

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO (FAU)
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PPG)

CAROLINA BAIMA CAVALCANTI

**OS CICLOS DA REFORMA URBANA E SEUS
RESULTADOS:**

Medindo o Direito à Cidade

Brasília

2020

CAROLINA BAIMA CAVALCANTI

**OS CICLOS DA REFORMA URBANA E SEUS
RESULTADOS:**

Medindo o Direito à Cidade

Dissertação submetida à da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de Brasília, Programa de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG), como requisito necessário para a obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Linha de pesquisa: Projeto e Planejamento Urbano e Regional (PP)

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg

Brasília

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Cavalcanti, Carolina Baima

Os ciclos da reforma urbana e seus resultados: Medindo o Direito à Cidade / Carolina Baima Cavalcanti – 2020.

195 p.

Orientador: Benny Schasvasberg

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

1. Direito à Cidade 2. Reforma urbana 3. Políticas Públicas 4. Política Urbana 5. Ministério das Cidades

I. FAU/UnB

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CAVALCANTI, C. B. (2020). Os ciclos da reforma urbana e seus resultados: Medindo o Direito à Cidade. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 195 p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTORA: Carolina Baima Cavalcanti

TÍTULO: Os ciclos da reforma urbana e seus resultados: Medindo o Direito à Cidade.

GRAU: Mestre

ANO: 2020

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização do autor.

Carolina Baima Cavalcanti

CAROLINA BAIMA CAVALCANTI

**OS CICLOS DA REFORMA URBANA E SEUS
RESULTADOS:**

Medindo o Direito à Cidade

Dissertação submetida à da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de Brasília, Programa de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG), como requisito necessário para a obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Linha de pesquisa: Projeto e Planejamento Urbano e Regional (PP)

Data de aprovação:

09/ 07/ 2020

Banca examinadora:

Prof. Dr. Benny Schvarsberg (orientador)
FAU-UnB

Profa. Dar. Carolina Pescatori
FAU-UnB

Prof. Dr. Thiago Trindade
IPOL-UnB

*A todos as companheiras e companheiros em luta
pelo direito à cidade e pela reforma urbana*

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é o resultado da minha experiência profissional no governo federal, minha maior escola, onde tive a oportunidade e o privilégio de trabalhar lado a lado com militantes, pesquisadores e profissionais que ajudaram a construir a história da reforma urbana no Brasil. Nasci como profissional da política urbana junto com o próprio Ministério das Cidades, para onde fui recém-saída da graduação, e de lá pude acompanhar pessoalmente boa parte da trajetória que tento descrever aqui.

Agradeço a todos aqueles que, intencionalmente ou não, contribuíram com a minha formação: Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Inês Magalhães, Margareth Matiko, Grazia de Grazia, Otilie Pinheiro, Sandra Bernardes, Benny Schvasberg, Celso Carvalho, Sergio Andrea, Weber Sutti, Renato Balbim, Rosane Tierno, Cristiane Benedetto, Nelson Saule, Miguel Lobato, Lurdinha, Evaniza Rodrigues, Orlando Santos Junior, Daniel Montandon, Zezéu Ribeiro, Paulo Teixeira e tantos outros que, em sua atuação no Ministério, na Câmara dos Deputados ou no Conselho das Cidades me ensinaram que a cidade é feita para pessoas e deve pertencer a todos, sem distinção.

Agradeço profundamente ao meu orientador, Benny Schvasberg, pela paciência com meus adiamentos, pela liberdade que me concedeu para amadurecer minhas ideias e encontrar minha pesquisa, pelos novos caminhos teóricos que me apresentou, pelas reflexões que enriqueceram todo o processo de construção desse trabalho, e, finalmente, por sua leitura atenta e valiosas contribuições para a finalização da pesquisa.

À Profa. Marília Steinberger, pelas sugestões de leituras e excelentes comentários na banca de qualificação, que foram responsáveis por finalmente me fazer encontrar o caminho ideal para minha pesquisa.

Aos professores do curso de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UnB, pelos debates enriquecedores ao longo do curso, com um agradecimento especial à Carolina Pescatori, amiga e professora, pelas sugestões na banca de qualificação, pelas conversas e pelo incentivo para que eu finalmente concluísse esse trabalho.

Aos colegas e ex-colegas do Ministério das Cidades, que muito me ajudaram com a localização de dados e com sua memória dos fatos: Rogério Marques, Daniele Holanda, Paula Nóbrega, José Cristiano Cruz, Mirna Chaves, Rhayana Bandeira, Jorge Munchen, Roberta Silva, Marina Amorim e Letícia Teixeira. Um agradecimento especial à Júlia Bittencourt, pela revisão de texto, pelas críticas construtivas e pelo suporte na construção dessa pesquisa.

A minha chefe Paula Nóbrega pelo apoio e flexibilidade que me permitiram terminar esse trabalho, mesmo com uma jornada de 40h semanais. Aos colegas de equipe da SEMOB que seguraram as pontas do trabalho enquanto eu corria para finalizar o texto.

Aos companheiros de IAB, pelos excelentes debates e pela oportunidade que me deram de representar a entidade, me permitindo exercer uma nova forma de militância pela reforma urbana. Especialmente agradeço aos colegas Ludmila Correia e Renato Schattan, por compartilharem comigo as angústias acerca de nossas respectivas pesquisas.

Finalmente, à minha muito amada família. Ao meu marido Marcelo, pelo apoio eterno a todos os meus projetos e pela presença constante que me dá segurança para seguir trabalhando em várias frentes de luta. Aos meus filhos, Matheus e Emilia, por entenderem minhas ausências. A minha mãe, Tânia, pelo apoio emocional e logístico em todos os momentos da minha vida e ao meu pai, Paulo, por me incentivar a continuar a experiência acadêmica, pelas críticas sempre pertinentes e, sobretudo, pelo exemplo de vida e trajetória.

RESUMO

Em sua obra seminal *Le Droit à la Ville* (1968), Henri Lefebvre defende, como estratégia para o atingimento do direito à cidade, uma “reforma urbana não reformista”, organizada pelos trabalhadores na forma de um programa a ser proposto às forças políticas formalmente instituídas, preferencialmente de esquerda, as quais se responsabilizariam por sua execução no âmbito do Estado de Direito, modificando-o conforme a necessidade. Partindo da premissa que esse processo foi experienciado no Brasil entre 1950 e 2016, esse trabalho propôs-se a analisar como se deu a formulação, a institucionalização e a materialização, na forma de políticas públicas, do programa brasileiro de reforma urbana, com a finalidade de estabelecer o quanto e de que maneira foi modificado ao longo desse período. Comparamos os resultados alcançados pelas ações desenvolvidas pelo governo federal entre 2003 e 2016 e os objetivos iniciais declarados pela agenda da reforma urbana institucionalizada, confirmando que os avanços do período se localizaram, sobretudo no campo institucional e normativo, não logrando alcançar alterações profundas na estrutura capitalista de produção de cidades. Tal resultado aponta para uma primeira conclusão de que as modificações propostas no programa de reforma urbana pelas forças políticas institucionalizadas acabaram limitando a proposta de reforma urbana em seu conteúdo revolucionário, reduzindo-a a uma estratégia reformista.

Para avançar na avaliação desses resultados e, sobretudo, para ensejar a reflexão sobre os limites da promoção da reforma urbana através do Estado, buscamos avançar no estabelecimento de uma metodologia de avaliação quali-quantitativa, apoiando-nos na hipótese de que é possível medir o direito à cidade, ou seja, é possível delimitar o conceito subjetivo de direito à cidade de forma objetiva o suficiente para que seja mensurável através de indicadores. A proposta tem como objetivo contribuir para o debate sobre justiça e inclusão através da retomada do espaço como objeto de atuação do direito à cidade, tanto sob a ótica da sua delimitação conceitual – pela incorporação de dimensões imateriais ao rol de direitos que o constituem –, quanto em relação às possibilidades de atuação do Estado, através do estabelecimento de políticas públicas com maior aderência aos resultados pretendidos.

Palavras-chave: direito à cidade; reforma urbana; políticas públicas; política urbana; Ministério das Cidades.

ABSTRACT

In his seminal work *Le Droit à la Ville* (1968), Henri Lefebvre defends that urban workers should organize a political program of “non-reformist urban reform” as a strategy for achieving the right to the city. This program should be formally proposed to progressive political parties, which would be responsible for its execution under the rule of law, modifying it as necessary. Based on the premise that this process was experienced in Brazil between 1950 and 2016, this work aimed to analyze how the Brazilian urban reform program took place, through analysis of its formulation, institutionalization and materialization in form of public policies. With that, we intend establish how Brazilian urban reform program has been changed over that period. To do this, we compared the results achieved by the federal government public policies between 2003 and 2016 with the initial objectives declared by the institutionalized urban reform agenda. As a result, we were able to confirm that the advances of the period were located, especially, in the institutional and normative field, failing to address profound changes in the capitalist structure to produce cities. This result points to a preliminary conclusion that the changes made in the urban reform program by institutionalized political forces limited the revolutionary content of urban reform proposal, reducing it to a reformist strategy.

To advance in the evaluation of these results and give rise to reflection on the limits of the promotion of urban reform through the government, we tried to propose a qualitative and quantitative evaluation methodology, based on the hypothesis that it is possible measure the right to the city. In another words, it means that is possible to delimit the subjective concept of the right to the city in an objective way, making possible to measure it through indicators. The proposal aims to contribute to the debate on justice and inclusion through the resumption of space as a main object of the right to the city. This should be done both from the perspective of its conceptual delimitation - by the incorporation of immaterial dimensions into the list of rights that constitute right to the city -, and in relation to the government possibilities for action, through the establishment of public policies with greater adherence to the intended results.

Keywords: right to the city; urban reform; public policy; urban policy; Ministry of Cities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Cronologia do Direito à Cidade nos documentos internacionais (1992 -2016)	61
Figura 02: A reforma urbana no Brasil – linha do tempo	72
Figura 03: Evolução da adesão ao SNHIS e da elaboração do PLHIS (2006-2016)	82
Figura 04: Investimentos em UAP, por fonte (2004-2018)	84
Figura 05: Contratação anual PMCMV por faixa de renda (2009-2016)	86
Figura 06: Evolução investimento OGU em habitação, por programa (2004-2018)	88
Figura 07: Déficit e inadequação habitacional, por componente (2007-2015)	91
Figura 08: Participação dos componentes do déficit habitacional (2007-2015)	91
Figura 09: Evolução investimentos em saneamento, total e por fonte, 2004-2018	98
Figura 10: Investimento OGU em saneamento, por componente (2004-2018)	99
Figura 11: Evolução da elaboração dos Planos de Saneamento x metas PLANSAB ...	101
Figura 12: Cobertura dos serviços de saneamento básico, por componente	102
Figura 13: Evolução do investimento em saneamento (2004-2018)	103
Figura 14: Investimento em mobilidade urbana, por programa e fonte (2004-2018) ...	108
Figura 15: Evolução do investimento em mobilidade urbana (2004-2018)	108
Figura 16: Evolução do orçamento para mobilidade, por modal (2004-2018)	109
Figura 17: Municípios que possuem Plano de Mobilidade Urbana, por porte	113
Figura 18: Percentual da renda comprometida com o transporte (2010-2015)	115
Figura 19: Percentual médio da população que leva uma hora ou mais em deslocamento para o trabalho, por faixa de renda, em regiões metropolitanas e DF (2011-2015)	115
Figura 20: Evolução do orçamento para habitação, saneamento e mobilidade urbana (2003-2018)	118
Figura 21: Municípios brasileiros com Plano Diretor elaborado, total e acima de 20 mil habitantes (2001-2015)	125
Figura 22: Incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos PDs	126
Figura 23: Evolução do orçamento da política urbana e fundiária, por linha de atuação (2004-2018)	135
Figura 24: Número de municípios com conselho municipal de política urbana (2001-2012)	146
Figura 25: Trajetória Normativa e Institucional da agenda da Reforma Urbana (2001-2018)	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Planos Diretores, segundo instituição de Conselho Municipal da Cidade ou similar	145
Tabela 02: Elementos constitutivos do direito à cidade, relativos ao direito ao espaço físico, segundo documentos de referência	161
Tabela 03: Elementos constitutivos do direito à cidade, relativos ao direito ao espaço político, segundo documentos de referência	162

LISTA DE SIGLAS

ANCOP - Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa

ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

APL – Anteprojeto de Lei

APP – Área de Preservação Permanente

BC – Banco Central

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BR CIDADES - Plataforma Brasil Cidades

BRT – *Bus Rapid Transit*

CBIC – Câmara Brasileira da Construção Civil

CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CGFNHIS – Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNC – Conferência Nacional das Cidades

CNH – Conselho Nacional de Habitação

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CIMCFUrb – Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos

CONCIDADES – Conselho Nacional das Cidades

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

CONPUR – Conselho Nacional de Política Urbana e Regional

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

DF – Distrito Federal

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EC – Estatuto da Cidade

ECO – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

FAL – Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FDTU - Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

FCOC – *Frente Continental de Organizaciones Comunais*

FII – Fundo de Investimento Imobiliário

FMDV – Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades

FNA – Federação Nacional dos Arquitetos

FNDUI – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

FNH – Fundo Nacional de Habitação

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental

FUBRA – Fundação Universidade de Brasília

FUM – Fórum Social Mundial

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

HIC – *Habitat Internacional Coalition*

HIS – Habitação de Interesse Social

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPASE – instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
LBI – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência
LDU – Lei do Desenvolvimento Urbano
MCIDADES – Ministério das Cidades
MCMV – Minha Casa Minha Vida
MCMV-E – Minha Casa Minha Vida - Entidades
MDT – Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano
ME – Ministério da Economia
MHU – Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio-Ambiente
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
MP – Medida Provisória
MPL – Movimento Passe Livre
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCS – Programa Crédito Solidário
PDP – Plano Diretor Participativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PDTU – Plano Diretor de Transportes Urbanos
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação
PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Plano Nacional de Habitação
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PP – Partido Progressista
PPI – Projeto Piloto de Investimento
PPP – Parceria Público Privada
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSH – Programa Subsídio à Habitação de Interesse Social
PSL – Partido Social Liberal
PSM – Produção Social da Moradia
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM – Região Metropolitana
SBHS – Sistema Brasileiro de Habitação Social
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SDI – *Shack Slum Dwellers International*
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEMOB – Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SHRU – Seminário de Habitação e Reforma Urbana: O Homem, sua Casa, sua Cidade
SMH – Sistema Municipal de Habitação
SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNH – Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SUS – Sistema Único de Saúde

RFFSA – Rede Ferroviária Federal

UAP – Urbanização de Assentamentos Precários

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UH – Unidade Habitacional

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

WIEGO - Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando

WHRCF – Fórum de Cidades pelos Direitos Humanos

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
Contextualização e temática	18
Problema de pesquisa	25
Objetivos	27
Hipótese e procedimentos metodológicos	28
1 A FORMULAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: da construção teórica à agenda política de reforma urbana	31
1.1 O direito à cidade e a produção do espaço	32
1.2 A reforma urbana: uma estratégia para o direito à cidade	37
1.3 A reforma urbana no contexto brasileiro: a formulação de uma agenda institucional	41
1.3.1 O Plano Diretor e o ideário de reforma urbana	48
2 OS ESFORÇOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: a apropriação da agenda de reforma urbana pelo Estado	51
2.1 A formação do discurso político da reforma urbana: o papel do Partido dos Trabalhadores	52
2.2 A “positivação” do direito à cidade	55
2.3 A construção de uma agenda internacional para o direito à cidade	61
3 A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: a PNDU da reforma urbana e suas políticas setoriais	73
3.1 A política de desenvolvimento urbano entre 2003 e 2018	73
3.2 Materialização do direito à cidade: metodologia de análise	77
3.3 A política habitacional	77
3.3.1 Um marco legal para a Política Nacional de Habitação	80
3.3.2 Os investimentos em habitação	83
3.3.3 Resultados em relação à PNDU	89
3.4 A política de saneamento básico	93
3.4.1 Um marco regulatório para o saneamento básico	95
3.4.2 O PLANSAB e os investimentos em saneamento	97
3.4.3 Resultados em relação à PNDU	101
3.5 A política de mobilidade urbana	105
3.5.1 Os investimentos federais em mobilidade urbana	107

3.5.2 A regulamentação da Política Nacional de Mobilidade Urbana	110
3.5.3 Resultados em relação à PNDU	114
4 A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: as políticas “transversais” de gestão territorial e controle social	120
4.1 O Planejamento territorial e a política fundiária	122
4.1.1 A política de apoio à elaboração de Planos Diretores Participativos	123
4.1.2 A Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável	128
4.1.3 As políticas nacionais de reabilitação de áreas urbanas centrais e prevenção de riscos em assentamentos precários	135
4.1.4 Resultados em relação à PNDU	138
4.2 Participação popular e controle social	142
4.2.1 O Conselho das Cidades	142
4.2.2 A gestão participativa nos Planos Diretores	144
4.2.3 A Conferência Nacional das Cidades	146
4.2.4 Resultados em relação à PNDU	149
5 MEDINDO O DIREITO À CIDADE	151
5.1 Um breve balanço crítico dos ciclos do direito à cidade	151
5.2 Esboçando uma proposta	156
5.2.1 A definição operacional do conceito abstrato de direito à cidade	157
5.2.2 Especificação das dimensões do direito à cidade: os elementos constitutivos	158
5.2.3 Especificação dos elementos constitutivos segundo a agenda política da reforma urbana	163
5.2.4 Próximos passos	175
CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	183

INTRODUÇÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO E TEMÁTICA

Esse trabalho propõe um debate sobre o direito à cidade e a reforma urbana no Brasil, debruçando-se, em particular, sobre as possibilidades teóricas e metodológicas da transformação de ambos em políticas públicas a partir das referências empíricas da trajetória brasileira na vigência do Estatuto da Cidade, como marco jurídico-urbanístico do tema, advindo da Constituição Federal de 1988. Inicialmente, cabe destacar que tomamos como premissa que tanto o direito à cidade quanto a reforma urbana, no sentido que conhecemos atualmente, consistem em respostas políticas ao modo capitalista de produção de cidades, que confere valor de mercadoria aos espaços urbanos e exclui a população mais pobre de seu usufruto pleno. A presente investigação, portanto, se estrutura a partir da premissa de que houve no Brasil, nos últimos anos do século XX e no início do século XXI, uma conjuntura política relativamente favorável à reversão desse quadro, consubstanciada na eleição do Partido dos Trabalhadores para o governo federal com o apoio declarado de movimentos e entidades populares historicamente comprometidas com o acesso da população mais pobre à cidade e a suas benesses.

Para tanto, partimos da teoria de Henri Lefebvre e delimitamos o “direito à cidade” como a apropriação coletiva de uma série de direitos que “mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida”, (LEFEBVRE, [1968] 2011, p. 139). É também de Lefebvre o conceito de reforma urbana que utilizamos nesse trabalho: uma “reforma urbana não reformista”, antes revolucionária, na medida em que seria capaz de alterar as relações sociais de produção do espaço. Segundo o autor, essa reforma urbana constitui-se, mais especificamente, em uma estratégia para o atingimento do direito à cidade, organizada pelos trabalhadores na forma de um programa a ser proposto às forças políticas formalmente instituídas, preferencialmente de esquerda. Tais forças se responsabilizariam pela execução desse programa de reforma urbana no âmbito do Estado de Direito, modificando-o conforme a necessidade:

- a) Um *programa político de reforma urbana*, reforma não definida pelos contextos e possibilidades da sociedade atual, não sujeita a um “realismo”, ainda que baseado no estudo das realidades (por outras palavras: a reforma assim concebida não se limita ao reformismo). (...) Será estabelecido a fim de ser proposto às forças políticas, isto é, aos partidos. Pode-se mesmo acrescentar que ele será submetido preferencialmente aos partidos “de esquerda”, formações políticas que representam

ou querem representar a classe operária. (...) Será *proposto* (livre para ser modificado por e para aqueles que se encarregarão dele). Que as forças políticas assumam suas responsabilidades. (LEFEBVRE, [1968] 2011, p. 114).

Observando como o debate sobre a desigualdade e inclusão dos pobres urbanos se desenvolveu no Brasil (FERNANDES, 1974; SINGER, 1977, 2017; OLIVEIRA, 2017; ARRETICHE, 215) entendemos que é possível afirmar que o processo de organização e “entrega” do programa político preconizado por Lefebvre acabou acontecendo na prática ao longo da segunda metade do século XX. Entre as décadas de 1950 e 1980, mesmo diante e dentro de um sistema político repressor e violento da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985), estratégias de ampliação do acesso à terra – urbana e rural - para a população mais pobre passaram por um longo período de *formulação* e *maturação*, vinculadas a lutas locais e a um amplo trabalho de base de movimentos eclesiais e populares¹. Dessa experiência, entidades da sociedade civil e movimentos sociais urbanos, organizados em torno de uma plataforma nacional - o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), criado em 1987 - puderam sistematizar um conjunto de premissas e proposições cujo propósito era reverter a lógica excludente de produção e reprodução do espaço urbano. O chamado “ideário” da reforma urbana foi organizado como uma agenda política sendo paulatinamente “entregue” aos cuidados das forças políticas organizadas, especialmente aquelas atuantes no campo “progressista”², nos últimos anos do século passado, para apropriação e implantação, conforme sugerido por Lefebvre.

O país passava então por uma conjuntura bastante favorável à incorporação de ideias progressistas na agenda estatal, dentre elas a de uma política urbana voltada para a redução das desigualdades sócio-territoriais. Isso permitiu o início do que denominamos aqui como *ciclo de institucionalização do direito à cidade* e, conseqüentemente, de apropriação da agenda da reforma urbana pelo Estado. Esse ciclo se estendeu por mais de vinte anos, indo da inclusão do tema da reforma urbana na Constituição Federal, em 1988, até a estruturação formal do governo para implantação de sua agenda, o que consideramos que ocorreu em 2003, com a criação do Ministério e do Conselho das Cidades. Nesse meio tempo, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), aprovado na forma de regulamentação do texto constitucional, elencou diretrizes e definiu instrumentos que, naquele momento, supunham-se capazes de municiar o Estado na

¹ Trabalho desenvolvido primeiramente através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a partir da teoria da economia humana de Lebert, e depois, pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), na definição de uma plataforma de Reforma Agrária, a qual inspirou a unificação da lutas urbanas em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), o qual, por sua vez, deu origem ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

² Partidos dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e outros do campo das esquerdas.

execução do programa político da reforma urbana, voltado para a ampliação do direito à cidade e inclusão dos mais pobres.

