de caráter público não estatal e sem fins lucrativos." A investigação de Santos Júnior demonstrou, com base em dados do IBGE de 1996, que 46% da população da capital do RS participava de alguma entidade de caráter não sindical, podendo ser associações de moradores, ou "associações religiosas, filantrópicas, esportivas e culturais" (2001, p.155), a revelar uma “cultura cívica” de participação em assuntos comunitários que pode ter poder explicativo para políticas de gestão democrática que floresceram em Porto Alegre nos anos 1990, como o orçamento participativo, exemplificativamente.

Considerando essa problemática, bem como a área de interesse do projeto ora desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, a presente investigação pretende trabalhar com a seguinte questão orientadora: *em que medida a necropolítica (MBEMBE, 2018), o desamparo e a acentuação da precariedade (BUTLER, 2019) da vida cotidiana dos moradores de periferia no Brasil reforça a resistência ao desmonte da política urbana e retoma a cultura associativa (SANTOS JÚNIOR, 2001) e a luta pelo direito à cidade no país?*

Os dados preliminares da investigação sugerem que “as lutas pelo espaço podem também assumir formas mais *coletivas*” (BOURDIEU, 2018, p.166) e, de fato, pelo menos no caso de Porto Alegre, parece que os anos de desmonte das políticas sociais dos governos Temer e Bolsonaro, aliados à emergência da COVID-19 como um catalizador da necropolítica em curso no país, acabaram por ter um efeito de revitalização do tecido associativo e da cultura cívica das comunidades de periferia, historicamente comprometidas com luta por reforma urbana, hipótese a ser verificada na investigação que ora se inicia.

A depender dos resultados da pesquisa em Porto Alegre, abre-se uma vasta agenda de pesquisa, pois podemos estar diante de um fenômeno de reorganização do tecido associativo das comunidades de baixa renda observável igualmente em outras cidades do país, o que seria um efeito paradoxal da tragédia da pandemia nas periferias do Brasil.

## Referências

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (coord.). **A Miséria do mundo**. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p.159-166.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas**: notas para uma teoria performativa de assembleia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania. A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores in FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betania (Orgs.) **Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana, São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático**. São Paulo: Annablume, 2013.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O *direito das favelas* no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v.11, n.1, 2009, p.89-103.

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

RIBEIRO, Luiz César. **As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/as-metrololes-e-o-direito-a-cidade-na-inflexao-ultraliberal-da-ordem-urbana-brasileira-texto-para-discussao/> Acesso em 06/06/2020.

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

SANTOS JÚNIOR, Orlando. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

STANDING, Guy. **O precariado**: a nova classe perigosa. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.