Além da incorporação do tema no ordenamento jurídico nacional, a abertura política construída ao longo das décadas de 1980 e 1990 também possibilitou a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para o governo central em 2002, com considerável base social e parlamentar de apoio, destacando-se o fato de que foi exatamente a atuação do PT em administrações municipais³ que forneceu as bases para a consolidação de boa parte dos instrumentos de política urbana elencados no Estatuto da Cidade.

Assim, à época de sua primeira vitória nacional nas urnas, o partido se mostrava bastante favorável à adoção de políticas públicas relacionadas ao tema da reforma urbana, o que nos levou a considerar o início do primeiro mandato de Lula na Presidência da República, em 2003, como o marco inicial de uma nova etapa da relação entre o Estado e o programa político da reforma urbana, que denominamos aqui como *ciclo de materialização do Direito à Cidade*, marcado pela tentativa de transformação da agenda da reforma urbana em ações concretas e políticas públicas estatais. O *ciclo de materialização* compreende o período situado entre 2003 e 2018 e é composto por dois subciclos. O primeiro, a que denominamos *subciclo de execução*, corresponde ao período em que o Partido dos Trabalhadores esteve na Presidência da República, indo de 2003 a 2016. Nesse intervalo, entendemos ser possível identificar a intenção declarada do governo federal de agir para reduzir as desigualdades sócio espaciais nas cidades, sobretudo através de duas grandes estratégias: a inversão de prioridades nos investimentos e o fortalecimento da gestão democrática. O segundo subciclo, que nomeamos *subciclo de ruptura*, inicia-se com o afastamento da então presidenta Dilma Rousseff e corresponde aos anos de 2017 e 2018. Esse período caracteriza-se por turbulências políticas e por sucessivos desmontes na estrutura da política urbana organizada no período anterior, configurando-se no abandono da agenda progressista pelo governo federal.

Cabe ressaltar que a ideia de promover uma reforma urbana real através de políticas públicas federais já vinha perdendo força desde 2009, ano marcado pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Com a meta inicial de construir um milhão de casas populares, o programa teve entre seus objetivos ativar um processo anticíclico de crescimento econômico destinado a minimizar os efeitos da crise internacional dos *subprimes* de 2008 (BALBIM; KRAUSE e NETO, 2015). O “antídoto” aparentemente funcionou bem entre 2009 e 2013, quando a indústria da construção civil e o mercado imobiliário, alavancados

³ Tais experiências estão sistematizadas no livro “Desafios do governo local: o modo petista de governar”, organizado por Tarso Genro a partir de um seminário realizado sobre o tema em 1996, em Brasília.

pelo PMCMV e por grandes obras promovidas pelo governo federal (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e obras voltadas para os grandes eventos esportivos sediados pelo Brasil - Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), promoveram parte significativa do o crescimento do PIB entre 2010 e 2013⁴. O aquecimento do mercado imobiliário, no entanto, provocou uma alta nos preços da terra bem superior ao crescimento dos rendimentos da população⁵, dificultando o acesso das pessoas mais pobres às áreas bem localizadas das cidades. No fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2014, Schvasberg analisa que:

A iniciativa política e, por consequência, também econômica, da política urbana no Brasil nesta conjuntura de finalização do primeiro governo Dilma após o conjunto de resultados de dois programas MCMV-2 e PAC-2 está mais fortemente ainda recrudescida nas mãos das coalizões formadas na lógica da especulação rentista imobiliária [...] o Ministério das Cidades segue e aprofunda seu ‘modelo de balcão’, [...] cada vez mais acomodado na lógica conservadora da base aliada para governabilidade. (SCHVARSBERG: 2014, p.180-181)

Essa avaliação, no entanto, vinha se consolidando desde o fim do segundo mandato do Presidente Lula, em 2010, quando lideranças acadêmicas e políticas ligadas ao movimento pela reforma urbana já apontavam o fim do compromisso do governo com a agenda. No livro “O impasse da política urbana no Brasil”, de 2011, Ermínia Maricato, ex-secretária executiva do Ministério das Cidades, afirmava, já naquele momento, que:

Acabou-se um ciclo que prenunciava reformas urbanas, em especial a reforma fundiária e imobiliária. A experiência das prefeituras “democráticas e populares” parece ter chegado ao limite. A produção acadêmica crítica está num impasse. Grande parte dos movimentos sociais e sindicais está contida entre o pragmatismo e o corporativismo. Os mais combativos estão sob pressão da mídia, do agronegócio e dos numerosos processos jurídicos de criminalização. (MARICATO, 2011, pg. 9)

[...]

Utopias como o ideário da “reforma urbana” que tem o “direito à cidade” ou a justiça urbana como questão central são aparentemente fontes perenes de conflitos, mas cabe refletir se esse ideário resiste diante das mudanças referidas e porque ele parece ter se evaporado. (MARICATO, 2011, pg.29)

⁴ Banco de Dados da Câmara Brasileira de Construção Civil (CBIC), disponível em: <http://www.cbicdados.com.br>, consulta em 07/05/2019.

⁵ Em reportagem publicada em janeiro de 2014 (disponível em: <https://economia.estadao.com.br>), o Jornal “Estadão” declara que, segundo pesquisa comparativa realizada em 54 países por bancos centrais de todo o mundo, o preço médio dos imóveis brasileiros subiu 121,6% no período pós-crise de 2008. Já a remuneração média do trabalhador formal acumulou, entre 2009 e 2013, um aumento real de 12,2%, segundo análise do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (disponível em: www.dieese.org.br).

No mesmo ano, durante o XIV Encontro Nacional da ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, foi organizada sessão especial destinada à avaliação dos 10 anos de vigência do Estatuto da Cidade. Os textos produzidos pelos pesquisadores e especialistas convidados para a sessão foram reunidos em coletânea lançada em 2012 sob o título “Leituras da Cidade”. Na ocasião, diversas análises buscaram explicações para o ocorrido. Schvasberg (2012), por exemplo, aponta que qualquer legislação, por mais avançada que seja - como o Estatuto da Cidade e a Lei nº 11.977/09, marco legal da regularização fundiária -, é insuficiente para alterar práticas políticas, socioeconômicas e urbanísticas históricas, que se encontram profundamente enraizadas nas estruturas públicas (sobretudo locais) e na sociedade como um todo (SCHVASBERG, 2012, p. 110). Rolnik (2012), por sua vez, aponta duas questões centrais: a dinâmica de coalizão política, característica da democracia brasileira, e a opção por uma pauta de desenvolvimento que preconizava a “integração pelo consumo”, a geração de empregos e a melhoria das condições salariais. Na seara do desenvolvimento urbano, isso se refletiu na priorização do uso dos recursos públicos para promover grandes projetos de infraestrutura, em detrimento do fortalecimento de espaços de planejamento e ordenamento territorial, desconsiderando, em grande medida, os processos e fragilidades locais. (ROLNIK, 2012, p. 110)

A nosso ver, as abordagens de Schvasberg e Rolnik trazem à luz um quadro de fragilidade institucional generalizada, no qual aparecem, de um lado, gestões municipais dominadas por práticas políticas conservadoras e patrimonialistas e, de outro, um governo central refém do apoio de uma base parlamentar de cunho eminentemente conservador para garantir sua sustentação. A necessidade de coalizão com atores e forças representantes dos interesses hegemônicos das classes mais abastadas prejudicou qualquer intenção de enfrentamento desses interesses pelo governo, o qual passou a adotar a estratégia de só levar a termo medidas que se mostrassem capazes de representar uma saída de conciliação entre os interesses de mercado e os interesses da população mais pobre. Medidas que desafiassem as práticas seculares de exclusão urbana - como a retenção especulativa de imóveis, a concentração fundiária e outras – foram deixadas de lado. Em outras palavras, a própria agenda política da reforma urbana foi deixada de lado em prol de uma agenda mais “palatável”, de cunho socialdemocrata, sobre a qual foi possível construir alguns consensos.

Devido ao grande crescimento econômico experimentado pelo país entre 1999 e 2009, a opção conciliatória de estimular o consumo como forma de inclusão da população mais pobre tornou-se possível. O modelo - que contribuiu, de certo modo, para reduzir o quadro de desigualdade extrema entre os pobres e os ricos no Brasil, mas não foi capaz de alterar a base

de reprodução dessa desigualdade - começou a demonstrar suas fragilidades a partir de 2013, quando começaram ficar visíveis os efeitos da crise financeira de 2008, Inicialmente retardadas pela política de grandes investimentos federais no setor de construção civil, as consequências da crise internacional foram sentidas sobretudo pela população mais pobre, que perdeu seu poder de consumo recém-adquirido.

Essa perda esteve na origem das “Jornadas de Junho de 2013”, onda de manifestações públicas que ocorreram em todo o país e que tiveram como estopim o aumento das tarifas de transporte público no primeiro semestre de 2013. Os protestos populares rapidamente evoluíram para um sentimento de revolta, associando a baixa taxa de entrega de serviços públicos de qualidade à ideia de corrupção generalizada dos agentes do Estado. Movimentos de direita e extrema-direita aproveitaram a insatisfação geral da população com as condições de vida e com a classe política em geral para promover a desconstrução da imagem da esquerda, e junto com ela, de seu programa político, promovendo uma alteração profunda no cenário político do país⁶.

No que diz respeito ao governo federal, ficou claro que a substituição da agenda de “mudanças de paradigmas” por uma agenda conciliatória não foi nem suficientemente progressista para produzir cidades mais igualitárias nem suficientemente conservadora para impedir os desdobramentos políticos que se seguiram a 2013 e que levaram ao afastamento da Presidenta eleita Dilma Rousseff (PT) em 2016. No período subsequente, os princípios ligados à agenda da reforma urbana não somente foram abandonados, como se buscou rapidamente sua desconstrução, retrocedendo em alguns pontos considerados como avanços do período anterior. Entre o fim de 2016 e 2018 foram suspensas as atividades do Conselho das Cidades, foram alterados os marcos regulatórios de saneamento e de regularização fundiária, assim como as regras para o financiamento habitacional, em benefício de setores rentistas atuantes nas cidades. Finalmente, em meio ao desmonte da agenda progressista, foi eleito para a Presidência da República, em 2018, de Jair Bolsonaro, do até então desconhecido Partido Social Liberal (PSL), cuja base política associou uma agenda econômica liberal com a redução dos espaços de diálogo e negociação com a sociedade civil organizada e com movimentos sociais, passando pelo fortalecimento de posturas conservadoras no campo dos costumes.

⁶ Para aprofundar a análise, veja-se o livro “Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil” (Boitempo, 2013), escrito durante as manifestações.

No campo da política urbana, a nova gestão se inicia com a extinção do Conselho⁷ e do Ministério das Cidades⁸, associada à elaboração de uma nova “política nacional de desenvolvimento urbano”⁹. O ano de 2018, portanto, marca não somente do fim do *ciclo de materialização*, mas também o encerramento da experiência de elaboração e entrega ao Estado do programa político destinado à ampliação do direito à cidade, consolidando a ruptura definitiva entre a agenda da reforma urbana e o governo.

A perda de espaço e o paulatino fechamento dos espaços de negociação institucional conquistados no período anterior, no entanto, deu fôlego para uma nova mobilização da sociedade civil em torno do tema do direito à cidade. Dentre os novos fóruns e coletivos sociais urbanos criados a partir de 2016, se destaca a Plataforma Brasil Cidades ou BR CIDADES. A plataforma foi lançada em 2017 com o manifesto intitulado “# BRASIL/ CIDADES: projeto para as cidades do Brasil”, o qual foi subscrito por diversas entidades e movimentos populares historicamente ligados à luta pela reforma urbana.¹⁰

A partir de um olhar crítico sobre o período que se encerrou, essa nova tentativa de mobilização social vislumbra a revisão da agenda da reforma urbana inserindo-a em um contexto de discussão das cidades em um sentido mais amplo, que integre o debate sobre moradia com os debates sobre mobilidade, transporte e infraestrutura e, ainda com questões como trabalho, renda, meio ambiente e diversidade:

É urgente elaborar, por meio de uma construção social, um projeto para as cidades do Brasil, no médio e longo prazo, tendo como parâmetros a justiça espacial, intraurbana e regional; a sustentabilidade social, econômica e ambiental; o

⁷ Decreto nº 9.759, de 11 de Abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, disponível para consulta em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm

⁸ O Ministério das Cidades foi fundido ao Ministério da Integração Nacional para formação do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme definido na Medida Provisória nº 870, de 1º de Janeiro de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, disponível para consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm.

⁹ O Decreto nº 9.666, de 2 de Janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Regional, define como atribuição da nova pasta conduzir o processo de formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (art. 20, inciso I). O Decreto nº 9.666/2019 encontra-se disponível para consulta em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9666.htm.

¹⁰ A formulação inicial do manifesto, disponível em www.brcidades.org, foi uma iniciativa dos quadros da Frente Brasil Popular, coletivo fundado em 2015 como célula de resistência política de instituições e organizações de esquerda ligadas ao Partido dos Trabalhadores. Atualmente o Projeto BR Cidades é composto de núcleos estaduais e uma coordenação nacional, baseada em São Paulo. A ideia por trás da plataforma é congregar movimentos e entidades populares - além de outras frentes de luta política de esquerda, como o Levante Popular da Juventude - em torno da construção de uma agenda de médio e longo prazo para as cidades.

combate a toda sorte de desigualdade — social, racial e de gênero —, o respeito à diversidade geográfica e cultural, além do controle social e o respeito aos recursos públicos.

Deve ser recuperado o protagonismo dos municípios e dos cidadãos nos destinos das cidades. Os investimentos – finalidade e localização – devem estar subordinados aos indicadores de vulnerabilidade social e ambiental e ao controle social, de modo a afastar a influência dos lobbies ligados a interesses privados e aos financiamentos de campanhas eleitorais.

(Manifesto “# BRASIL/ CIDADES, 2017, p.4)

Entendemos que discutir a cidade de modo abrangente, considerando as inúmeras dimensões da vida urbana, significa redescobrir o que é a cidade e no que consiste ter ou não ter direito a ela. Fazer isso de forma associada com uma proposta de orientar os investimentos públicos por indicadores de vulnerabilidade - social e ambiental – também significa, a nosso ver, a necessidade de se delimitar parâmetros capazes de caracterizar a real “inversão de prioridades” de investimentos, tão desejada pelos setores da esquerda, e, sobretudo, pelos movimentos populares de moradia vocalizando segmentos sociais excluídos do direito à cidade. Para isso, é necessário localizar e delimitar com clareza, o(s) estado(s) de inclusão e acesso que se pretende que a “nova cidade” – integrada, democrática e sustentável - ofereça de forma universal.

É exatamente problematizando a temática dos índices, indicadores e parâmetros que esperamos contribuir com este trabalho, ou seja, buscando incluir no debate instrumentos recursos e métodos de aferição objetiva que ajudem a avançar na construção da política urbana, tanto sob a perspectiva da formulação e desenho de políticas públicas quanto na avaliação de sua eficiência e eficácia para a conquista do direito à cidade.

PROBLEMA DE PESQUISA

A aceleração do processo de urbanização do Brasil, iniciada em meados do século XX, teve seu ápice durante os governos militares que se instalaram no poder entre 1964 e 1985. Caracterizados por uma política que priorizava o crescimento econômico em detrimento da distribuição de renda¹¹ e pela repressão a organizações sociais, os governos militares não só aprofundaram o quadro de desigualdade social e exclusão como também impediram, em grande escala, a organização da sociedade civil. A consolidação de entidades e organizações sociais, no entanto, é essencial para a formação política da população. A constante vigilância e a

¹¹ “Fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”, frase atribuída à Delfim Neto, Ministro da Fazenda (1967 a 1974), da Agricultura (1979) e do Planejamento (1979 a 1985) e principal implementador da política desenvolvimentista responsável por altas taxas de crescimento da economia sem distribuição de renda.

repressão violenta impetrada durante a ditadura militar pelos agentes do Estado contra dirigentes sindicais e movimentos sociais urbanos e rurais atrasaram o amadurecimento democrático do país.

Somente a partir da década de 1980 as organizações de trabalhadores e movimentos populares puderam voltar a atuar plenamente na cena política. Na esteira do “otimismo democrático” decorrente do fim do regime militar, as organizações de esquerda lograram êxito na elaboração de uma carta constitucional baseada em valores e princípios avançados, dentre eles a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades, pontos centrais do programa político da reforma urbana. Porém, o que se constituiu como uma grande vitória institucional, na prática mostrou-se insuficiente para alterar a realidade concreta do país. Nos anos seguintes, os valores progressistas da “Constituição Cidadã” passaram a coexistir tanto com resquícios do regime autoritário recém-finalizado quanto com práticas de arcaísmo político que nunca foram completamente erradicadas, como o clientelismo, o prebendalismo e o favoritismo (MOISÉS, 2019).

Em todos os setores, a realidade atrasada da prática política impôs-se como premissa e condição para a implementação de políticas públicas. Com programa político da reforma urbana não foi diferente. Conforme já amplamente concluído pela literatura nacional, diante das exigências do jogo político e da necessidade de manter em equilíbrio as forças necessárias para a sustentação do governo, muitos pontos da agenda da reforma urbana foram abandonados ou implantados de forma incompleta, cedendo às pressões exercidas pelos mais diversos setores rentistas com interesse sobre as cidades.

Em que pesem os vícios e desvios recorrentemente imputados à democracia brasileira, é certo que um governo eleito pelo voto popular precisa não somente conviver com a oposição declarada, mas também com um enorme contingente de forças e interesses políticos que trabalham para impedir alterações profundas na estrutura social. Para implantar a agenda progressista de inclusão urbana, foram elaboradas normas, criadas instituições e ampliados os investimentos setoriais. Tudo isso, no entanto, sem comprometer a estrutura social estabelecida pelas exigências do capitalismo, caso contrário, a continuidade do próprio governo e, conseqüentemente, de seu projeto de inclusão estaria ameaçada. **Nesse contexto, é realmente possível afirmar que houve avanços em relação ao direito à cidade?**

Para buscar a resposta a essa indagação, construímos, como primeiro passo de uma pesquisa maior, uma proposta de análise da trajetória do direito à cidade, desde sua formulação teoria até sua incorporação e transformação pelo Estado. O objetivo dessa análise inicial foi enquadrar todo o processo de amadurecimento conceitual e político da agenda da reforma

urbana em uma lógica sistêmica, que permitisse encaixar leituras setoriais e abordagens críticas diversas em um todo comum. A ideia foi detalhar o processo que levou aos resultados que se pretende avaliar, sistematizando uma análise global, de caráter qualitativo.

Entende-se que o resultado dessa análise não é suficiente para responder com certeza a indagação proposta e que, para isso, seria necessária uma análise quantitativa complementar que necessitaria de maior desenvolvimento. O esforço de pesquisa feito no âmbito deste trabalho nos permite afirmar a possibilidade e a necessidade de realizar essa análise, estabelecendo parâmetros para avaliar a ocorrência de melhorias reais em dimensões relacionadas à justiça sócio territorial, medidas a partir de indicadores que dialoguem com o conceito de direito à cidade¹². No entanto, a seleção e a aplicação desses indicadores para verificação empírica de eventuais avanços não caberiam no escopo de uma dissertação de mestrado, restando essa etapa para desenvolvimento futuro. Nosso problema de pesquisa, portanto, se delimita na discussão e reflexão acerca da possibilidade e necessidade de tal parametrização objetiva no âmbito da aplicabilidade conceitual do direito à cidade em políticas públicas urbanas no Brasil.

OBJETIVOS

A pesquisa proposta nesse trabalho corresponde à primeira etapa de um projeto maior que tem como objetivo contribuir para a avaliação do ciclo de “formulação-institucionalização-materização” do direito à cidade, que, a nosso ver, tomou lugar no Brasil entre 1950 e 2015. A ideia geral do projeto é estabelecer mecanismos para verificação objetiva dos avanços do em relação à ampliação do direito à cidade. Para tanto, essa primeira etapa tem como objetivo analisar o quanto e de que maneira o programa original da reforma urbana foi modificado ao longo desse período localizando, na medida do possível, as causas e os efeitos dessas modificações. Com isso, espera-se contribuir para o novo debate em curso sobre justiça e inclusão espacial, tanto sob a ótica da delimitação conceitual de direito à cidade, quanto em relação à avaliação das estratégias adotadas no país para alcançá-lo.

O trabalho justifica-se pela necessidade de produzir novos elementos e conteúdos avaliativos que possam contribuir de alguma maneira para o início de um novo ciclo, de “reconstrução” da agenda da reforma urbana, trazendo novamente a inclusão social para o centro do debate sobre o desenvolvimento. Essa questão que se faz especialmente necessária frente à perspectiva atual de retrocessos democráticos e sociais. A relevância dessa etapa da

¹² Permitam a verificação empírica e objetiva dos componentes do direito à cidade, segundo a agenda da reforma urbana.

pesquisa está em sua potencial contribuição para as discussões da reforma urbana, através da sistematização, a luz do conceito de direito a cidade, de um período histórico para as lutas sociais urbanas no Brasil.

Esse esforço de sistematização traz novas possibilidades para a abordagem do tema, inclusive lançando bases para a construção de uma metodologia quali-quantitativa de avaliação do direito à cidade, baseada em indicadores e referências empíricas parametrizadas, a partir da qual, espera-se fazer provocações e interpelações à política pública urbana em duas direções:

1. oferecendo aportes críticos para a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e,
2. contribuindo para o debate em torno das novas estratégias para a agenda da reforma urbana.

Para tanto, tencionamos atingir aqui os seguintes objetivos específicos:

- a) Sistematizar no tempo os acontecimentos políticos e sociais relativos ao direito à cidade no Brasil, organizando-os em ciclos e subciclos de acordo com suas características em relação à proposição teórica de Lefebvre para a reforma urbana;
- b) Avaliar a atuação do Ministério das Cidades frente às recomendações iniciais para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sistematizadas na 1ª Conferência Nacional das Cidades;
- c) Aprofundar a análise dos elementos que compõem o conceito de direito à cidade consolidado nos ciclos de formulação e institucionalização, a fim de estabelecer uma possibilidade de mensuração empírica desses elementos, com critérios objetivos.

HIPÓTESE E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa proposta nesse trabalho parte da premissa que houve no Brasil, entre a segunda metade século XX e os primeiros vinte anos do século XXI, uma conjuntura favorável à formulação de uma agenda política destinada à ampliação do direito à cidade, consolidada em uma proposta institucional de reforma urbana, a partir da qual foram desenvolvidos diversos experimentos de políticas públicas em governos municipais, estaduais e no governo federal, sendo esta última objeto da análise específica desenvolvida nesse trabalho. Tais experimentos admitiram e absorveram em alguma medida, as intenções determinadas pela agenda política de reforma urbana, sempre a partir da disputa e pressão exercida pelos movimentos populares organizados.

Hoje, esse ciclo parece ter se esgotado, sobretudo no âmbito do governo federal. A partir das novas possibilidades e estratégias de mobilização e organização da sociedade civil, um novo

ciclo poderá ser reaberto em alguns anos. Nesse momento, a elaboração de referenciais parametrizadores capazes de endereçar à sociedade e ao corpo político as dimensões da realidade da injustiça urbana que se necessita alterar parece necessária e pertinente. Isso porque, a nosso ver, para se avançar na incorporação do direito à cidade nas práticas sociais que levam à produção do espaço urbano excludente e desigual o ideário subjetivo do direito à cidade precisa não só ser positivado, ou seja, transformado em leis e políticas públicas, como estas, por sua vez, devem ser passíveis de percepção empírica e de avaliação fundamentada e sistemática.

Chegamos, portanto à hipótese necessária para completar a trajetória avaliativa que poderá levar à resposta ao nosso problema de pesquisa: é possível delimitar o conceito subjetivo de direito à cidade de forma objetiva o suficiente para permitir o estabelecimento de parâmetros para o seu alcance através de políticas públicas, ou seja, **é possível, de alguma forma, medir o direito à cidade.**

Buscando a confirmação dessa hipótese, concentramos, como opção metodológica, essa primeira etapa de pesquisa no detalhamento da ideia de direito à cidade e seus desdobramentos no contexto brasileiro. Para tanto, tecemos uma análise da trajetória da direito à cidade entre 1950 e 2016, de forma a encaixar todo o processo de amadurecimento conceitual e político da agenda da reforma urbana em uma lógica sistêmica. Primeiramente, detalhamos como o conceito foi estabelecido a partir da transição entre a sua formulação teórica e sua incorporação ao debate público no âmbito do estado. A partir daí buscou-se compreender como o conceito, já institucionalizado na forma de marco legal, foi transmutado em políticas públicas, após o que discorremos sobre como tais políticas foram executadas em termos de programas, ações, orçamento e organização institucional, para, finalmente, em um movimento inverso, tecer uma primeira análise, qualitativa, da relação entre os resultados alcançados pelas ações desenvolvidas e os objetivos iniciais declarados na formulação das políticas publicas.

Nessa linha, este trabalho foi estruturado em cinco capítulos. O Capítulo 1 trata do *Ciclo de formulação do conceito de Direito à Cidade*, indo da delimitação conceitual do termo, dada por Lefebvre, ao contexto que levou à sua transformação, no Brasil, em uma agenda (ou ideário) de reforma urbana. Nesse capítulo também são apresentadas algumas referências teórico-conceituais utilizadas na pesquisa para delimitar os conceitos de “cidade” e “direito”. No primeiro caso, debruçamo-nos sobre a ideia da cidade como produto de diversos processos espaciais. No segundo, tratamos de abordar a noção de “direito” como “justiça”, relacionando o direito à cidade à promoção de justiça espacial.

No Capítulo 2 abordamos o *Ciclo de institucionalização do Direito à Cidade*, o qual corresponde ao período de apropriação da agenda da reforma urbana pelo Estado brasileiro. Aqui, destacamos o contexto que levou o Partido dos Trabalhadores, ao chegar ao Poder Executivo Federal, a assumir o papel de interlocutor político e institucional da agenda da reforma urbana elaborada pela sociedade civil. Também tratamos do processo de “positivação” do Direito à Cidade no ambiente jurídico brasileiro, iniciado com a Constituição de 1988 e consolidado com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001). Finalmente, destacamos como o processo brasileiro influenciou positivamente a delimitação de uma agenda global sobre o tema, expondo os diversos documentos construídos em fóruns internacionais que, atualmente, consistem no marco institucional de referência para o que se entende como direito à cidade.

O Capítulos 3 e 4 tratam do *Ciclo de materialização do Direito à Cidade*, abordando especificamente o período situado entre os anos de 2003 e 2016, que correspondem aos governos no Partido dos Trabalhadores, assumindo o pressuposto de que houve uma tentativa de traduzir a agenda da reforma urbana em políticas públicas durante esse intervalo. Esse período engloba o que denominamos, nesse trabalho, de *subciclo de execução*, que vai de 2003 a 2014 e os dois primeiros anos do que chamamos *subciclo de ruptura*, que corresponde ao período situado entre 2015 e 2018. Os dois capítulos trazem, portanto, uma descrição geral dos avanços e das limitações normativas e institucionais do período, com foco na atuação do Ministério e do Conselho das Cidades, os quais consideramos como os agentes formais do Estado responsáveis pela implantação da agenda da reforma urbana. No Capítulo 3 trataremos do processo de construção e organização de uma “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (PNDU) durante a 1ª Conferência Nacional das Cidades¹³, a qual tinha como objetivo a levar a termo a agenda da reforma urbana, bem como de seus desdobramentos em relação às políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana. Já no Capítulo 4, abordaremos os aspectos “transversais” dessa PNDU: a política territorial e fundiária e as estratégias de gestão democrática.

No Capítulo 5 apresentamos as sistematizações do trabalho sobre os eventuais avanços obtidos durante o ciclo de materialização para atingimento do direito à cidade, na forma de balanço crítico e também apresentaremos uma sugestão metodológica para medir o direito à cidade através da mensuração do acesso dos grupos mais vulneráveis aos diversos componentes desse direito (elementos constitutivos), delimitados pela agenda da reforma urbana. Finalmente, nas Considerações Finais, trataremos de algumas novas problematizações sobre o tema,

¹³ Realizada, naquele início de gestão, por pressão dos movimentos sociais articulados no FNRU junto ao Ministério das Cidades.

decorrentes dos resultados encontrados, bem como de uma possível uma visão de futuro para a temática.

1 A FORMULAÇÃO DO DIREITO A CIDADE:

Da construção teórica à agenda da Reforma Urbana

A chamada segregação sócio-espacial nas cidades, caracterizada pelo acesso desigual aos equipamentos e serviços urbanos, e à terra urbanizada em última instância, tem sua origem na divisão social do trabalho. Isso porque o processo de industrialização, grande responsável pela formação da cidade capitalista que conhecemos, sustentou-se fundamentalmente na formação de um imenso exército industrial de reserva que acabou por constituir uma grande massa de pobres urbanos, alijados de direitos e acudados em territórios esquecidos pelo Estado.

A expansão das fronteiras industriais e os movimentos globais de financeirização do capital aprofundaram, ao longo do século XX, os processos de empobrecimento, exclusão e marginalização de pessoas e territórios, fazendo surgir, no âmbito das escolas de pensamento socialista e marxista, teorias e práticas políticas, filosóficas e sociais que propõem a (re)tomada das cidades pelos trabalhadores. No bojo desses movimentos surge a ideia de “Direito à Cidade”, em torno da qual se organiza uma proposta de ruptura com a lógica estritamente mercantil de produção do espaço urbano através da adoção de práticas democráticas.

A expressão foi originalmente cunhada pelo filósofo francês Henri Lefebvre em sua obra *Le Droit à la Ville*, publicada em 1968. Lefebvre constrói sua teoria a partir de uma releitura da teoria marxista, defendendo que a urbanização, no século XX, deixa de ser um subproduto da industrialização, e passa a ser seu principal objeto, na medida em que a cidade é transformada em mercadoria (LEFEBVRE, [1968] 2011, p. 87). Sob essa perspectiva, na cidade pós-industrial ampliam-se as formas de exploração da classe operária, a qual, para garantir sua subsistência, precisa empregar, além de sua força de trabalho, todo seu tempo disponível em deslocamentos, quedando-se expropriada do direito à circulação, ao lazer, à criatividade, ao encontro, à mobilização política e à revolução, ou seja, do direito à cidade e à vida urbana.

Como contraponto a essa captura do tempo – e do espaço urbano¹⁴ - pelo capital, Lefebvre propõe o resgate do valor de uso da cidade, em detrimento do valor de troca, através da *apropriação coletiva* do espaço e do planejamento urbano pelos cidadãos que a habitam: classe trabalhadora e seus representantes políticos (LEFEBVRE, [1968] 2011, p.139).

David Harvey (2004; 2014), partindo dos estudos de Lefebvre, reforça a necessidade de

¹⁴ No âmbito dos postulados elencados por Lefebvre na ocasião, cabe ressaltar sua ideia de espaço urbano como lugar de encontro, no qual o tempo, considerado o “supremo bem entre os bens”, se materializa ([1968] 2011).

retomada da cidade pelos trabalhadores, afirmando a luta pela reforma urbana como uma luta central contra os movimentos de espoliação urbana e econômica do capital, que transforma o *produto* cidade em mera *mercadoria* a ser loteada, vendida e comprada dentro de um sistema mercantil.

Cumprir destacar que, nesse movimento de transformação da teoria em programa político, a agenda da reforma urbana passa a ter potencial disruptivo, mesmo sendo reformista e não revolucionária, sobretudo face à ordem neoliberal, onde o direito à cidade é o direito à sobre-exploração e a precarização do trabalho supressora de direitos. É possível conjecturar, nessa linha, que, na perspectiva teórica de Lefebvre, esse potencial disruptivo é o elemento estratégico que promove a transição da reforma para a revolução urbana¹⁵.

Partindo o dessa delimitação político-conceitual inicial, esse capítulo visa analisar o processo de transformação da teoria do direito à cidade em uma agenda política de reforma urbana.

1.1 O DIREITO À CIDADE E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO: UMA BREVE REVISÃO CONCEITUAL

O entendimento da ideia de Direito à Cidade não pode prescindir do entendimento dos dois conceitos fundamentais que compõem a expressão: “cidade” e “direito”. Na construção de sua teoria, Lefebvre dedica esforços à explicação do que entende como cidade. O fundamento da proposta de apropriação coletiva do espaço baseia-se na ideia da cidade como “obra” (de arte), ou ainda como produto, resultado das interações sociais entre os indivíduos e entre as organizações acumuladas ao longo do tempo, ou da história ([1968] 2011, p. 51 a 55). Nessa linha, Lefebvre propõe uma diferenciação teórica entre “cidade” (morfologia material) e “urbano” (morfologia social). Tal diferenciação, no entanto, é de cunho abstrato. Na prática, a base material da cidade e seu tecido social são parcelas indissociáveis de um todo e se influenciam mutuamente de modo dinâmico e orgânico, em movimento contínuo a partir das relações e interações dos atores sociais. Lefebvre trata de detalhar melhor esse processo no livro *La production de l'espace*, cuja primeira edição data de 1974¹⁶.

No livro, Lefebvre afirma a impossibilidade de tratar a cidade e o urbano (espaço e tempo social) enquanto obras sem concebê-los inicialmente como produtos. Entender a cidade

¹⁵ Essa conjectura está presente no livro “A Revolução Urbana”, de Lefebvre, escrito em 1970, dois anos após a publicação do *Droit à la Ville*.

¹⁶ O livro não possui versão publicada em português. Nesse trabalho foi utilizada versão traduzida do texto, datada de fevereiro de 2006, da autoria de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins, disponível em: https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/henri_lefebvre-a-produc3a7c3a3o-do-espac3a7o.pdf

como produto significa ir além da ideia de espaço urbano como natureza modificada ou como fato da cultura. No entanto, se de um lado, as mudanças na cidade – a produção de um novo espaço – não podem dissociar-se das transformações econômicas e sociais, por outro não é possível estabelecer uma relação meramente causal entre a base material da cidade (estilo urbanístico e arquitetônico, paisagem e etc) e os “modos de produção” (no sentido marxista), presentes e passados, que se desenvolvem ao longo do tempo histórico no território. Não há dúvidas, no entanto, que tal relação existe e que o modo de produção organiza – ou produz – suas relações sociais, seu espaço e seu tempo (LEFEBVRE, [1974] 2006, p. 13).

Lefebvre aponta falhas metodológicas nas construções teóricas e filosóficas sobre o espaço, as quais, segundo ele, se limitam à construção de discursos. Sua crítica se dá sobre uma suposta incapacidade da filosofia de avançar sobre o estudo do espaço para além de meras *leituras*, construídas mediante um processo significante de decodificação que ocorre no nível do indivíduo, que se refletiria no que o autor denomina como uma insuficiência da reflexão epistemológica-filosófica sobre o espaço (LEFEBVRE, [1974] 2006, p. 23 a 25)¹⁷. Sob essa perspectiva, o autor aponta uma lacuna teórica na passagem da percepção individual, ou do espaço mental, para o que ele denomina como espaço social, uma noção coletiva do espaço percebido individualmente. Frente a tal ausência, as leituras do espaço apresentam-se meramente como possibilidades de mediação entre essas duas dimensões, dada ora pela linguagem (arte), ora pela técnica (emprego do saber), sendo esta última especialmente guiada no sentido da manutenção de uma hegemonia de classe ([1974] 2006, p.30).

Na obra *La production de l'espace* Lefebvre busca, precisamente, investigar como se dá essa passagem do espaço mental para o espaço social, criando uma “teoria geral do espaço”. Para tanto, dialoga com as teorias de Hegel, Marx e Nietzsche, a partir do que é denominado por Schmid (2012, p. 91) de dialética tridimensional, que tenciona fundamentar a teoria do espaço na retroalimentação entre leituras idealistas e materialistas do espaço¹⁸. De Nietzsche vem a interpretação não racional de mundo, a ideia de que somente a arte poderia oferecer aos homens força e capacidade para a falta de propósito da vida e do mundo decorrente da circularidade do tempo, do “eterno retorno” (que se desenvolve no espaço). De Hegel, absorve a ideia de que tempo histórico engendra o espaço no qual se desenvolve, dentro dos limites de

¹⁷ A crítica de Lefebvre não está direcionada especificamente à Kant, mas sim a diversos filósofos que representam, sobretudo à tradição filosófica francesa, como Sartre, Foucault, Lévi-Strauss, dentre outros.

¹⁸ Tecendo uma crítica à solução dada para o problema do espaço nas correntes filosóficas idealistas e materialistas, Lefebvre introduz as ideias de *ilusão da transparência* e *ilusão realística* para concluir que o espaço nem corresponde à execução de uma intenção mental (ideia) e nem à simples modificação da natureza (LEFEBVRE, [1974] 2006, p. 51 a 55)

um Estado nacional, que representa a racionalidade da organização do espaço. De Marx vem a proposta de que são as forças produtivas, sistematizadas na prática social, que impulsionam a historicidade. No entanto, se a teoria marxista delimita o espaço como uma dimensão da superestrutura, impulsionada pelo conjunto das relações de produção (MARX, 2000 [1857]), a proposta de Lefebvre vê tanto como resultado quanto como pré-condição da produção da sociedade.

A teoria do espaço de Lefebvre, portanto, parte do princípio de que espaço e tempo não existem de forma universal nem em si mesmos, como fatores externos à condição humana, mas se relacionam a partir de uma perspectiva histórica, sendo produzidos no contexto de cada sociedade específica (modo de produção)¹⁹. Lefebvre considera o espaço (social) como um produto (social) e dedica-se a demonstrar como se dá essa produção mediante a identificação dos diversos processos de significação (codificação e decodificação) dos fenômenos percebidos pelo conjunto de sujeitos sociais (indivíduos, famílias, órgãos e instituições), em busca de uma teoria totalizante capaz de considerar dinâmicas, relações de poder e conflitos. Cabe ao espaço social a tarefa de localizar tanto as relações sociais de *produção* (relacionadas à divisão e à organização social do trabalho) quanto às de *reprodução* (relações biológicas entre indivíduos), de modo a conter (ainda que de maneira não intencional) suas representações e transgressões. A partir daí, propõe a separação da produção do espaço em três dimensões, que representam processos ativos individuais e sociais ao mesmo tempo (LEFEBVRE, [1974] 2006; SCHMID, 2012):

1. *A prática espacial*, ou seja, os lugares onde se desenvolvem as relações de produção e reprodução. Trata-se da dimensão material da atividade e interação sociais;
2. *As representações do espaço*, que correspondem aos códigos destinados à organização das relações de produção; e
3. *Os espaços de representação*, que correspondem os simbolismos mais complexos relacionados à vida social, ligados à arte e aos aspectos clandestinos da vida social.

Das três dimensões da produção do espaço, Lefebvre extrai três categorias conceituais com que compõe o “todo” do espaço social:

1. **Espaço percebido:** decorre da *prática espacial* e corresponde ao espaço que pode ser apreendido através dos sentidos. Essa apreensão resulta da associação entre a realidade cotidiana (como os indivíduos empregam seu tempo) e a realidade urbana

¹⁹ Essa perspectiva relativiza e torna conjunturais as noções práticas de espacialidades - perto/longe - e temporalidades - tempo longo/lento -, pondo em cheque o “homem universal” de Le Corbusier - o *Modulor* e o próprio modernismo em sua aspiração universalizante.

(percursos e redes que ligam os lugares de trabalho, lazer, descanso e etc). O espaço percebido relaciona-se diretamente com a materialidade dos elementos que constituem o espaço;

2. **Espaço concebido:** decorre das *representações do espaço*, que resultam das concepções do espaço dadas por urbanistas, planejadores, burocratas e agenciadores. É o espaço ao nível do discurso, do projeto, ligado à produção do conhecimento. O espaço concebido, ao determinar uma orientação para os elementos materiais do espaço, reconhece e procura intervir na prática espacial. Segundo Schmid (2012, p. 103), o espaço não pode ser percebido sem ter sido concebido previamente em pensamento.
3. **Espaço vivido:** decorre dos *espaços de representação* e designa a dimensão simbólica do espaço que se desenvolve expressando e invocando normas, valores e experiências sociais. É a experiência vivida do espaço e corresponde ao mundo como ele é experimentado pelos seres humanos na prática de sua vida cotidiana.²⁰

Algo parecido é proposto por Sennet (2018), que, no entanto, utiliza apenas duas categorias para sintetizar o espaço da cidade, sua produção e apropriação: (i) o *espaço construído*, onde está contemplada a categoria do “espaço concebido” de Lefebvre; e (ii) o *espaço habitado*, onde estão presentes as categorias do “espaço percebido” e “espaço vivido”. Para Sennet, as dimensões do espaço percebido e o vivido são imbricadas de tal forma que não podem ser explicadas separadamente na experiência das pessoas na cidade, pois é imprescindível ter vivido no espaço para poder percebê-lo. O espaço construído, por sua vez, não tem vida própria, visto que só produz sentido quando é efetivamente habitado. É a ocupação, portanto, que dá sentido e conteúdo às formas concebidas e edificadas (incluídos os planos e normas), transformado-as em experiência vivida que produz percepções²¹.

²⁰ Segundo Schmit (2012, p. 103), não há dúvidas que Lefebvre considera que “a experiência prática, não se deixa exaurir pela análise teórica”, havendo sempre um excedente não passível de análise que só pode ser expresso pela arte.

²¹ A partir das suas “categorias de espaço”, Sennet explora o argumento de que a solução para a maior parte dos problemas urbanos é encontrar uma saída ética para a relação entre o espaço construído e o espaço habitado, ou seja, entre o planejamento da cidade e a experiência vivida pelos seus habitantes na prática. Para tanto, problematiza a posição ética impositiva baseada na autoridade do “saber competente”, buscando dialogar com pensadores seminais do planejamento urbano no campo político da esquerda, em especial Jane Jacobs - que se presumia ética preconizando uma produção de espaço urbano participativa, viva e dinâmica tipo *bottom up* - e Lewis Mumford, que também se presumia ético preconizando uma produção de espaço urbano baseada fortemente em planejamento racional e tecnicista do tipo *top down*. A partir da análise de vários casos concretos (Bombaim, Xangai, Barcelona, Medelín, Nova Iorque, e outros) trabalha o conceito de “Cidade Aberta”, onde procura estabelecer algumas premissas para garantir que as formas planejadas e construídas se tornem suficientemente abertas para permitir que sejam ocupadas de forma dinâmica pelas das pessoas que habitam a cidade e a ela dão sentido.

Schmid (2012, p. 91) afirma que a grande relevância da teoria da produção do espaço de Lefebvre reside em sua capacidade de integrar as categorias de *cidade* e *espaço* em uma única teoria social, permitindo a compreensão e a análise dos processos espaciais em diferentes níveis. Nessa linha, ao falar sobre o direito à cidade, Lefebvre parece reunir sobre o conceito de cidade todos os processos espaciais relacionados à produção da cidade: a cidade material (percebida), a cidade pensada em planos e projetos (concebida) e a cidade experimentada (vivida).

O termo direito aqui é empregado em seu sentido axiológico, como termo equivalente à justiça, em nosso caso justiça espacial (social). A diferenciação entre a noção de justiça e o direito como sistema de normas que regulam o comportamento dos homens em sociedade é claramente colocada na língua inglesa, que se refere à primeira acepção da palavra como *right*²² e à segunda como *law*. Mas não se trata aqui de qualquer justiça, e sim o tipo de justiça definida por Bobbio (2000, p. 662) como *justiça distributiva*, que objetiva avaliar, de um ponto de vista ético ou moral, os méritos e deméritos de uma distribuição. Não deve ser confundida com a *justiça formal*, que considera justo tudo aquilo que é legítimo, ou seja, previsto em lei.

A “transformação” de *right* em *law* é, portanto, a tradução do senso de justiça (ética e moral) em normas jurídicas (justiça formal) que gerem direitos subjetivos aos cidadãos, processo ao qual Lopes (2011) denomina positivação. A positivação, nessa linha, corresponde a uma espécie de objetivação, que torna materialmente aplicável o que é subjetivo, como o senso ético e moral de justiça. Nesse processo de concretização do abstrato, a noção subjetiva passa por um processo de valoração²³.

Trazendo essas considerações à tríade espacial de Lefebvre, é possível afirmar que o direito a cidade refere-se à busca da justiça espacial. A (sensação de) injustiça experimentada no espaço vivido - não de forma generalizada, mas por parte dos que se sentem injustiçados, evidentemente - pode ser, nesses termos, fruto da injustiça distributiva dos elementos materiais do espaço percebido. Apropriando-se da análise de Sennett a sensação de injustiça distributiva experimentada no habitar seria fruto das injustiças distributivas promovidas por um espaço construído inadequado e desigual.

²² O *Black's Law Dictionary*, dicionário de termos jurídicos em língua inglesa (disponível em <http://thelawdictionary.org/>), define o termo *right*, em uma de suas acepções, como: *something that is due to a person by just claim, legal guarantee, or moral principle*. (Black's), como por exemplo, *right of liberty* (direito à liberdade) ou *right of the city* (direito à cidade).

²³ Curiosamente a prática política contemporânea do de “Lawfare” faz o movimento inverso, utilizando a lei (*law*) para solapar o direito (*right*) na disputa de narrativas e projetos de poder.

1.2 REFORMA URBANA: UMA ESTRATÉGIA PARA O DIREITO À CIDADE

Efetivamente, Lefebvre ([1968] 2011, p. 114) sugere duas séries de proposições destinadas a compor uma *estratégia urbana* para levar a termo o direito à cidade:

- a) Um *programa político de reforma urbana* não reformista, ou seja, não limitado pelo contexto (modo de produção) vigente, a ser oferecido às forças políticas, às quais o modificarão segundo as contingências da execução; e
- b) *Projetos urbanísticos* bem desenvolvidos, não no sentido de projetos executivos, mas no sentido de modelos utópicos de vida urbana.

A proposta de Lefebvre destina-se claramente à interferência no processo de produção do espaço social a partir de alterações em suas dimensões, ainda que as mesmas só tenham sido de fato categorizadas por ele vários anos depois. De um lado, propõe interferências disruptivas nos espaços vivido e percebido, seja através de alterações em seus elementos materiais, seja através da ressignificação de lugares. Tal estratégia só pode ser levada a termo pela sociedade, via movimentos insurgentes, intervenções temporárias ou ocupações. De outro lado, tece uma proposição para atuação do Estado mediante a apropriação de um programa político de reforma urbana nascido da sociedade e transformado pelas instituições políticas em uma proposta de espaço concebido. O protagonismo é concedido, portanto, à classe trabalhadora, que deverá atuar tanto estrategicamente - na concepção de um modelo de cidade a ser oferecido aos atores institucionais – quanto taticamente, em intervenções diretas e ativas em tempo real²⁴. É interessante ressaltar a existência desse protagonismo na experiência empírica brasileira, visto que, não fosse a pressão dos movimentos sociais e populares, mesmo estando o PT no poder central, a maioria dos avanços e “acúmulos” no direito à cidade não teriam se realizado no período de 2003 a 2016.

O programa político da reforma urbana foi organizado na forma de um ideário, cujas prescrições relacionam-se diretamente a promover o retorno ao valor de uso do espaço em detrimento de seu valor de troca. A ideia da *cidade mercadoria*, descrita por Harvey (2004), foi captada por Lefebvre em sua proposta de retomada da *cidade obra*, que Sennet reinterpreta como *cidade aberta* (às pessoas e suas dinâmicas). Em comum está a ideia de que a alteração do caráter da cidade (de obra para mercadoria, de aberta para fechada) decorre de mudanças no modo de produção capitalista a partir da década de 1960 no sentido de uma maior expansão das

²⁴ Cumpre destacar que, na proposição de Lefebvre, as táticas de lutas urbanas são práticas que devem dialogar com as estratégias do programa político de reforma urbana e dos projetos urbanísticos utópicos. A combinação entre táticas e estratégias seria é uma condição para o alcance do caráter revolucionário da reforma urbana. Trata-se do velho desafio da teoria sem ação e/ou da ação sem teoria, que perpassa os movimentos e ativismos da reforma urbana no Brasil e no mundo.

fronteiras geográficas do capital, da globalização e financeirização, aprofundadas mais recentemente a partir da standardização de modelos exportáveis de cidades e edificações, como as cidades “inteligentes”, as *charter cities*, os *Googleplex* e, ainda, os modelos e práticas do chamado planejamento urbano dos Planos Estratégicos, fortemente atuantes e reanimados por Parcerias Público Privadas (PPPs)²⁵.

Ribeiro (2003, p. 16 a 18) descreve a reorganização do território a partir das exigências do capital privado sob mediação do Estado, o qual, por sua vez, passa a assumir as formas de organização e atuação mais compatíveis com a sustentação do novo modo de produção. A alteração do papel do Estado nessa conjuntura é desvelada por Osório e Menegassi (2002, pg 41):

A conformação de um Estado de bem-estar social (1945-1975), que antes possibilitou os países capitalistas de exercerem o controle legal sobre o trabalho e de adequar o processo de acumulação às reivindicações sociais, é atualmente vista como um entrave ao desenvolvimento.

O modelo mais flexível de Estado surge como a alternativa capaz de absorver as exigências de mobilidade para o capital e de maior racionalidade de ação, de um lado facilitando o acesso à terra para empreendimentos imobiliários e, de outro, reduzindo a responsabilização estatal pela produção habitacional e pela prestação de serviços urbanos. O resultado espacial desse processo, segundo Ribeiro (2003, p. 23):

[...] é o surgimento da mercantilização das condições de reprodução e da cidade, vale dizer, a produção do meio ambiente construído, a prestação de serviços urbanos, a produção de moradia, a circulação da terra urbana, enfim, todos os elementos que foram parcialmente desmercantilizados na fase anterior (Estado de Bem Estar Social) são agora progressivamente incorporados à órbita da acumulação do capital [...].

A sujeição do Estado às regras do mercado ampliou as possibilidades de concentração fundiária e provocou uma exclusão cada vez maior dos pobres urbanos. Isso porque a distribuição dos equipamentos e serviços passou a se dar conforme critérios de rentabilidade e retorno do capital investido, gerando uma distribuição desigual das pessoas no espaço e subordinando os direitos de cidadania (direitos individuais e políticos) à racionalidade econômica (DE GRAZIA, 2002)

²⁵ Privatizações, flexibilizações urbanísticas e projetos revitalizadores como o Porto Maravilha, se inserem nesse contexto.

A proposta de *reforma urbana*²⁶ surge, portanto, como uma tentativa de reverter esse processo. Apesar do movimento relativamente homogêneo do capital ao redor do mundo associado à disseminação de ideias e modelos neoliberais de atuação do Estado, as estratégias para levar a termo a reforma urbana foram desenvolvidas de forma bastante heterogênea ao longo do século XX.

Segundo Ribeiro e Pontual (2009), durante a década de 1950, consolidaram-se duas fortes tendências relacionadas à ideia de reforma urbana. De um lado, as ideias de reconstrução da sociedade por meio da arquitetura, difundida por arquitetos representantes da chamada “escola modernista” surgida na Europa dos anos de 1920 e 1930, e de outro, o movimento *Economia e Humanismo*, ou economia humana, cujas ideias foram difundidas, sobretudo, pelo teólogo, economista e pensador social belga Louis-Joseph Lebreton (Padre Lebreton)²⁷ a partir da década de 1950.

A proposta do movimento modernista na arquitetura parte do princípio que “arquitetura e organização urbana deixariam de ser o reflexo da sociedade para se tornarem instrumentos de sua reconstrução” (RIBEIRO e PONTUAL, 2009). Tratava-se, portanto de reformar as estruturas da sociedade e os comportamentos humanos no âmbito da vida cotidiana através do espaço construído.

Já a tese central da economia humana residia na necessidade de criar e consolidar uma civilização mais solidária, focada no ser humano não como um consumidor, mas como agente de transformação social em prol de um mundo mais justo. Rosa (2013, p.49) afirma que Lebreton propunha a economia humana como um programa teórico, um sistema econômico capaz de priorizar as pessoas, e não o mercado e suas mercadorias, cujo fundamento apoia-se em dois postulados éticos (princípios do *ver-julgar-agir*):

²⁶ Trata-se de uma mudança histórica do sentido do termo *reforma urbana*, que na virada do século XIX para o século XX era utilizado para referenciar grandes intervenções modernizadoras e promotoras de “saneamento social”, como as adotadas por Haussman, em Paris, que no Brasil inspiraram os planos de melhoramento e embelezamento com a abertura de grandes avenidas, como os realizados por Pereira Passos, no Rio, e Prestes Maia em São Paulo.

²⁷ Lebreton foi o autor da encíclica *Populorum Progressio* (Desenvolvimento dos povos) durante o Concílio Vaticano II ocorrido em 1961, documento de referência do chamado “desenvolvimentismo católico”. A encíclica buscava superar a dicotomia entre o liberalismo e o comunismo, oferecendo uma terceira via para o desenvolvimento, de caráter humano, integral, solidário e cooperativo:

O desenvolvimento não se reduz a um simples crescimento econômico. Para ser autêntico, deve ser integral, quer dizer, promover todos os homens e o homem todo, como justa e vincadamente sublinhou um eminente especialista: “não aceitamos que o econômico se separe do humano; nem o desenvolvimento, das civilizações em que ele se incluiu. O que conta para nós, é o homem, cada homem, cada grupo de homens, até se chegar à humanidade inteira. (www.vatican.va/holy_father-paul/viencyclicals-documents).

- a) *respeito ativo*, atitude que não se restringe a apenas não prejudicar, mas implica numa ajuda para que o outro livremente adquira mais valor, quebrando barreiras sociais e étnicas; e
- b) *bem comum*, que significa criar ou melhorar equipamentos coletivos e instituições jurídicas para beneficiar o grupo através de uma solidariedade construtiva.

Fazendo um exercício de comparação com as dimensões do espaço de Lefebvre, o movimento modernista consiste em uma *representação do espaço* (espaço concebido), a qual, em tese, seria capaz de promover alterações na prática social e espacial (espaço percebido) que levariam, em última instância, a alterações no modo de produção no sentido de uma ampliação da justiça social (e espacial).

Lefebvre, no entanto, tece profundas críticas às estratégias do movimento moderno, o qual apelidou de “urbanismo dos homens de boa vontade”²⁸ (LEFEBVRE, [1964] 2001, p. 30), e que, segundo ele, não passam de formalismo e esteticismo. Ainda que o próprio autor tenha reconhecido a importância das representações do espaço na construção do tecido social alguns anos mais tarde²⁹, insistindo no paralelo com as dimensões do espaço, a ideia da escola modernista parece falhar em sua intenção reformadora por não levar em consideração o aspecto humano do espaço, a dimensão denominada de espaço vivido³⁰. Ainda que, em princípio, dirigida à comunidade eclesiástica, a proposta de Lebrét parece estar mais alinhada com a ideia de direito à cidade formulada quase vinte anos depois por Lefebvre. Embora partindo da premissa da consciência de classe, ao invés da solidariedade religiosa, o programa de reforma urbana preconizado por Lefebvre parece dialogar com a estratégia de ação proposta no âmbito da economia humana, a saber, a consolidação de *comunidades de base*, coletivos capazes de se sustentarem mutuamente, através do conhecimento de suas necessidades básicas e da pressão por sua respectiva satisfação junto às empresas (participação nos lucros, cogestão) e ao Estado (legislação do trabalho e mecanismos distributivos da renda nacional). O resultado das duas

²⁸ O termo “homens de boa vontade” foi, inclusive, cunhado por Lebrét para referir-se a grupos sociais e religiosos não cristãos que também buscavam, à sua maneira, lutar por um mundo melhor.

²⁹ As representações do espaço seriam penetradas de saber (conhecimento e ideologia misturados) e certamente entram na prática social e política. As representações do espaço podem ter um alcance prático na produção do espaço pela construção, pela cidade concebida inserida num contexto espacial e numa textura. (LEFEBVRE, [1974] 2006, p. 71)

³⁰ Além disso, Lefebvre também criticava as próprias limitações tecnológicas dos projetos e concepções urbanas modernistas, que ele reputava como primárias, incapazes de oferecer soluções para transformar as condições de vida da maioria das populações onde foram aplicadas e aliviar o sofrimento humano em escala.

propostas, no entanto, parece convergir no sentido de promover uma alteração da ordem social a partir da organização da classe trabalhadora.

1.3 A REFORMA URBANA NO CONTEXTO BRASILEIRO: A FORMULAÇÃO DE UMA AGENDA INSTITUCIONAL

A extrema desigualdade na divisão social do espaço urbano decorreu, no caso brasileiro, de uma dinâmica de urbanização que combinou “a concentração econômica social e territorial e a fluidez da expansão das suas fronteiras sociais e territoriais” (RIBEIRO, 2003, p. 23), em um processo denominado de *desenvolvimentismo*, que substituiu o *desenvolvimento* industrial e urbano propriamente dito, o qual, nas cidades europeias, foi a base para a implantação do Estado de bem estar social.

Se na Europa a existência do Estado de bem estar social possibilitou o surgimento de uma espécie de cidadania urbana, capaz de impor alguns limites ao processo de mercantilização do espaço decorrente das exigências neoliberais da economia global, no Brasil, o processo de mercantilização da cidade (ou do espaço) foi especialmente perverso exatamente pela ausência desse amplo Estado de bem estar social prévio. A prática desenvolvimentista que se desenvolveu em seu lugar estimulou, de um lado, a concentração territorial das atividades industriais, provocando um extenso movimento migratório destinado à formação de um exercício industrial de reserva nas cidades, e de outro, permitiu a ocupação extensiva das fronteiras urbanas sobre áreas rurais e de interesse ambiental, o que funcionou como uma forma de acomodar eventuais conflitos sociais decorrentes do crescimento dessa população excedente sem a necessidade de implementação das políticas indispensáveis para a inserção urbana (RIBEIRO, 2003, p. 20 a 22). Somada à crise urbana, as iniciativas relacionadas ao planejamento econômico no período pré-1960 estavam “descoladas das questões urbanas, que não eram tratadas por medidas governamentais que correspondessem a um planejamento físico territorial consequente” (AZEVEDO e FREITAS, 2014), que considerasse a necessidade de oferta de moradia para a população mais pobre, agravando a situação das cidades.

O problema habitacional resultado dessa segregação começa a chamar a atenção de profissionais envolvidos com a questão no início da década de 1960, em especial dos arquitetos, que iniciaram, através do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), um amplo debate em torno de seu papel social na produção das cidades. As pauta dos arquitetos girava em torno de dois pontos principais: a) que a visão do arquiteto fosse muito além da casa, englobando a cidade e os homens que dela fazem parte e b) que o problema da moradia deixasse de ter uma conotação

assistencial e quantitativa e se tornasse uma atribuição do governo (RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

Cabe ressaltar que na América Latina, sobretudo na Colômbia e no Brasil, a ideia de reforma urbana foi bastante influenciada pelo pensamento de Le Bret, que ecoou na atuação de movimentos religiosos, na academia e também nas comunidades de arquitetos, cujo discurso passa a se organizar em torno de uma proposta de reforma urbana propriamente dita, associando os problemas de moradia, em sua gênese, ao uso especulativo da terra e apontando que a solução para a crise gerada pela urbanização e pela falta de infraestrutura nas cidades era uma função do planejamento urbano, o qual deveria ser organizado em torno de pressões populares por melhores condições de vida na cidade (RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

Do mesmo modo que Le Bret alertava sobre a necessidade de adaptação da economia humana às particularidades de cada país, quando se referiu à Reforma Urbana no Brasil, Wilhelm (1964, apud RIBEIRO e PONTUAL, 2009) também destacou a ideia de formulação local. No entanto, reforçou a necessidade de que, mesmo ao assumir aspectos diversos, deveria estar orientada a objetivos comuns, como:

- a) a elaboração de um planejamento urbano de longo prazo;
- b) o estabelecimento de prioridades de investimento;
- c) a utilização de terrenos que aguardam especulativamente valorização; e
- d) a melhor distribuição dos recursos financeiros na cidade.

Em 1963, o discurso dos arquitetos ia ao encontro das preocupações do então governo federal³¹ e, para organizar os princípios comuns de uma proposta de reforma urbana, a direção nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em conjunto com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), organizaram o *Seminário de Habitação e Reforma Urbana: O Homem, sua Casa, sua Cidade* (SHRU) em julho do mesmo ano³².

³¹ Em 1963, João Goulart assumiu a Presidência da República, em regime parlamentarista, em decorrência da renúncia do titular da pasta. No mesmo ano, realizou-se um plebiscito que resultou no retorno do regime presidencialista, com a manutenção de João Goulart no cargo de presidente.

³² O Seminário ficou conhecido mais tarde por *Seminário Quitandinha*, nome do hotel em Petrópolis, no Rio de Janeiro, onde ocorreu a plenária final da primeira etapa do evento, realizado em duas etapas, uma no Estado do Rio de Janeiro e outra no de São Paulo. Comemorando os 50 anos do Seminário o IAB nacional organizou, em 2013, o Seminário no Quitandinha +50, cujas proposições ao estão condensadas em uma publicação, dentre as quais destaca-se artigo de Schvasberg que remonta à “constrangedora atualidade das propostas daquele seminário”.

Conforme Azevedo e Freitas (2014), o documento final do Seminário³³ reuniu os princípios da política habitacional e de reforma urbana em nove *considerações*, dezoito *afirmações* e três *propostas*, dos quais se destacam:

- a) habitação entendida como direito fundamental do homem e responsabilidade do Estado;
- b) planejamento territorial e habitacional associados à política de desenvolvimento econômico e social do País;
- c) elaboração de planos nacionais territoriais e de habitação integrados;
- d) política habitacional diversificada, englobando ações como produção habitacional orientada pela demanda atual e futura, compatibilização dos aluguéis com a renda das famílias e melhoria de habitações precárias;
- e) regulação do mercado imobiliário, disciplinando a especulação; e
- f) criação de um órgão central federal destinado à execução da política territorial e habitacional com autonomia financeira

O documento final do Seminário traz ainda uma definição de Reforma Urbana como um “conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (RIBEIRO e PONTUAL, 2009, p. 8).

Bonduki e Koury (2010) afirmam, no entanto, que o diagnóstico referente ao problema habitacional e urbano apresentado pelo SHRU não era propriamente inovador. O tema já vinha sendo discutido desde 1931³⁴ em seminários e encontros promovidos por engenheiros e arquitetos, com conclusões similares sobre as causas do problema habitacional, inclusive a necessidade de controle da propriedade do solo. O SHRU inova ao apresentar propostas de instrumentos institucionais necessários para o enfrentamento dos problemas habitacional e urbano, delegando ao Estado responsabilidade pelas ações (conjunto de medidas estatais). Ou seja, o avanço do debate nesse momento está particularmente na proposta de se consolidar um conceito de reforma urbana como estratégia de representação do espaço. Trata-se, portanto, da proposição de um modelo de espaço concebido, organizado na forma de agenda institucional e baseado em três premissas principais:

- a) acesso à terra (solo urbano);
- b) planejamento urbano (ordenamento e equipamento das aglomerações); e

³³ O documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 foi publicado na revista “Arquitetura”, do IAB, n. 15, de setembro de 1963.

³⁴ 1º. Congresso de Habitação, São Paulo, 23 e 30/05/1931.

c) direito à moradia digna (habitação condigna para todos).

As propostas oriundas do Seminário foram, de certa maneira, incorporadas ao Plano de Governo de João Goulart (AZEVEDO e FREITAS, 2014, p. 768), no âmbito das chamadas reformas de base, que visavam o alargamento do mercado interno e melhores condições de vida para a população (RIBEIRO, 2003, p.11). Em que pese o governo não ter assumido integralmente as conclusões do seminário (BONDUKI e KOURY, 2010), uma de suas propostas acabou ganhando destaque nos anos que se seguiram: a criação de uma nova estrutura institucional para tratar da questão urbana e habitacional. A proposta deu origem a um projeto de lei de reforma urbana³⁵, que propunha a formulação do Plano Nacional de Habitação (PNH), a criação do Conselho Nacional de Habitação (CNH) e a instituição do Fundo Nacional de Habitação (FNH), centralizando os recursos disponíveis para o setor³⁶. O PL foi apresentado no Congresso, mas não chegou a tramitar nas comissões em razão da ocorrência, apenas alguns meses depois, em abril 1964, do golpe militar que submeteu o país a um governo exceção que durou 21 anos (1964-1985).

Tal iniciativa legislativa, no entanto, acabou sendo precursora da definição de e um marco jurídico-urbanístico federal, antecipando legislações posteriores, como a Lei nº 4.380, de 1964, do período militar; o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), no período de redemocratização, e a Lei de criação do SNHIS (Lei nº 11.124, de 2005), já durante o governo petista.

A criação de órgão central federal destinado à execução da política territorial e habitacional, com autonomia financeira, foi, portanto, levada a termo pelo governo militar. Em 21 de agosto de 1964, é promulgada a Lei nº 4.380, que cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e as Sociedades de Crédito Imobiliário – as Letras Imobiliárias – instituindo o sistema financeiro para aquisição da casa própria, a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social além de outras providências.

Essa iniciativa, no entanto, não significou a incorporação dos princípios da reforma urbana pelo Estado. A viabilização do BNH só se concretizou por alinhar os interesses da indústria da construção civil (em especial o Sindicato da Indústria da Construção Civil do

³⁵ Projeto de Lei nº 87, de 1963, do Deputado Floriceno Paixão, do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20A34430C28439F7E55C82123AD71680.node1?codteor=1201760&filename=Avulso+-PL+87/1963

³⁶ O anteprojeto que deu origem ao PL nº 87/1963 também propunha a criação de um Banco Nacional de Habitação, de um Plano Nacional de Habitação e também de um Plano Emergencial para as habitações "subnormais".

Estado da Guanabara) a uma necessidade de “legitimação” do governo instituído pelo golpe militar junto as camadas populares³⁷, não considerando, portanto, diretrizes como participação da população interessada (impensável em um regime de exceção), aspectos culturais e sociais regionais ou a diversificação das formas de provisão de habitação para além da propriedade.

Se a centralização institucional da produção habitacional foi abordada nos primeiros anos do governo militar, a primeira tentativa de formular uma política urbana nacional acabou ocorrendo alguns anos depois, no âmbito do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1973, o qual trouxe diretrizes para uma *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, cuja implementação ficou a cargo do SERFHAU, que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento, e da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios (administradora do Fundo de Participação dos Municípios).³⁸ Neste período, o planejamento urbano obteve grande prestígio, mas foi marcado por características tecnocráticas e autoritárias. Esse modelo de planejamento, segundo Villaça (1999), acabou por dissociar o espaço destinado à cidade formal - conformada aos interesses das classes mais abastadas, tendo as leis urbanísticas e os inúmeros planos diretores produzidos no período com metodologia e recursos do SERFHAU como instrumentos políticos e ideológicos de dominação – e o espaço da cidade informal, materializada em loteamentos periféricos, clandestinos, favelas e cortiços. Ou seja, ao invés de atuar para ampliação do acesso à terra, o planejamento urbano desse período acelerou o processo de mercantilização do solo. Nas palavras de Quinto Jr. (2003, p.192):

As mudanças na legislação urbanística brasileira ao longo do século XX não incorporaram os instrumentos urbanísticos como instrumento de regulação dos conflitos sociais urbanos, simplesmente desenvolveram mecanismos de preservação e regulações internas voltadas para o mercado imobiliário. [...] A cidade é concebida como uma grande reserva de valor em que a legislação de zoneamento regular e o mercado de terras estão voltados para os empreendimentos imobiliários e não para uma política de regulação social da produção da cidade.

³⁷ É representativa, nesse sentido, a carta enviada ao general Castello Branco por Sandra Cavalcanti, então Secretária de Serviço Social do governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda e que viria a ser a primeira presidente do BNH: “[...] Acharmos que a revolução [o golpe] vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas” (AZEVEDO e FREITAS, 2014, p. 772)

³⁸ Esses órgãos foram sucedidos pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, administradora do Fundo de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Nacional de Transporte Urbano – este último, transferido posteriormente para a Empresa Brasileira de Transporte Urbano.

Se de um lado, a tentativa de organização de uma agenda institucional de Reforma Urbana acabou sendo frustrada pelo golpe militar, por outro lado, não eliminou a atuação dos movimentos sociais e políticos. Cabe destacar que o pensamento de Lebret também esteve na origem de mobilizações populares que não só se mantiveram ativas durante o período da ditadura militar como foram as grandes responsáveis por trazer o tema da Reforma Urbana, junto com o tema da “carestia”, de volta para a agenda pública durante o período da redemocratização.

Ainda na década de 1960, as ideias da economia humana influenciaram a criação de diversas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) no Brasil, às quais propunham, conforme a prescrição de Lebret, uma reflexão da comunidade sobre os aspectos concretos de existência, à luz da leitura bíblica, e depois de uma ação de cunho político com o objetivo de buscar soluções para os problemas enfrentados (ROSA, 2013, p. 49).

A experiência das CEBs foi fundamental para a constituição, na década seguinte, da chamada Teologia da Libertação, e também para a fundação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que se dedicava a assessorar e organizar trabalhadores rurais em suas lutas pela definição de uma plataforma de Reforma Agrária. Segundo Maricato (1994, p. 309), tais movimentos religiosos foram responsáveis por unificar diversas lutas urbanas pontuais, que emergiram nas grandes cidades brasileiras a partir de meados dos anos 1970, em torno de um único *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* (MNRU). A ideia era produzir, à semelhança do trabalho conduzido no campo pela CPT um *ideário da Reforma Urbana*, capaz de organizar a agenda pública em torno de políticas e ações capazes de reverter as condições de exclusão e desigualdade a que estavam submetidos os pobres urbanos.

Merece destaque o fato de que tanto a proposta de reforma urbana dos arquitetos, sistematizada no Quitandinha, quanto a dos movimentos sociais e religiosos situam a terra como origem do problema das cidades, estabelecendo um paralelo entre a Reforma Urbana e a Reforma Agrária através da definição de instrumentos para combater a concentração fundiária, que, no caso das áreas urbanas se traduzia na especulação imobiliária. Assim, os movimentos populares urbanos, organizados em torno do MNRU, protagonizaram, ao longo das décadas de 1970 e 1980, grandes mobilizações populares em todo o país que denunciavam ao Estado e à sociedade a distribuição de renda perversa que impedia a universalização da cidadania urbana.

No campo institucional, a partir de 1980, a ação do estado na política urbana começa a enfraquecer devido às mudanças nos contextos político e econômico. A crise financeira decorrente do “segundo choque do petróleo” coloca o país em compasso de baixo crescimento, impactando fortemente o financiamento público e privado na área de infraestrutura (DUVAL e

RIBEIRO, 2011). O crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento recua e o BNH é extinto³⁹, inaugurando uma fase de instabilidade institucional do aparato administrativo concebido e implantado para tratar da questão urbana no governo federal⁴⁰.

Por outro lado, o fim do regime militar possibilitou a progressiva liberalização política e ensejou o aumento e a explicitação das demandas sociais, de modo que, em meados da década de 1980, iniciou-se um movimento para realização de uma Assembleia Nacional Constituinte a fim de organizar uma nova Carta para o país, condizente com a introdução de um regime democrático. A Assembleia foi instituída em fevereiro de 1987 e, no mesmo ano, os atores sociais envolvidos em lutas locais relacionadas à questão da reforma urbana (movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa) se organizaram em torno de uma plataforma nacional, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Essa reunião de entidades contribuiu para a sistematização das diversas experiências e bandeiras de luta, construídas ao longo das décadas anteriores, na forma de um “ideário” capaz de ser sistematizado em uma agenda política da reforma urbana, como veremos a seguir.

O FNRU participou ativamente do processo da Constituinte e, a partir de uma emenda popular que conseguiu angariar 160 mil assinaturas (MARICATO, 1997), conseguiu incluir na Constituição Federal o tema do “direito urbanístico” (art. 24, I), além de um capítulo específico à “política urbana” (arts. 182 e 183). A inclusão do tema urbano na CF 88 constitui o marco inicial do processo de sistematização apropriação da agenda da reforma urbana pelo Estado, possibilitando a inclusão de disposições relacionadas à função social da propriedade e da cidade nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, de modo que, nos anos 1990, diversas administrações locais puderam desenvolver programas de gestão urbana orientados por esses princípios (BONDUKI, 1996).

³⁹ O Decreto Lei nº 2.291/86, do então Presidente Sarney, extingue o Banco por incorporação à Caixa Econômica Federal, que herda todos os seus direitos e obrigações. Segundo CARDOSO (2016), uma das principais razões alegadas para a extinção do BNH foi a falência dos planos de controle da inflação implantados pelo governo na primeira metade da década de 1980 (planos Bresser e Verão).

⁴⁰ Em 1985 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano – MDU. O MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU em 1987 e posteriormente extinto, em 1989, com a transferência de suas competências para o Ministério do Interior. No ano seguinte é criado o Ministério da Ação Social, que passa a tratar das políticas de habitação e saneamento até 1992, quando a pauta urbana passou a ser dividida entre os Ministérios da Integração Regional (desenvolvimento urbano) e do Bem-estar Social (Habitação e saneamento), arranjo que durou até 1994. Em janeiro de 1995, as atribuições relativas à política urbana, metropolitana, habitacional e de saneamento passam para a responsabilidade de Secretaria de Política Urbana, do Ministério do Planejamento e Orçamento, sendo transferidas para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República em 1999, onde se mantiveram até a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

1.3.1 O Plano Diretor e o ideário da Reforma Urbana

As experiências locais levadas a termo por prefeituras progressistas ao longo da década de 1990 foram essenciais para a re-elaboração do programa político brasileiro para a Reforma Urbana, assim como para a consolidação de uma série de estratégias e instrumentos de gestão territorial destinados a promover uma desmercantilização do espaço pelo combate a retenção especulativa de imóveis. Cabe ressaltar que a Reforma Urbana debatida pelas entidades participantes do FNRU baseava-se primordialmente na conquista de instrumentos específicos para garantir a função social da propriedade, sobretudo daqueles voltados à gestão democrática das cidades, não abordando, em suas proposições, a ideia de um plano diretor destinado à organização do espaço urbano. Tal abstenção representava um enfrentamento ideológico com a visão tecnocrática que dominava os planos urbanos, a partir da proposição de uma proposta alternativa de decisão sobre a cidade, de caráter participativo e cunho democrático-popular⁴¹.

Para parte das entidades envolvidas com o tema, a inclusão do plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos para fazer valer a função social da propriedade (parcelamento, edificação e utilização compulsórios) constituíram na verdade uma estratégia de protelação (MARICATO, 2000, p. 175). No entanto, considerando a centralidade dada aos planos diretores pela CF 88, os debates que se seguiram visando à regulamentação dos artigos 182 e 183 da Carta acabaram por se apropriar do instrumento. A elaboração do plano diretor foi então transformada em uma oportunidade de organização do poder político das classes populares, passando a integrar o debate da Reforma Urbana. Nessa linha, a *Carta de princípios para elaboração do Plano Diretor*, elaborada pelo instituto FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional⁴², em 1990 (apud DE GRAZIA, 2002, p.16), elenca os pilares fundamentais sobre os quais o instrumento deve ser elaborado:

1. *Direito à Cidade e à Cidadania*, entendido como uma lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condição de vida urbana digna e ao usufruto rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

⁴¹ Tal embate segue atual, inclusive a partir das apropriações feitas do “participativismo” limitado e seletivo pelas metodologias do planejamento estratégico no campo neoliberal

⁴² Fundado em 1961, o Instituto FASE é uma organização não governamental sem fins lucrativos, com sede nacional no Rio de Janeiro. A instituição atua no campo da organização local, comunitária e associativa, sobretudo através do desenvolvimento de metodologias voltadas à participação popular na gestão de políticas públicas urbanas e rurais. Mais informações sobre a atuação do Instituto estão disponíveis no sítio da organização: www.fase.org.br.

2. *Gestão Democrática da Cidade*, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

3. *Função Social da Cidade e da Propriedade*, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

Cabe ressaltar que tais princípios referem-se a uma leitura da cidade - nas palavras de Lefebvre a uma *representação do espaço* - elaborada com a intenção de combater o processo de mercantilização do solo. O *ideário da Reforma Urbana*, por sua vez, baseia-se na construção coletiva a partir da realidade local, conforme preconizado por Lebreton, tendo em mente algumas premissas relacionadas à formação política de uma consciência de classe nos setores excluídos da população.

As premissas que compõem *ideário da Reforma Urbana* são resultado do acúmulo de debates e lutas de movimentos populares durante toda a segunda metade do século XX e parecem combinar as ideias da economia humana de Lebreton com as estratégias para conquista do direito à cidade de Lefebvre. De Grazia (2002, p.17) sistematiza essas premissas da seguinte maneira:

- As cidades são a expressão máxima da desigualdade, da segregação, da discriminação e da exclusão. São produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais, assim, são essas características reais que devem ser pensadas, analisadas na elaboração e implementação das legislações, normas e políticas urbanas;
- O estado é obrigado a assegurar os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços, bem como o direito à cidade, por meio de instrumentos e mecanismos redistributivos;
- As cidades necessitam de uma regulação pública da produção privada, formal e informal, submetida ao controle social;
- Da mesma forma que na propriedade rural, é necessário submeter o direito de propriedade a sua função social;
- O controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades.
- Por meio do exercício do controle social do poder público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de gestão democrática da cidade;

- É necessário que as cidades sejam reconhecidas na sua totalidade e que se repense o planejamento a partir da negociação entre a população e os agentes que produzem e se apropriam desigualmente do espaço urbano; e
- O fortalecimento dos sujeitos/atores sociais e políticos é condição básica para a construção de uma nova ética urbana, contrária à concepção de cidade submetida à lógica do mercado.⁴³

Dessa forma, é possível afirmar que, no Brasil, a pauta do direito à cidade foi de fato organizada a partir do protagonismo das classes populares, que foram capazes de sintetizar um *programa político de reforma urbana* e oferecê-lo às forças políticas do campo ideológico de esquerda, então hegemônico pelo PT, na forma preconizada por Lefebvre ([1968] 2011, p. 114), iniciando um processo de institucionalização que acabou por expandir o debate do tema para a comunidade global, em especial a partir da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92).

No próximo capítulo trataremos do processo de institucionalização do Direito à Cidade no Brasil através da apropriação, pelo Estado e pelas demais forças políticas organizadas, da agenda política de reforma urbana elaborada pela sociedade civil. Também veremos como o processo brasileiro de apropriação influenciou um processo global de ressignificação do conceito original do Direito à Cidade o qual possibilitou a sistematização e pactuação de uma agenda internacional sobre o tema.

⁴³ Esse é um dos elementos conceituais mais aprofundados na elaboração teórica tecida por Sennett (2018). Para o autor, apropriação do espaço construído pelos sujeitos sociais vai além da questão mercadológica do valor de troca *versus* o valor de uso, na medida em que endereça à a relação entre o planejamento da cidade e seus habitantes a responsabilidade ética pela da maior parte dos problemas urbanos.

2 OS ESFORÇOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: a apropriação da agenda da Reforma Urbana pelo Estado

Conforme a gênese do conceito explorado no capítulo anterior, a formulação de uma estratégia de reforma urbana para o atingimento do Direito à Cidade não pode prescindir do protagonismo da classe trabalhadora. No Brasil, a partir da década de 1960 houve uma intensa mobilização social em torno do tema, que resultou na formulação de uma síntese de postulados e proposições políticas, às quais compuseram um *ideário para a reforma urbana*. Após um longo período de maturação, esse ideário pôde ser revisto e reformulado para, por fim, constituir-se na forma de um *programa político para a reforma urbana* muito próximo daquele proposto por Lefebvre como uma estratégia para efetivação do Direito à Cidade.

A existência de conjunturas políticas favoráveis durante os últimos vinte anos do século XX possibilitaram que esse programa (agenda) deixasse a esfera da sociedade civil e fosse “entregue” aos cuidados das forças políticas formalmente organizadas para apropriação e implantação. Esse processo, a que denominamos *esforços de institucionalização do direito à cidade*, se iniciou pela objetivação dos princípios do Direito à Cidade em um aparato legal de abrangência nacional (Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade)⁴⁴ e estendeu-se até a recepção formal da agenda da reforma urbana no governo, através da organização da estrutura do Estado para tratar do tema, com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003.

Ao longo desse período, diversas organizações envolvidas com a agenda da reforma urbana dedicaram-se à inclusão de aspectos do seu programa político na legislação e nas práticas de gestão territorial no âmbito das administrações municipais. Durante esse período, o Partido dos Trabalhadores destacou-se, dentre os grupos políticos legalmente organizados, como o principal interlocutor dessa agenda (BONDUKI, 2014; KLINTOWITZ, 2016)⁴⁵. A

⁴⁴ É necessário esclarecer que a agenda de reforma urbana produzida na década de 1960, a partir do Seminário “Quitandinha” também foi “entregue” ao Estado para apropriação, no entanto, essa primeira agenda foi primordialmente produzida por intelectuais, sobretudo arquitetos e urbanistas organizados em torno do IAB. Nesse sentido, em que pese a importância dessa formulação para a aceitação institucional do ideário da reforma urbana, “abrindo as portas” do Estado para o assunto, se considera que, no que diz respeito ao protagonismo da classe trabalhadora, a agenda sintetizada no fim do século XX estaria mais alinhada às estratégias de reforma urbana formuladas por Lefebvre e Lebret, por ser oriunda de experiências diretas dos movimentos populares.

⁴⁵ No livro “O Impasse da Política Urbana no Brasil” (2011), Ermínia Maricato questiona essa interlocução do PT com a reforma urbana, afirmando que o tema não chegou a entrar de fato na agenda do governo federal.

“adoção” da pauta da reforma urbana por um partido político foi essencial para a introdução formal do tema na estrutura institucional do estado. No entanto, ao mesmo tempo em possibilitou a “ponte” entre as demandas dos movimentos populares e os governos, a “adoção” institucional da agenda iniciou um processo de depuração conceitual de seus postulados - que em seu cerne pregavam uma inversão da lógica capitalista de produção das cidades - a fim de adaptá-los às exigências de negociação e pactuação com setores conservadores e do mercado. Nesse sentido, a *dialética política* necessária para a aceitação da reforma urbana na estrutura estatal acabou, de certa forma, levando à suavização das estratégias que constituíam o centro das proposições originais nas propostas de políticas públicas assumidas pelo governo, com consequências diversas, como veremos a seguir.

2.1 A FORMAÇÃO DO DISCURSO POLÍTICO DA REFORMA URBANA: O PAPEL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

A aproximação do Partido dos Trabalhadores com a reforma urbana iniciou-se durante a Assembleia Nacional Constituinte, consolidando-se ao longo da década seguinte, quando os setores envolvidos com o tema aliaram-se ao PT na condução de governos progressistas locais, dando corpo ao chamado *modo petista de governar* através de experiências em diversas prefeituras na década de 1990⁴⁶ (FREIRE, SPINA e TREVAS, 1997). Posteriormente, várias dessas experiências no campo da política urbana foram sistematizadas na forma de diretrizes e instrumentos no âmbito do Estatuto da Cidade, cuja mobilização para aprovação acabou por consolidar a parceria entre o Partido e a *coalizão política da reforma urbana*⁴⁷ (KLINTOWITZ, 2016, p.22).

Essa parceria refletiu-se na participação de representantes da coalizão na elaboração dos planos de governo para às candidaturas de Lula à Presidência da República, sobretudo a partir de 1994. Nesse ano, o tema aparece com clareza no Programa de Governo veiculado durante a campanha, em caderno especial intitulado *Reforma Urbana*⁴⁸. O texto define a reforma urbana como uma estratégia de socialização do direito à cidade, o qual, por sua vez, é entendido como espaço político para exercício da cidadania. Trata-se de um “projeto dos excluídos pela lógica

⁴⁶ A expressão *modo petista de governar* refere-se a três princípios básicos cunhados pelo Partido dos Trabalhadores para organização da administração pública: transparência, inversão de prioridades e participação popular. Durante a expansão petista nas prefeituras municipais na década de 1990, o Orçamento Participativo acabou destacando-se como o principal expoente dessa proposta administrativa.

⁴⁷ O termo *coalizão política da reforma urbana* foi adotado por Klintowitz (2016) para referir-se aos grupos de interesse relacionados ao tema, organizados, sobretudo, em torno do FNRRU.

⁴⁸ Disponível em <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/reformaurbana.pdf>.

vigente da produção das cidades”, a qual é dada “pelo modo capitalista de organização do espaço e dos serviços com a finalidade do lucro” (COMITÊ NACIONAL ..., 1994, p. 6). A proposta reproduz textualmente as três premissas para a reforma urbana dispostas na *Carta de princípios para elaboração do Plano Diretor*, do instituto FASE (1990), membro do FNRU desde sua criação:

- **a função social da propriedade e da cidade**, entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano;
- **o direito à cidadania**, entendido na sua dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos, assim como o direito ao acesso a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado;
- **a gestão democrática da cidade**, entendida como um novo modo de pensar a política pública e o planejamento da cidade na qual a participação popular tenha destaque prioritário entre os diversos agentes que interagem.

(COMITÊ NACIONAL ..., 1994, p. 6).

Para a execução dessa agenda no campo institucional, o programa propôs a reunião das ações de desenvolvimento urbano em torno de uma única estrutura organizacional: o *Ministério da Reforma Urbana*⁴⁹, com competência de atuar nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura de transporte urbano. O Ministério teria como atribuição implantar as ações definidas em um plano nacional (Plano de Política Urbana e Regional) a partir de recursos consignados em três fundos setoriais específicos (Habitação, Saneamento e Infraestrutura e Transporte Urbanos), geridos por conselhos setoriais que, por sua vez, reunir-se-iam em um colegiado maior, o Conselho Nacional de Política Urbana e Regional (CONPUR), o qual teria como atribuição a elaboração, gestão e fiscalização da execução da política urbana e regional.

Na campanha de 1998⁵⁰, a proposta do Ministério da Reforma Urbana foi substituída pela proposição de um Ministério das Cidades, também com a função de integrar as políticas de habitação, saneamento, infraestrutura e transporte urbano. Manteve-se a proposição de um Conselho Nacional de Política Urbana, com representação paritária, para gestão e fiscalização da política urbana, a qual seria operada através de um Fundo Nacional de Política Urbana, que contaria com recursos do Orçamento Geral da União e outras fontes permanentes de

⁴⁹ Na época da campanha presidencial de 1994, a pauta urbana encontrava-se dividida entre os Ministérios do Bem Estar Social e da Integração Regional.

⁵⁰ Diretrizes de Governo, Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades (1998), disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cadernodedesenvolvimentourban.pdf>.

financiamento - como o FGTS. O programa avança em relação ao de 1994 na proposição de outros instrumentos de gestão democrática e participativa, como:

- a) Estabelecimento da Conferência Nacional das Cidades, com a participação de representantes indicados por estados e municípios;
- b) Estímulo à implantação das instâncias locais de participação (conselhos e conferências estaduais e municipais), condicionando a liberação de financiamentos à sua constituição;
- c) Elaboração dos critérios para distribuição dos recursos baseados nos indicadores de precariedade urbana, na carência habitacional e na estratégia de desenvolvimento regional.

No entanto, em relação à delimitação política e conceitual do direito à cidade e da reforma urbana, o programa de 1998 recua em relação ao seu predecessor na medida em que associa a garantia do direito à cidade exclusivamente à melhoria da qualidade de vida urbana através de programas e ações específicas para:

- Universalizar os serviços de saneamento;
- Ampliar o financiamento habitacional para garantir o acesso à moradia;
- Priorizar o financiamento aos meios de transporte coletivo;
- Reduzir a violência urbana nos grandes centros urbanos;
- Facilitar a utilização dos vazios urbanos e a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais populares informais; e
- Recuperar áreas centrais e portuárias degradadas.

O programa ainda apontava como prioridade o estabelecimento de marcos jurídicos capazes de promover a reforma urbana através de mudanças na lógica da urbanização centrada na extração de lucro da terra. Para tanto indicava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade, da revisão da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766, de 1979), além da simplificação das legislações locais de uso e ocupação do solo.

Já em 2002, o programa político do Partido dos Trabalhadores para as cidades⁵¹ sequer menciona os termos “direito à cidade” ou “reforma urbana”. Temas como moradia, saneamento, mobilidade urbana, meio-ambiente e outros passaram a ser classificados como “questões sociais urbanas”, cujo tratamento se daria necessariamente em associação a políticas de crescimento econômico e geração de empregos. Dessa forma, em relação à política urbana, não parece

⁵¹ Programa de Governo 2002, Coligação Lula Presidente, “Um Brasil para Todos”, item “Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável”, disponível em <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>.

equivocado afirmar que o programa de 2002 representou uma aproximação do Partido dos Trabalhadores com uma agenda mais alinhada a estratégia social-democrata. Para tanto, buscou-se a incorporação dos interesses dos setores produtivos nas diretrizes de governo, como o estímulo à cadeia produtiva da construção civil, as parcerias público-privadas e outros. No entanto, ainda que com menor centralidade em relação aos programas anteriores, a proposta da campanha também considerou algumas das pautas prioritárias da reforma urbana, como a implementação do Estatuto da Cidade, o enfrentamento da questão fundiária, a função social da propriedade e o combate à especulação imobiliária. Para Klintowitz (2016), a incorporação conjunta dos fundamentos da reforma urbana e dos anseios dos setores produtivos constituiu um marco representativo do que considera a principal característica dos governos petistas: a busca do consenso em torno de um denominador comum, não com o objetivo de resolver conflitos em prol de um ou outro grupo de interesse, mas sim de manter os interesses conflitantes em relativo equilíbrio, prática que denomina “Estado de arbitragem”⁵².

A escolha de um discurso mais moderado em relação às alterações estruturais que se encontravam no cerne da agenda política da reforma urbana mostrou-se acertada do ponto de vista eleitoral. Ainda que representando certa capitulação em relação às proposições originais, a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002 representou uma conquista importante, de modo que a consideramos como o marco inicial de um novo ciclo na cronologia do direito à cidade: o *ciclo de materialização*, que trataremos com mais detalhes nos Capítulos 3 e 4. Por ora, trataremos de outro aspecto fundamental do ciclo de institucionalização, a saber, a incorporação dos princípios e diretrizes da agenda da reforma urbana no arcabouço jurídico-normativo do país.

2.2 A “POSITIVAÇÃO” DO DIREITO À CIDADE

Segundo Fernandes (2008, p.1), a nova ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988 foi consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e com a instalação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003. Lopes (2011) refere-se a esse processo como a *positivação*⁵³ do **direito coletivo à cidade** no ordenamento jurídico brasileiro, da qual, segundo

⁵² A autora aponta como exemplo dessa agenda de conciliação o “Projeto Moradia”, um dos itens do Plano de Governo do PT em 2002 que busca claramente equilibrar os interesses do setor da construção civil com os dos movimentos sociais urbanos de luta por moradia.

⁵³ Lopes (2011) afirma que “positivar significa inserir no ordenamento jurídico uma legislação pertinente, que gere direitos subjetivos ao cidadão, transformando sonhos e desejos da sociedade em lei”.

o autor, também fazem parte a elaboração dos planos diretores e de outras leis pelos municípios, adequando o ordenamento urbanístico local ao disposto no Estatuto da Cidade.

As bases para esse processo, no entanto, começaram a ser lançadas bem antes. O primeiro projeto de lei que incorporou fundamentos da agenda da reforma urbana foi o Projeto de Lei nº 87, de 1963. Resultado da mobilização promovida pelo IAB a partir do Seminário Quitandinha, essa primeira proposta não chegou sequer a tramitar no Congresso Nacional devido ao golpe militar de 1964. A pauta só foi retomada vinte anos depois com a apresentação do o PL 775/83 ou “Lei do Desenvolvimento Urbano” (LDU), nos últimos anos do governo militar⁵⁴. Na LDU foi apresentada, pela primeira vez, a noção de melhoria da qualidade de vida como objetivo do desenvolvimento urbano, a qual deveria subordinar a ação do Poder Público Municipal. Nessa linha, a proposta teve o mérito de colocar “como base da política de desenvolvimento urbano, a questão social, através da noção de função social da propriedade” (CARDOSO, 2003, p. 28). A LDU, no entanto, foi comedida ao tratar da ampliação da participação da população nas decisões. Segundo o texto, a participação popular poderia ser “incentivada” (art. 2º, XI), mas tomada de forma facultativa pelo Poder Público (art. 46).

Na prática, a tramitação do PL 775/83 foi atropelada pelo início dos debates da nova Constituição, que se iniciaram em 1986, no entanto, o acúmulo gerado pela discussão da LDU permitiu a formulação de várias propostas de inclusão do tema urbano na nova Carta, dentre elas a Emenda Popular nº 20, conhecida como *Emenda Popular pela Reforma Urbana*⁵⁵, elaborada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana e subscrita por diversas entidades. O texto tomou como base os seguintes princípios:

- a) Obrigação do Estado de assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos;
- b) Submissão da propriedade a sua função social;
- c) Direito à cidade; e
- d) Gestão democrática da cidade.

Em seus primeiros artigos, a EP nº 20, definia:

Art. - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

⁵⁴ Segundo Ribeiro (2003, p.13), o envio do PL pelo então governo militar foi motivado pelo receio de que a questão urbana pudesse empolgar camadas populares em torno de lideranças de oposição ao regime militar, prejudicando a estratégia da “transição democrática gradual” pretendida pela ala moderada do regime, sobretudo devido à eleição de Leonel Brizola para governador do Rio de Janeiro, em 1981, com uma campanha centrada em temas urbanos. O PL 775/83 está disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>

⁵⁵ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>

I - Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da Cidade.

Art. - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

(Ass. Nacional Constituinte, Emendas Populares, 1988, pg. 62)

Em remissão feita mais adiante, o texto refere-se aos direitos listados no inciso I como *direitos urbanos*. A garantia de tais direitos, por sua vez, relaciona-se com um Estado atuante na defesa de uma nova concepção de democracia, centrada na participação do povo na gestão urbana (CARDOSO; 2003, p.31). O texto também deixa clara a intenção de garantir uma justiça social urbana baseada na redistribuição de riqueza (subordinação do direito de propriedade ao interesse social e ao *princípio do estado de necessidade*).

Muitas das proposições da Emenda original acabaram não sendo incluídas no texto constitucional, inclusive as questões específicas dos direitos urbanos e do princípio do estado de necessidade. No entanto, foi possível incorporar algumas das propostas em um capítulo específico, inclusive a ideia de função social da propriedade. O capítulo constitucional sobre a política urbana contém dois artigos (arts. 182 e 183) e define que:

- a) A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
- b) A política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.
- c) O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, é uma lei municipal aprovada pela Câmara e é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; e
- d) A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O texto ainda indica uma série de instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, tais como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção (art. 182, § 4º).

Em que pese os termos do texto constitucional terem sido considerados um avanço em relação à questão urbana, é interessante verificar que o “abrandamento” das ideias da reforma urbana já estava em curso desde então. A exclusão do termo *estado de necessidade* é um

exemplo desse procedimento. Segundo Tavares (2004) O termo refere-se a um estado jurídico que trata, de modo geral, de hipóteses de exclusão de ilicitude ou culpabilidade em ocasiões onde há um conflito entre direitos⁵⁶.

A nosso ver, a questão coloca-se de maneira clara no confronto entre o direito de propriedade e o direito à cidade ou o direito à moradia. Na Emenda Popular, o termo foi usado em associação ao interesse social, em contraposição ao direito de propriedade. Nessa linha, o estado de necessidade excluiria, por exemplo, a hipótese de criminalização de ocupações de imóveis vagos por famílias sem teto, o que contribuiria para construção de uma interpretação sólida e universal para a resolução de conflitos fundiários. No texto Constitucional, no entanto, o termo acabou sendo substituído por uma versão menos assertiva: a *função social da propriedade*, acrescida de uma clara possibilidade interpretativa sobre seu conteúdo, com efeito amenizador:

Art. 182 (...)

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(grifo nosso)

(Constituição Federal de 1988)

A definição coloca nas mãos das administrações locais a prerrogativa de avançar ou não no sentido de uma reforma urbana real, delegando aos municípios a decisão sobre qual dos “direitos em conflito” poderia prevalecer em cada caso. Esse fato justifica, em grande medida, a importância da batalha travada pelos setores da reforma urbana junto às administrações municipais, sobretudo considerando que, à época, houve um entendimento jurídico de que o texto constitucional não era autoaplicável, exigindo regulamentação para que fosse garantida sua eficácia (CARDOSO, 2003).

De Grazia (2003) afirma que o ano de 1989 foi profícuo na produção de projetos de lei destinados à regulamentação dos artigos constitucionais, dentre os quais se destacou o projeto do Senado de nº 181/8957, denominado “Estatuto da Cidade” e convertido no PL 5788/90 na Câmara. O processo de tramitação do projeto de lei nas duas casas do Congresso Nacional

⁵⁶ No Brasil, o termo é definido no art. 24 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940), como:

Art. 24 - Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984).

⁵⁷ De autoria do Senador Pompeu de Souza (PMDB)

durou doze anos, sendo aprovado por unanimidade no Plenário do Senado em 18 de junho e sancionado em 10 de julho de 2001⁵⁸.

A Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade – foi organizada como uma lei geral de Direito Urbanístico, na medida em que instituiu princípios, disciplinou institutos e forneceu instrumentos a serem utilizados na ordenação dos espaços urbanos (SILVA, 2006, p.69). Dentre outras questões, o Estatuto reafirmou o princípio constitucional da função social da propriedade (art. 1º, parágrafo único e art. 39, *caput*), definiu que o processo de elaboração e implementação de políticas públicas urbanas deveria ser construído sob uma perspectiva de gestão participativa e controle social (art. 2º, II e art 39, §4º) e ofereceu instrumentos legais, urbanísticos, fiscais e financeiros para a realização do planejamento urbano (art. 4º).

Em que pese o “abrandamento” da abordagem de algumas das questões levantadas na agenda da reforma urbana (como a sobreposição do interesse social e do estado de necessidade ao direito de propriedade), o Estatuto trouxe suporte jurídico para a aplicação prática de vários outros pontos da agenda, como a facilitação do acesso à terra urbanizada pela população mais pobre, a distribuição justa e equânime dos ônus e bônus da urbanização, o combate à especulação imobiliária e a gestão democrática da cidade. Raquel Rolnik (2001, p.5) classifica as disposições trazidas pelo Estatuto em três campos:

- a) Instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir formas mais inclusivas de uso e ocupação do solo;
- b) Estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre o destino da cidade; e
- c) Ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até então situadas na fronteira entre o legal e o ilegal.

É importante lembrar que a incorporação de todos esses aspectos na legislação deveu-se centralmente à atuação da sociedade civil, então capitaneada pelo FNRU. A partir de uma grande capacidade de articulação política, o Fórum conseguiu viabilizar parceiros para a disseminação da agenda da reforma urbana em meios tão diversos quanto movimentos sociais, universidades, partidos políticos e organismos internacionais. Em particular, a atuação das entidades brasileiras em ambientes internacionais trouxe reconhecimento global para a experiência do país em temas afins à reforma urbana, o que, por sua vez, teve importância

⁵⁸ O processo de tramitação é descrito em detalhes por Bassul, no livro “Estatuto da Cidade: quem ganhou quem perdeu” (2005), e por Grazia de Grazia, em artigo intitulado “Reforma Urbana e Estatuto da Cidade”, parte do livro “Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade”, organizado por Luiz César de Queiroz Ribeiro e Aduino Lucio Cardoso em 2003.

central para o trânsito dessas ideias no ambiente institucional nacional⁵⁹. Segundo Bassul (2005), a visibilidade trazida pelo protagonismo do Brasil na elaboração de documentos e declarações internacionais sobre o direito à cidade possibilitou o ganho de capital político internamente, sendo um dos fatores relevantes de pressão para a aprovação final da Lei do Estatuto da Cidade e sua sanção presidencial no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001.⁶⁰

Ou seja, a experiência acumulada pelas entidades e organizações brasileiras ao longo dos ciclos internos de formulação e institucionalização do direito à cidade as credenciaram para exercer o papel de articuladoras do tema junto às entidades e redes transnacionais. Para Viveiros (2018, pgs.160 e 161), foram vários os fatores que deram aos agentes brasileiros condições de sustentar a pauta internacionalmente. São eles:

- a) O processo de rearticulação dos movimentos sociais urbanos no período de redemocratização e sua atuação na construção do marco normativo da política urbana (Constituição e Estatuto da Cidade);
- b) O amadurecimento político decorrente da prática do Orçamento Participativo e da experiência de representação acumulada nos colegiados sobre política urbana, em especial no Conselho e nas Conferências das Cidades;
- c) A organização de eventos da sociedade civil em articulação com eventos internacionais do calendário da ONU realizados no Brasil, como o Fórum Social Mundial e o Fórum Social Urbano; e
- d) Os esforços do governo brasileiro junto aos organismos internacionais durante a gestão do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República para colocar o país na condição de referência simbólica na área de política urbana.

No próximo tomo, verificaremos como se deu a delimitação internacional do conceito de direito à cidade e como as ideias de reforma urbana elaboradas no contexto brasileiro influenciaram essa conceituação.

⁵⁹ Viveiros (2018, pg.169) afirma que as movimentações internacionais periódicas, promovidas por instituições governamentais e pela sociedade civil brasileiras, na medida em que implicam no trânsito internacional de ideias, acabaram por ativar os ânimos de discussões e articulações de âmbito local, ajudando a construir um pensamento anti-hegemônico sobre a cidade, baseado em um modelo democrático-participativo, em contraposição ao modelo hegemônico de cidade liberal.

⁶⁰ Além desse componente do compromisso internacional, Bassul (2005) coloca outra questão central para o consenso final da aprovação do EC: a mudança de posição de setores empresariais pela percepção sobre os possíveis ganhos de acumulação para o setor imobiliário a partir da utilização de instrumentos como a disponibilização de terrenos ociosos, as operações consorciadas, as outorgas onerosas e outros

2.3 A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA INTERNACIONAL PARA O DIREITO À CIDADE

A partir de sua concepção, o termo “direito à cidade” passou por um grande processo de ressignificação e internacionalização que culminou em seu reconhecimento internacional como um direito humano (SAULE, 2016, p.74). Isso decorreu da atuação de diversas organizações governamentais e não governamentais junto a organismos internacionais em um processo que se iniciou na década de 1990 e estendeu-se até 2016, com a sistematização dos debates em diversos documentos de referência, conforme a Figura 01⁶¹:

Figura 01

Cronologia do Direito à Cidade nos documentos internacionais (1992-2016)



Fonte: produção própria a partir de SAULE (2016)

Durante esse período, o FNRU acabou por tornar-se uma das principais lideranças na articulação com entidades e redes internacionais no tema, contribuindo para que a experiência

⁶¹ Paralelamente ao debate internacional, governos em âmbito nacional e local foram construindo instrumentos jurídicos e normativos sobre o direito à cidade e os direitos humanos no contexto urbano, como a Carta Montrealense de Direitos e Responsabilidades (Canadá, 2005), a Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009); a Constituição Federal do Equador (2008) e o próprio Estatuto da Cidade do Brasil (2001)

das instituições brasileiras tivesse um papel central no trânsito internacional do conceito (VIVEIROS, 2018, pg 9).

O marco inicial desse processo de conceituação do direito à cidade foi estabelecido por De Grazia (2002) e Saule (2016) como o **Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis**. O documento, assinado por mais de cento e quarenta organizações ao redor do mundo, foi elaborado conjuntamente pelo FNRU, pela *Habitat International Coalition* (HIC)⁶² e pela *Frente Continental de Organizaciones Comunais* (FCOC)⁶³ durante a *Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, evento paralelo realizado no âmbito da *Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92).

O Tratado reforça, em seu preâmbulo:

11. [...] a necessidade de criação de um novo modelo de desenvolvimento sustentado que tenha como objetivo o bem-estar da humanidade em equilíbrio com a natureza, assentado centralmente nos valores da democracia e da justiça social [...].

(Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis, 1992)

O documento propõe que esse novo modelo de desenvolvimento seja erigido a partir de três princípios fundamentais: direito à cidadania, gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade, os quais, por sua vez, reproduzem os três pilares da *Carta de princípios para elaboração do Plano Diretor*, do instituto FASE (1990). Daí se infere que, já nesse momento, as instituições brasileiras conduziram o debate de modo a consolidar, em nível internacional, o modelo de reforma urbana concebido no Brasil como a base para o tratamento do direito à cidade.

⁶² A HIC é uma rede global de organizações da sociedade civil que trabalha na defesa, promoção e realização de direitos humanos relacionados à moradia e à terra em áreas rurais e urbanas. A organização de entidades internacionais sobre o tema iniciou-se em 1976, no âmbito do Fórum Habitat, realizado em paralelo à Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (Habitat 1) em Vancouver. A HIC foi registrada como organismo internacional independente em 1984 e, a partir de 1987, em torno na Conferência das Nações Unidas em Nairóbi e do Fórum Habitat em Berlim, a HIC se transforma em uma Coalizão e concentra seu trabalho nos países do Hemisfério Sul. Atualmente possui membros em 117 países, espalhados nos 5 continentes. A plataforma da Coalizão na internet pode ser acessada no endereço: <http://www.hic-gs.org/index.php>

⁶³ Criada em 1987, a FCOC é uma organização popular e apartidária, com foco de atuação na América Latina, organizada em torno da luta por direitos dos povos indígenas, direitos econômicos, sociais e culturais, desenvolvimento local e justiça social. Endereço da internet: <http://movimientos.org/fcoc/>

Sobre as disposições do documento, Saule (2005) aponta que a conceituação do princípio intitulado “direito à cidadania” traduz o cerne do que se entende como direito à cidade, a saber:

[...] participação dos habitantes das cidades e povoados na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças.

(Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, democráticos e Sustentáveis, 1992)

Alguns anos depois, em 1996, no âmbito da preparação da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (Habitat II), o conteúdo do Tratado foi utilizado para a elaboração, pelas organizações brasileiras, de um Plano de Ação para o país, elaborado como alternativa ao relatório nacional produzido pelo Comitê Nacional oficial, considerado vazio de propostas pelas entidades participantes⁶⁴. Em que pese o envio do relatório oficial às Nações Unidas pelo Itamaraty, as organizações da sociedade civil organizaram a *Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat 2 – pelo Direito à Moradia e à Cidade*⁶⁵. A Conferência produziu a **Carta da Sociedade Brasileira e o Plano de Ação para a Reforma Urbana** (1996)⁶⁶, os quais apontam como diretrizes: a democratização do planejamento e gestão da cidade; o combate ao desemprego e às desigualdades sociais; a reforma agrária ampla; a garantia da função social da propriedade e da cidade; a garantia a todos do Direito à Moradia e do Direito à Cidade; o desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável; o combate a todas as formas de segregação urbana e discriminação de grupos sociais particulares e novas

⁶⁴ A formulação de relatórios nacionais e regionais, contendo diagnóstico e possibilidade de atuação, é uma recomendação da ONU para os países membros, no âmbito das etapas preparatórias da Conferência Habitat. O Comitê brasileiro contava com a participação de representantes dos governos federal, estaduais e municipais, além da sociedade civil. A responsabilidade pela sistematização e encaminhamento do relatório às Nações Unidas, no entanto, é dos Estados nacionais.

⁶⁵ A Conferência foi realizada no Rio de Janeiro, em maio de 1996, com a presença de mais de 500 participantes, de todos os Estados da Federação, representando 150 entidades (FNA, 1996, p. 32).

⁶⁶ Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/05/revista_fna.pdf

formas de cooperação internacional. A Carta traz uma definição de direito à cidade que relaciona o tema ao usufruto de equipamentos e serviços públicos:

Garantia a todos do Direito à Cidade, entendido como direito fundamental das populações urbanas a disporem de serviços públicos e equipamentos básicos de boa qualidade, em particular nas áreas de habitação, emprego, educação, saneamento, atendimento à saúde, transporte público, cultura e lazer. (FNA, 1996, p. 41)

No mesmo ano, a *Conferência Habitat II*, realizada na Turquia, ratificou a **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos** (1996)⁶⁷, no âmbito do Plano de Ação Global realizado no âmbito da Conferência, denominado *Agenda Habitat*⁶⁸. A Declaração não fala especificamente em direito à cidade ou reforma urbana, no entanto, define como um compromisso dos governos “garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos”.

Somente a partir dos anos 2000, o termo “direito à cidade” passa a ser utilizado nos fóruns e documentos internacionais, em relação direta com a garantia de condições adequadas de vida nos assentamentos humanos. A primeira menção mais específica ao termo se deu no âmbito da **Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade** (2000)⁶⁹. A Carta foi resultado do trabalho iniciado na *Conferência Europeia sobre Cidades e Direitos Humanos*, realizada em Barcelona, em 1998, por ocasião da comemoração do 50º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Na Conferência, as cidades participantes assumiram o compromisso de melhorar o espaço público coletivo para todos os cidadãos sem distinção de nenhuma classe. Para tanto, delimitam, pela primeira vez, um conceito de direito à cidade, consubstanciando-o no artigo I da Carta:

Art. I – DIREITO À CIDADE

1. A cidade é um espaço coletivo que pertence a todos os seus habitantes que têm direito a encontrar as condições pra sua realização política, social e ecológica, assumindo deveres de solidariedade.
2. As autoridades municipais devem fomentar, por todos os meios de que dispõem, o respeito à dignidade de todos e a qualidade de vida de seus

⁶⁷ Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>

⁶⁸ A Agenda Habitat 2 contém uma declaração de princípios e objetivos, um conjunto de compromissos assumidos pelos governos e, finalmente, estratégias para a implementação do Plano de Ação.

⁶⁹ Disponível em: <https://saojoaodelreitransparente.com.br/laws/view/181>

habitantes. (Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, 2000).

Em que pese o pioneirismo da Carta Europeia, o marco central para o reconhecimento internacional do direito à cidade é a **Carta Mundial do Direito à Cidade** (2006)⁷⁰, construída a partir das contribuições de várias organizações populares militantes da questão urbana. A elaboração do documento começou durante o 1º Fórum Social Mundial⁷¹, realizado em 2001 em Porto Alegre, e continuou ao longo de cinco anos, em outros encontros de entidades globais, como o *Fórum Social das Américas* (Quito, Julho de 2004), o *Fórum Urbano Mundial* (Barcelona, Outubro de 2004), culminando no *Fórum Social Mundial Policêntrico*, de 2006⁷². A Carta aponta compromissos e medidas de responsabilidade da sociedade civil, setor público e organismos internacionais, com o objetivo de garantir uma vida digna às pessoas nas cidades, e define direito à cidade como:

(...) o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2006)

Destaca-se desse documento a ideia do direito à cidade como um direito coletivo, relacionado a um ideal de justiça subtendida no termo “usufruto equitativo das cidades”. A partir daí, o debate evolui para a delimitação dos meios para possibilitar o exercício desse direito. O tema é o ponto central da **Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos nas Cidades**⁷³, elaborada em 2009 pela Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da organização mundial *Cidades e Governos Locais Unidos* (CGLU)⁷⁴, em

⁷⁰ Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>

⁷¹ O Fórum Social Mundial (FSM) é um espaço internacional para a reflexão e organização contra a dominação dos mercados e relações internacionais. O FSM se reuniu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre/RS, entre 25 e 30 de janeiro de 2001, com o objetivo de se contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos. A partir daí tem se reunido anualmente.

⁷² A edição de 2006 do FSM foi realizada de forma descentralizada nas cidades de Bamako (Mali – África), entre 19 e 23 de janeiro de 2006, Caracas (Venezuela – América) e Karachi (Paquistão – Ásia), entre 24 e 29 de março de 2006.

⁷³ Disponível em: <https://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>

⁷⁴ A CGLU é uma plataforma global de defesa dos interesses de governos locais perante a comunidade internacional. A organização foi fundada em 2004 como um desdobramento do movimento municipal internacional (*Union Internationale des Villes*), nascido na Bélgica em 1913 como uma associação de prefeitos e administradores locais. Mais informações sobre a instituição estão disponíveis em: <https://www.uclg.org>

conjunto com movimentos sociais e com agências das Nações Unidas, especialmente, UN-HABITAT e UNESCO. A elaboração da Carta iniciou-se no âmbito do *Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa* (FAL), realizado em Caracas em 2006, e continuou nas reuniões subsequentes da FAL, bem como nas reuniões do Fórum Social Mundial em Nairóbi (2007) e em Belém do Pará (2009).

Apresentado em forma de um Plano de Ação para os governos locais, o documento aborda o direito à cidade sob uma perspectiva da relação entre cidadãos e a administração pública, como direito a um governo que assegure condições adequadas de vida, ou seja, que garanta o exercício de todos os demais direitos humanos no âmbito da cidade⁷⁵:

I. Derecho a la Ciudad

1. a) Todas las personas que habitan en la ciudad tienen derecho a una ciudad constituida como comunidad política municipal que asegure condiciones adecuadas de vida a todos y todas y que procure la convivencia entre todos sus habitantes y entre estos y la autoridad municipal.

[...]

Este derecho, como compendio y síntesis de todos los derechos contemplados en la presente Carta-Agenda, se verá satisfecho en la medida en que todos y cada uno de los derechos en ella descritos queden plenamente garantizados.⁷⁶

(Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, 2009, pg. 11)

No ano seguinte à publicação da Carta-Agenda, foi realizado o V Fórum Urbano Mundial, promovido pela UN-Habitat na cidade do Rio de Janeiro. Em paralelo às atividades do FUM, as entidades e movimentos sociais da sociedade civil organizaram o *1º Fórum Social Urbano*, o qual produziu um novo documento sobre o direito à cidade: **a Carta do Rio de Janeiro nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbana** (2010)⁷⁷. O texto faz uma crítica direta aos documentos internacionais “oficiais” por não incorporarem análises concretas das causas da pobreza e da desigualdade nas cidades, a

⁷⁵ Interessante destacar que o documento conceitua cidade como o território associado a um governo local, independentemente de seu tamanho. Nesse sentido, uma cidade pode ser uma região, uma aglomeração, uma área metropolitana, um município ou qualquer outro tipo de arranjo de governança local.

⁷⁶ I. Direito à cidade: 1. a) Todas as pessoas que vivem na cidade têm direito a uma cidade constituída como uma comunidade política, que garanta condições de vida adequadas a todos e que busque a convivência entre seus habitantes e entre estes e a autoridade municipal. [...] Este direito, como resumo de todos os direitos contemplados nesta Carta-Agenda, será satisfeito na medida em que todos e cada um dos direitos aqui descritos sejam totalmente garantidos. (tradução livre da autora)

⁷⁷ Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/dia-internacional-de-luta-pelo-direito-cidade-pela-democracia-e-justica-urbanas/>

saber, os mecanismos reprodutores da concentração de renda e poder (MARGUTI, COSTA e GALINDO, 2016, p. 14).

Realizada no contexto de acirramento de conflitos fundiários decorrentes das obras preparatórias para os grandes eventos esportivos previstos no Brasil (Copa do Mundo de Futebol de 2014 e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016), a Carta retoma a premissa original do direito à cidade (conforme as formulações de Lefebvre e Harvey) como um movimento destinado a combater a mercantilização das cidades, que “subordina as políticas urbanas às determinações da macroeconomia e dos grupos empresariais transnacionais” (Carta do Rio de Janeiro, 2010).

Em 2013, um novo documento produzido pela CGLU é adicionado à discussão, novamente relacionando o direito à cidade à atuação dos governos. Trata-se um documento de diretrizes políticas destinado a auxiliar cidades no desenvolvimento de políticas públicas para inclusão social, intitulado **Por um Mundo de Cidades Inclusivas** (2013)⁷⁸. O texto foi elaborado a partir dos resultados do *1º Seminário Internacional sobre Locais Inovadores Políticas de Inclusão Social*, realizado em 2007 pela Câmara Municipal de Barcelona e a Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da CGLU. Participaram do seminário representantes de doze cidades de diferentes países⁷⁹ que relataram suas políticas de inclusão em torno de três tópicos: (i) assegurar a justiça social e direitos; (ii) participação cidadã e geração de redes; (iii) políticas de planejamento e sustentabilidade.

Apesar de não estar organizado em torno do tema do direito à cidade, o documento contribui no sentido de incluir no debate a dimensão da coexistência pacífica entre comunidades culturalmente diferentes, aplicada em especial à imigrantes e refugiados, a qual indica que deve ser desenvolvida sobre uma base sólida de direitos humanos e, especificamente, a partir do direito à cidade:

The inclusion standpoint involves promoting intercultural relationships between culturally different communities. To be precise, **intercultural policies should be characterised by combining recognition of differences with the promotion of a coexistence based on common civic values**. This coexistence needs to be developed over a solid base of human rights and,

⁷⁸ Disponível em: <https://www.uclg-cisd.org/en/observatory/reports/world-inclusive-cities>

⁷⁹ Eldoret (Quênia), Rosario (Argentina), Diyarbakir (Turquia), Londres (Reino Unido), Belo Horizonte e Porto Alegre (Brasil), Palmela (Portugal), Tacoma (Estados Unidos), Cotacachi (Equador), Barcelona (Espanha), Saint-Denis (França) e Bandung (Indonésia).

specifically, **the right to the city**. (For a World of Inclusive Cities, 2013, pg.11)⁸⁰

Em 2014, já vislumbrando as discussões globais em torno da definição de uma Nova Agenda Urbana para as cidades, a ser constituída em razão da definição dos *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*⁸¹, em 2015, e da realização da *3ª Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)*, em 2016, diversas organizações ao redor do mundo iniciaram a organização de uma **Plataforma Global pelo Direito à Cidade**, a qual foi lançada no *Encontro Internacional sobre Direito à Cidade*, realizado em São Paulo, em novembro de 2014⁸².

O Encontro resultou na sistematização de um **Documento orientador da Plataforma Global pelo Direito à Cidade** (2014) tomando como referência os documentos internacionais desenvolvidos até então. A partir de uma sistematização dos documentos de referência, a Plataforma define a natureza e conteúdo do direito à cidade e sua interface com os direitos humanos, organizando o tema através de princípios e fundamentos formadores, a saber:

- Exercício pleno dos direitos humanos e da cidadania na cidade;
- Função social da cidade e da propriedade;
- Gestão democrática da cidade;
- Produção democrática da cidade e social do habitat;
- Manejo sustentável e responsável dos bens comuns: recursos naturais, patrimoniais e energéticos da cidade e de seu entorno;

⁸⁰ O ponto de vista da inclusão envolve a promoção de relações interculturais entre comunidades culturalmente diferentes. Para ser preciso, as políticas interculturais devem ser caracterizadas pela combinação do reconhecimento das diferenças com a promoção de uma coexistência baseada em valores cívicos comuns. Essa coexistência precisa ser desenvolvida sobre uma base sólida de direitos humanos e, especificamente, o direito à cidade. (tradução livre da autora)

⁸¹ Os ODS são um conjunto de 17 metas estabelecidas pelos países-membros da Organização das Nações Unidas com o objetivo de dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e atingir suas metas inacabadas até 2030. Os 17 ODS foram organizados em torno de uma agenda (Agenda 2030) destinada à “acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais.” (Agenda 2030, disponível em: <https://nacoesunidas.org>)

⁸² Participaram do encontro *ActionAid*; Aliança Internacional dos Habitantes; Associação Brasileira dos Municípios; Avina; *Cities Alliance*; Coalizão Internacional do Habitat (HIC); Comissão de Direitos Humanos e Inclusão Social da CGLU; Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades (FMDV); Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR); Frente Nacional de Prefeitos; Fundação *Ford*; Habitat para a Humanidade; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); Instituto Pólis de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; *Shack Slum Dwellers International* (SDI) e Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando (WIEGO).

- Equidade Econômica, Social e Cultural no usufruto dos recursos, riquezas, serviços, bens comuns, bens públicos, espaços públicos e oportunidades das cidades; e
- Responsabilidade Social do Setor Privado. (Documento orientador da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, 2014, p. 12)

Um pouco antes do lançamento da Plataforma, no mesmo ano de 2014 foi realizado o *IV Fórum de Cidades pelos Direitos Humanos (WHRCF)*⁸³, na cidade de Gwangju, na Coreia do Sul. O evento foi especialmente importante por consolidar o documento intitulado *Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City* (Gwangju Principles) ou **Princípios de Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos** (2014)⁸⁴, iniciado na primeira edição do Fórum em 2011. O documento lista princípios fundamentais para uma *Cidade dos Direitos Humanos*, destacando como primeiro princípio o direito à cidade, reconhecido como uma ferramenta estratégica para que as pessoas realizem seus direitos a uma vida decente por meio de sua participação ativa no contexto urbano.

O documento também define direito a cidade como o acesso total aos serviços básicos, incluindo alimentação, educação, habitação, energia, mobilidade, bem como instalações públicas que sejam adequadas, acessíveis, aceitáveis e adaptáveis, além de reconhecer a prevalência dos interesses comuns, de uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, sobre o direito individual à propriedade. Esse último ponto é de especial importância, pois, por mais que os documentos internacionais reconhecessem até então o princípio da função social da cidade e da propriedade, pela primeira vez o assunto foi colocado nos termos de prevalência de um sobre o outro.

Durante os dois anos seguintes, a comunidade internacional envolvida com a questão urbana dedicou-se às discussões da *Nova Agenda Urbana*, reunindo o debate sobre os *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* e a *Conferência Habitat III*. No âmbito dos ODS obteve-se um significativo progresso no sentido do reconhecimento da importância das cidades para o atingimento das metas globais de sustentabilidade para os quinze anos seguintes (Agenda 2030). Para tanto, definiu-se um objetivo exclusivamente destinado às cidades, o *ODS 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*.

⁸³O WHRCF reúne desde 2011, na cidade de Gwangju (Coreia do Sul), atores chave para a construção de cidades comprometidas com os direitos humanos. O evento é organizado pelo Centro Internacional de Gwangju (*Gwangju International Center*) com o patrocínio da Cidade Metropolitana de Gwangju e do Escritório Metropolitano de Educação de Gwangju., com o apoio da Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos da CGLU e da Fundação Coreana de Defesa dos Direitos Humanos.

⁸⁴ Disponível em: <https://www.uclg-cisd.org>

No entanto, nas metas relacionadas ao ODS 11 não há menção expressa ao direito à cidade (ou mesmo ao direito à moradia), ainda que diversos temas relacionados ao conceito de direito à cidade delimitado nos documentos anteriores apareçam como componentes do ODS 11.

A mesma coisa aconteceu no debate na *Conferência Habitat III*. Em que pese a formação de um grupo de especialistas internacionais dedicado à discussão específica do tema⁸⁵ - com participação significativa do Brasil -, a questão do Direito à Cidade não teve mais que uma discreta referência no texto da Nova Agenda Urbana, consagrado na **Declaração de Quito sobre cidades sustentáveis e assentamentos humanos para todos** (2016)⁸⁶:

11. Partilhamos a visão de cidades para todos, no que se refere à igualdade de utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, nas suas legislações, declarações políticas e diplomas. (Nova Agenda Urbana, 2016, p.11). (*grifo nosso*)

Em que pese os esforços do Brasil no sentido de tornar a questão do direito à cidade um tema central na Nova Agenda Urbana, a relutância dos demais países membros em aceitar essa centralidade prevaleceu. A resistência decorre exatamente da gênese teórica anticapitalista do termo, apontada tão claramente pelos movimentos sociais na Carta do Rio de Janeiro (2010). Isso porque o documento de Quito é um compromisso elaborado por Estados Nacionais, países-membros das Nações Unidas. Trata-se de documento feito *pelos governos para* os governos e seu conjunto de postulados constitui uma agenda de consensos carregados de sentido ético e moral que dificilmente poderiam ser questionados em qualquer instância. No entanto, ainda que muito disfarçadamente, a ideia consta do documento ratificado pelos países participantes da Conferência, associada a uma visão de justiça urbana, cujos desdobramentos locais ainda poderiam comportar movimentos de aproximação ao sentido original do termo.

⁸⁵ No âmbito dos debates preparatórios para a Conferência, foram montados grupos de especialistas com a função de elaborar documentos de referência (*policy papers*) para a construção do documento-base do evento.

⁸⁶ Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>

De modo geral, o que podemos ver é que o debate internacional resultou no entendimento do direito à cidade como um “elemento estruturador para a promoção de políticas de desenvolvimento urbano voltadas à construção de cidades justas democráticas e sustentáveis” (Plataforma Global pelo Direito à Cidade, 2014)⁸⁷.

A ideia alinha-se ao conceito de direito à cidade estabelecido no Brasil durante o ciclo nacional de institucionalização da temática. Ressalta-se, nesse ponto, que o Estatuto da Cidade é uma das poucas legislações no mundo que incorporam uma definição de direito à cidade no corpo da lei⁸⁸ (MARGUTI; COSTA e GALINDO, 2016, p.21). Para isso, reproduz os princípios fundamentais definidos no *Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis*, de 1992, que, conforme mencionamos anteriormente, reproduzem, por sua vez, as três premissas para a reforma urbana dispostas na *Carta de princípios para elaboração do Plano Diretor*, do instituto FASE, de 1990, as quais também serviram de base para a definição do tema no programa de campanha do PT de 1994. São eles o direito à cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade. No Estatuto, a questão aparece, em outro formato, mas com sentido similar, na redação do artigo 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...] (*grifo nosso*)

(BRASIL, 2001)

Da redação normativa dada ao tema no Estatuto da Cidade, é possível afirmar que a institucionalização do direito à cidade no Brasil, e no debate internacional, deu novo sentido ao termo, afastando-o da proposição conceitual e política original de Lefebvre – que pregava o

⁸⁷ A Plataforma Global pelo Direito à Cidade, lançada em São Paulo no mês de novembro de 2014, é uma iniciativa de um conjunto de organizações com o propósito de construir um movimento internacional pelo direito à cidade, visando a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais. Sobre o projeto, consultar a plataforma *online*, disponível em: <http://www.righttothecityplatform.org.br>

⁸⁸ A questão do direito à cidade também é tratada na constituição de países como Bolívia e Equador.

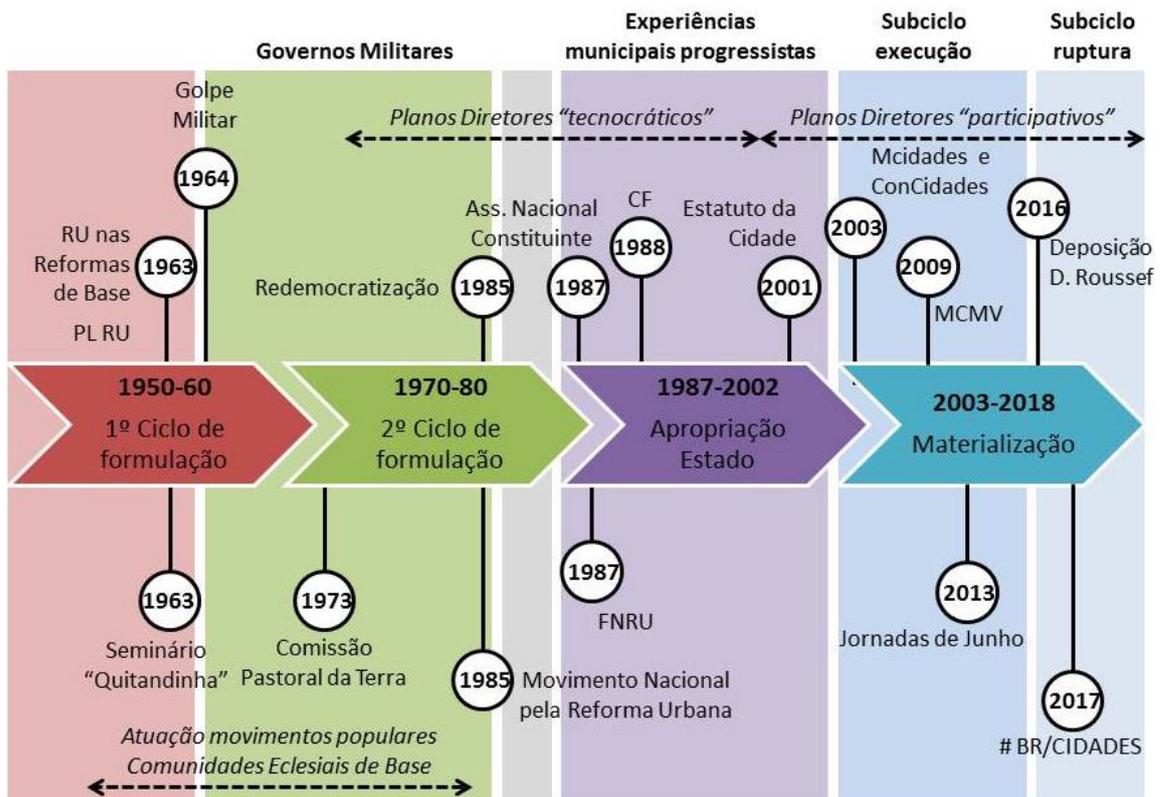
rompimento com o modo capitalista de produção de cidades pela ação da sociedade civil – para consolidar sua definição em duas vertentes centradas na atuação do Estado – sobretudo através ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana pela política urbana⁸⁹ -, a saber:

- A reivindicação de direitos concretos a serviços e a equipamentos urbanos; e
- O aprofundamento da democracia através de mecanismos participativos.

Nos próximos capítulos trataremos da descrição do que consideramos o ciclo vivido no período entre 2003 e 2018: o *ciclo de materialização*, que trata exatamente da tentativa de aplicação prática dessas vertentes de atuação do Estado no âmbito da experiência petista a frente do governo federal, conforme sistematização abaixo:

Figura 02

A reforma urbana no Brasil – linha do tempo



Fonte: produção própria

⁸⁹ Daí o termo Reforma e não Revolução Urbana, embora mantendo o caráter crítico à mercantilização capitalista da cidade e o predomínio absoluto do valor de troca sobre o de uso, o conceito de direito à cidade na experiência brasileira ganhou contornos reformistas não necessariamente revolucionários.

3 A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: a PNDU da reforma urbana e suas políticas setoriais

3.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO ENTRE 2003 E 2018

A sistematização que propusemos nesse trabalho situa o período entre 2003 e 2018 como o “ciclo de materialização” do direito à cidade, o qual corresponde ao recorte temporal onde se realizou uma experiência de implementação/execução que se aproxima do que Lefebvre ([1968] 2011) pontuou como “execução da agenda da reforma urbana no âmbito do Estado de Direito”.

No capítulo anterior, afirmamos que é possível reivindicar a criação do Ministério e do Conselho das Cidades, em 2003, como marcos da passagem do ciclo de recepção e apropriação da agenda política da reforma urbana pelo Estado para o ciclo de materialização. Isso porque, após a devida positivação do conceito de direito à cidade no ambiente legal do país, esperava-se que, através de estruturas formais do Estado, fosse possível mobilizar recursos – financeiros, políticos, humanos e técnicos - para operacionalizar políticas públicas elaboradas com base nas diretrizes da agenda da reforma urbana. O primeiro passo para estruturação desse modelo foi dado no período exatamente anterior a 2003, quando, através do Instituto Cidadania⁹⁰, lideranças do movimento pela reforma urbana se reuniram para transformar os postulados e princípios de sua agenda política em propostas de políticas públicas operacionais.

Os resultados desse trabalho, executado entre 1999 e 2000, foram sistematizados em um documento chamado “Projeto Moradia”. O Projeto foi coordenado pela arquiteta e ex-deputada estadual pelo PT Clara Ant⁹¹ e consistia em uma série de propostas para a promoção do desenvolvimento urbano e para a erradicação do déficit habitacional do país, elaboradas com base no princípio constitucional de função social da propriedade e da cidade e nas premissas de “direito à cidadania, justiça social e solidariedade humana” (Projeto Moradia, 2000, p.18).

A ideia defendida no âmbito do Projeto era de que se o governo e a sociedade civil atuassem de forma conjunta e coordenada seria possível suprir a falta de moradia e também alterar os mecanismos de exclusão social que estavam na origem dos principais problemas

⁹⁰ O Instituto Cidadania foi criado em 1989, após a derrota do PT nas eleições presidenciais. Até 1992, funcionou como suporte estrutural e jurídico para o chamado “Governo Paralelo”, movimento de oposição ao governo de Fernando Collor. A partir de 1992, o Instituto estabeleceu-se como espaço de discussão e produção de políticas públicas, muitas das quais deram origem às ações desenvolvidas durante os dois mandatos de Lula. Em 2011, o Instituto Cidadania foi transformado em Instituto Lula (www.institutolula.org).

⁹¹ Também participaram da coordenação do projeto: André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco.

urbanos, como a violência, a marginalização e outros. Para tanto, considerava-se que, em primeiro lugar, era preciso transformar a política urbana e habitacional em estruturas permanentes de Estado:

O Projeto Moradia defende, assim, que seja criado um sistema de articulação ministerial das ações de política urbana e habitacional, sob a responsabilidade direta do Presidente da República. Esse sistema articulado (...) deve reunir organismos já existentes e a serem criados, como o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Agência Nacional de Financiamento, a Agência Nacional de Informações e Dados sobre o Desenvolvimento Urbano, além da Câmara Setorial da Construção Civil, (...).

(Projeto Moradia, 2000, p. 12)

As propostas do Projeto Moradia serviram de base para o programa de desenvolvimento urbano e habitação apresentado pelo PT nas eleições de 2002⁹². Com a vitória nas urnas, algumas das ações elencadas no Projeto foram efetivamente transformadas em atos do governo. A criação do Ministério e do Conselho das Cidades, por exemplo, foi levada a termo pela Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003, posteriormente, convertida na Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. A proposta para o novo Ministério era reunir sob uma mesma estrutura a gestão de diversas políticas públicas relacionadas à problemática urbana, a fim de buscar uma solução mais integrada para tais questões. Na prática, o novo órgão teve como base a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, à qual foram agregadas as competências relativas aos transportes urbanos, então sob a tutela do Ministério dos Transportes, e ao trânsito, a cargo do Ministério da Justiça. Dessa junção de temáticas ficaram definidas as competências legais do Ministério das Cidades⁹³:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;

⁹² Programa de Governo “Coligação Lula Presidente”, 2002, p. 60 e 61.

⁹³ Art. 27, inciso III, da Lei nº 10.683, de 2003.

- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento;

Além do Ministério e do Conselho, a Lei nº. 10.683/2003 também estabeleceu um sistema amplo de conferências nos três níveis da federação. A Conferência Nacional das Cidades, que deveria ser precedida de etapas municipais e estaduais, tinha como objetivo eleger as entidades que comporiam o Conselho das Cidades e definir prioridades e estratégias para implementação da política urbana. Dentro desse espírito, a 1ª Conferência Nacional das Cidades (1ª CNC)⁹⁴ sistematizou princípios, diretrizes e objetivos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) que deveria ser implantada pelo Governo Federal a partir de então.

Ainda que essa PNDU não tenha sido objeto de regulamentação específica, compreendemos que se constituiu como uma política nacional concreta. Seus postulados orientaram tanto a criação de programas e ações no Ministério das Cidades quanto a sistematização de políticas setoriais, essas sim, consolidadas da forma de legislação. Também consideramos que a PNDU gerada na 1ª CNC decorreu diretamente dos ciclos do direito à cidade que abordamos nesse trabalho, de modo que pode ser considerada representativa dos pressupostos da agenda da reforma urbana. Isso porque tanto seu conteúdo quanto o método participativo utilizado para sua elaboração refletiram de forma bastante clara as determinações consignadas no Estatuto da Cidade, o qual consideramos, para fins desse trabalho, como síntese formal do processo de institucionalização e positivação do direito à cidade no país⁹⁵.

Uma evidência que corrobora essa interpretação, a nosso ver, é o fato que o direito à cidade aparece encabeçando a lista de princípios dessa PNDU⁹⁶:

⁹⁴ A etapa nacional foi realizada em maio de 2003, em Brasília, e foi precedida de reuniões em 3.457 dos 5.561 municípios então existentes (atualmente são 5.570).

⁹⁵ O Estatuto da Metrópole, 14 anos depois do Estatuto da Cidade, contribuiu para consolidar essa institucionalização e positivação ao se remeter a ele de forma complementar, suprimindo-lhe lacunas em vários aspectos, ampliando seus instrumentos e criando o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

⁹⁶ Os princípios, diretrizes e objetivos da PNDU elaborada na 1ª CNC constituem anexo de publicação do Ministério das Cidades, de 2004, intitulada “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Trata-se do primeiro volume de uma coleção de oito cadernos que sistematizam as propostas da PNDU nos seguintes temas: desenvolvimento urbano em geral; participação e controle social; planejamento territorial e política fundiária; habitação; saneamento ambiental; mobilidade urbana; trânsito e capacitação e informação.

Direito à cidade – Todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como o direito à moradia digna, a terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação.

(Ministério das Cidades, 2004 a, p.77)

É interessante destacar que a conceituação de direito à cidade da PNDU amplia e qualifica a definição consolidada no Estatuto da Cidade (art. 2º, I), incluindo novas questões como o acesso à educação, à saúde, à informação, dentre outras. Além disso, a proposta também respondeu à estratégia de tratamento integrado das questões urbanas, trazida pelo Projeto Moradia. Isso se deu na medida em que, junto com o direito à cidade, foram definidos como princípios da PNDU questões como direito à moradia digna, ao saneamento básico e ao transporte público, bem como a garantia da função social da cidade e da propriedade, gestão democrática e controle social⁹⁷. Tais princípios foram aglutinados em diretrizes que indicavam a elaboração de políticas nacionais - integradas e articuladas às políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social - para a questão fundiária, a habitação, o saneamento ambiental, o trânsito, o transporte e a mobilidade urbana. Tais políticas, por sua vez, se desdobraram em ações e propostas de programas, que deveriam ser implementados seguindo as premissas de participação e controle social, através de um sistema de Conselhos e Conferências periódicas nos três níveis da federação.

Essa forma de organização da PNDU estabeleceu uma relação direta entre os “componentes” da política e a estrutura regimental do Ministério das Cidades, disposta no Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003. O Decreto organizou a pasta em quatro Secretarias Nacionais temáticas: Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte e Programas Urbanos, além da Secretaria-Executiva. O “componente” de participação e controle social, consubstanciado no Conselho das Cidades, foi incluído no regimento como parte da estrutura da Secretaria-Executiva, que também ficou responsável pelas políticas de fortalecimento institucional - através do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – e de trânsito, através do Departamento Nacional de Trânsito. As políticas fundiárias e de planejamento territorial couberam à Secretaria Nacional de Programas Urbanos, cuja missão seria não somente articular

⁹⁷ Além desses, também são listados como princípios da PNDU: inclusão social e redução das desigualdades, sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana, combate à segregação urbana, combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais e diversidade sócio espacial.

territorialmente as ações “setoriais” das demais (KLINTOWITZ, 2016, p.143 e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004c, p. 15), mas também, de alguma forma, responsabilizar-se pela questão da função social da cidade e da propriedade.

3.2 MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: METODOLOGIA DE ANÁLISE

Ao tratar da “materialização do direito à cidade”, nossa intenção é abordar o processo de execução da PNDU a partir de uma visão geral sobre os programas e ações desenvolvidos pelas áreas setoriais do Ministério das Cidades entre 2003 e 2016, período correspondente ao *subciclo de execução* do direito à cidade, conforme sistematização proposta nesse trabalho.

Como metodologia, buscaremos verificar em que medida a atuação do governo federal teve aderência às proposições elencadas na 1ª CNC, as quais consideramos como referencial para a PNDU vinculada à agenda da reforma urbana. Para facilitar a compilação das informações, separamos a análise em duas partes:

- 1) Análise das políticas “setoriais” de habitação, saneamento e mobilidade urbana, que apresentaremos nos próximos tópicos.
- 2) Políticas “transversais”, quais sejam, política territorial, política fundiária, participação e controle social, objeto do Capítulo 4.

Ressalto que em cada sessão avançaremos também na descrição de fatos ocorridos entre o final de 2016 e 2018, período a que denominamos *subciclo de ruptura*, a título de ilustração do desmonte das ações relacionadas à política urbana de cunho progressista do período anterior, promovido pelas forças conservadoras após o afastamento de Dilma Roussef.

3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL

Em 2002, o discurso relativo à política habitacional do governo federal organizava-se em torno do conceito de “moradia digna”, introduzido pelo Projeto Moradia:

Moradia Digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda.

(Projeto Moradia, 2000, p. 9)

Nas propostas da PNDU para a área de habitação⁹⁸, o conceito de “moradia digna” é adotado como pressuposto para o direito à cidade:

⁹⁸ A Política Nacional de Habitação foi o objeto do quarto volume da coleção de Cadernos produzidos pelo Ministério das Cidades, em novembro de 2004, a partir das definições da 1ª CNC.

A moradia é um direito fundamental da pessoa humana, cabendo a União, o Distrito Federal, os estados e municípios promover, democraticamente, o acesso para todos, priorizando a população de baixa ou nenhuma renda, financiando e fiscalizando os recursos destinados à habitação. (...). Entende-se por moradia digna aquela que atende às necessidades básicas de qualidade de vida, de acordo com a realidade local, contando com urbanização completa, serviços e equipamentos urbanos, diminuindo o ônus com saúde e violência e resgatando a autoestima do cidadão. (*grifo nosso*)

(Ministério das Cidades, 2004 a, p.77)

A base conceitual da política habitacional da PNDU relaciona, portanto, a ideia de moradia aos direitos urbanos e humanos. No entanto, ao estabelecer um marco de referência para organizar, na prática, a atuação do governo na área de habitação, a mesma PNDU optou por definir como o objetivo central da política habitacional “a redução do déficit habitacional qualitativo e quantitativo em áreas urbanas e rurais”⁹⁹ (MCIDADES, 2004 a, p. 80). Essa escolha, aparentemente adequada ao problema que se buscava abordar – a falta de moradia – na verdade, acabou contribuindo para desviar a política habitacional da reforma urbana, como veremos mais a frente. Ainda assim, as premissas da agenda da reforma urbana se fizeram bastante presentes nas estratégias definidas pela PNDU para a habitação, às quais receberam a denominação de “Componentes da Política Nacional de Habitação” (MCIDADES, 2004 d, p.36), quais sejam:

- a) **Integração urbana de assentamentos precários**, para melhoria das condições de habitabilidade, englobando ações de:
 - i. desenvolvimento institucional: ampliação da capacidade técnica de estados e municípios;
 - ii. urbanização integrada: implantação de infraestrutura urbana em favelas e assemelhados, estabilização de áreas de risco e regularização de loteamentos irregulares;
 - iii. intervenções em cortiços;
 - iv. melhoria habitacional, com aquisição de material de construção e assistência técnica; e
 - v. regularização fundiária de assentamentos precários;
- b) **Produção da habitação**, destinada à ampliação do estoque de moradias, através de:

⁹⁹ Considera-se déficit quantitativo aquele relacionado à necessidade de reposição/ampliação do estoque de moradias, ou seja, relacionado à necessidade de produção de unidade habitacional nova. Já o déficit qualitativo relaciona-se à necessidade de melhoria da unidade existente de modo a corrigir situações de inadequação, inclusive de infraestrutura.

- i. aquisição de imóveis novos ou usados: financiamento ao beneficiário final, ao setor público ou ao setor privado;
 - ii. locação social pública ou privada;
 - iii. reabilitação de áreas urbana centrais e utilização de imóveis vagos; e
 - iv. melhorias habitacionais, através de financiamento;
- c) **Integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano:**
- i. política fundiária e imobiliária para habitação: inserção no plano diretor, uso de instrumentos do Estatuto da Cidade, captura de mais-valias, política para deslocamentos involuntários; controle social; adoção do critério de inserção urbana para empreendimentos habitacionais;
 - ii. Regularização fundiária nas dimensões urbanística, ambiental e jurídica, com estímulo a programas locais;
 - iii. Uso de terrenos e imóveis públicos para habitação;
 - iv. Revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação¹⁰⁰;
 - v. Impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano; e
 - vi. Integração com as políticas de mobilidade urbana e saneamento ambiental

Para promover tais estratégias, a PNDU incorporou soluções trazidas pelo Projeto Moradia, propondo organizar a atuação pública em um sistema do qual participassem todos os atores envolvidos na promoção da habitação no país. Sobre esse ponto, a PNDU define os chamados “Instrumentos da Política Nacional de Habitação” (MCIDADES, 2004 d, p.52), dos quais destacamos:

- a) O *Sistema Nacional de Habitação*, compostos de dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado;
- b) O *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)*;
- c) O *Plano Nacional de Habitação*; e
- d) O *Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação*.

¹⁰⁰ A proposta de revisão da Lei nº 6.766/79, posteriormente denominada “Lei de Responsabilidade Territorial”, acabou ficando a cargo da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Trataremos desse assunto com mais detalhes no Capítulo 4.

Para amarrar todos esses pontos e dar “amparo jurídico a essa nova Política Nacional de Habitação” (Ministério das Cidades, 2004 d, p.55), a PNDU indicou a necessidade de constituição de um marco legal, o qual abordaremos na sequência.

3.3.1 Um marco legal para a Política Nacional de Habitação

Durante os primeiros anos do ciclo de materialização, entre 2003 e 2006 (primeiro mandato do Presidente Lula), o país ainda se encontrava imerso em uma política de restrição fiscal. Dessa limitada capacidade de investimentos resultou a concentração da atuação do governo no campo institucional e normativo. Isso se deu através de duas linhas de ação, seguindo a lógica de coalização característica do período (KLITONWITZ, 2013): uma destinada a satisfazer os interesses do setor empresarial e outra voltada aos movimentos populares que compunham a base política do PT.

Para o setor empresarial a ideia era possibilitar o atendimento à população de menor renda, viabilizando economicamente a produção de habitação popular pelo mercado. Para tanto, buscou-se a promoção de ajustes regulatórios para permitir a concessão de subsídios nas regras de financiamento habitacional. Nesse ponto, Cardoso (2017, p. 97) destaca como as principais realizações do período:

- a) A aprovação da Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004, do Conselho Curador do FGTS, que permitiu o emprego de recursos do Fundo na forma de “desconto” ou subsídio para atendimento à população com renda mais baixa; e
- b) A promoção de mudanças na regulamentação das cadernetas de poupança, através de Resoluções do Conselho Monetário Nacional, com o objetivo de direcionar um volume maior dos recursos do SBPE para o SFH.

A segunda linha de ação destinava-se a recepcionar as principais demandas dos movimentos de moradia no ambiente institucional. Alinhada com as proposições do FRNU, a pauta dos movimentos centrava-se em três principais pontos: a inclusão da produção por autogestão na política nacional de habitação, a criação de um fundo nacional para o financiamento da política habitacional e a criação de um sistema específico para viabilização de habitação para a população de baixa renda, integrando União, Estados e municípios (MINEIRO e RODRIGUES, 2012). Nessa linha, destacam-se:

- a) A criação do Programa Crédito Solidário, destinado a apoiar a produção de moradia por autogestão com a utilização de recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)¹⁰¹; e
- b) A aprovação da Lei Federal nº 11.124, em julho de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A Lei nº 11.124/2005, que teve origem em um projeto de lei de iniciativa popular¹⁰², representou uma grande vitória institucional para os movimentos de moradia, tendo sido construída a partir das definições da PNDU. Tendo como principal fundamento a promoção da moradia digna como direito e vetor de inclusão social (art. 4º, I, a), a norma consolidou as propostas para o “Subsistema de Habitação de Interesse Social” na forma do SNHIS e definiu que o FNHIS seria gerido de forma paritária entre poder público e sociedade civil. Também propôs a retomada do planejamento do setor habitacional, mediante a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pelos municípios (art. 12, III) e de um plano nacional pelo Ministério das Cidades (art. 14, III).

De fato, a questão do planejamento foi considerada de maneira estratégica pela Lei nº 11.124/05. A elaboração do PLHIS foi definida como um dos critérios para adesão dos municípios ao SNHIS, e, conseqüentemente, para o acesso aos recursos do FNHIS. Tal decisão foi determinante para a recepção da nova regra pelos governos locais, corroborando a ideia de que, em detrimento das competências definidas para os entes federados pela Constituição Federal, as ações do governo federal têm grande influência na condução da política urbana pelos municípios.

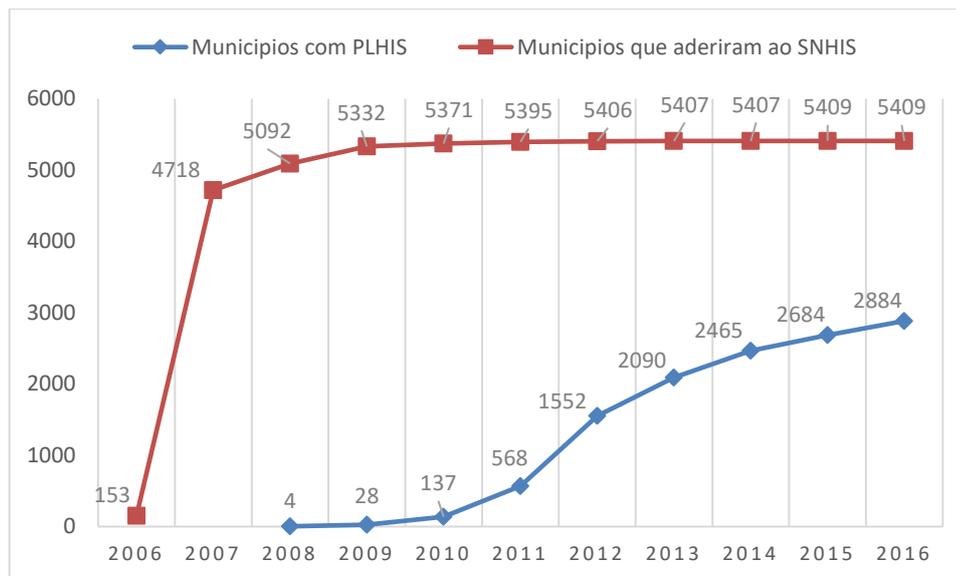
Prova disso é que a lei foi publicada em 2005, mas o maior movimento de adesão ao SNHIS ocorreu em 2007, certamente em decorrência do lançamento do PAC Urbanização de Assentamentos Precários, em janeiro de 2007, que representou uma grande injeção de recursos no FNHIS. Já o maior “salto” na elaboração dos PLHIS aconteceu entre 2011 e 2012, provavelmente devido à disponibilização do formulário do PLHIS Simplificado, destinado aos municípios com menos de 50 mil habitantes. Segundo dados da Secretaria Nacional de

¹⁰¹ Com o lançamento do PMCMV, o Programa Crédito Solidário foi transformado em uma linha do programa o MCMV – Entidades. Isso se deu a partir da pressão dos movimentos sociais, como veremos mais a frente.

¹⁰² Segundo Mineiro e Rodrigues (2012, p. 24) a Lei Federal nº 11.124/2005 foi a primeira Lei de iniciativa popular aprovada no país. O Projeto de Lei 2710/92, para criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, foi apresentado em novembro de 1991, com cerca de 1 milhão de assinaturas coletadas por movimentos sociais. Foram 12 anos de tramitação até sua aprovação na forma da Lei nº 11.124/2005.

Habitação e da Caixa¹⁰³, até 2016, 97,10% dos municípios brasileiros tinham aderido ao SNHIS, ainda que somente 52,01% possuísem o PLHIS.

Figura 03
Evolução da adesão ao SNHIS e da elaboração do PLHIS
Período 2006-2016



Fonte: SNH e Caixa

Já a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PLANHAB¹⁰⁴ foi iniciada em 2006 e se estendeu até 2010, já em um contexto de melhoria fiscal e ampliação dos investimentos habitacionais. A metodologia adotada para sua construção propôs um intenso processo participativo, com a realização de inúmeras reuniões e oficinas com os diversos segmentos sociais atuantes na política de habitação. Devido à abertura proporcionada pelo governo na discussão participativa, as instituições ligadas ao FNRU puderam participar ativamente do processo, sobretudo através do Conselho das Cidades, reafirmando no PLANHAB a pauta estratégica indicada na PNDU. O Plano elencou ações para a política habitacional para o horizonte de 2007 a 2023, incluindo metas, estratégias de investimento e programas, mas ainda durante o processo de elaboração do Plano, o governo anunciou o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, o qual, como se sabe, promoveu uma guinada no

¹⁰³ Dados disponíveis em: http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site. Consulta em 23/08/2019

¹⁰⁴ Elaborado, sob a coordenação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAUUSP e Logos Engenharia.

investimento habitacional do país. O modelo de investimento trazido pelo PMCMV exigiu uma mudança na condução da política habitacional, que acabou deixando para trás diversas estratégias que vinham sendo discutidas desde 2003, com a PNDU e, posteriormente, com a Lei nº 11.124/2005 e o PLANHAB, em detrimento das demandas decorrentes do Programa.

3.3.2 Os investimentos em habitação

Como mencionamos anteriormente, a PNDU baseava suas determinações para a política habitacional no *Sistema Nacional de Habitação*, o qual seria composto de dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado. Em que pese existirem determinações na PNDU para a questão da habitação de mercado, a maior parte das políticas públicas pensadas no âmbito do Ministério das Cidades relacionou-se ao Subsistema de Habitação de Interesse Social, objeto da Lei nº 11.124/2005. O principal mecanismo de financiamento desse Sistema, previsto na Lei, era o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), fonte de recursos não onerosa que atuaria junto com os demais *fundings* onerosos tradicionais da habitação social: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Segundo o art. 11 da Lei nº 11.124/2005, os recursos do FNHIS seriam destinados a ações de:

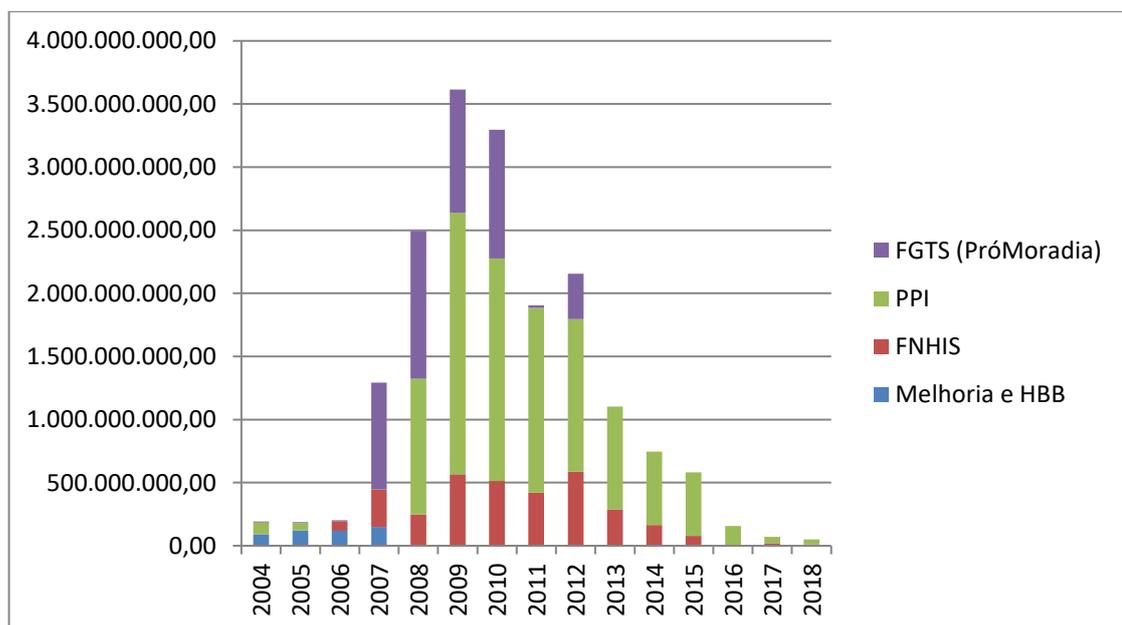
- I – Aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II – Produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III – Urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV – Implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V – Aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI – Recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;
- VII – Outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

O Fundo começou a operar em 2006, com investimentos em projetos de urbanização de favelas e de produção de moradia, pelo poder público, para famílias com renda inferior a cinco salários mínimos. A partir de 2007, o FNHIS passou a financiar ações de assistência técnica para projetos de habitação de interesse social e de apoio à elaboração dos PLHIS. Em 2008 foi

estendida às entidades privadas sem fins lucrativos a possibilidade de acesso aos recursos através da modalidade Produção Social da Moradia (PSM).

Durante o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) iniciou-se uma política ampla de retomada de investimentos em infraestrutura como uma estratégia de alavancar o crescimento econômico. O carro chefe dessa retomada foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁰⁵, lançado no primeiro mês do novo governo. O PAC incluiu dentre suas ações uma linha específica para o financiamento de obras de urbanização de assentamentos precários: o PAC UAP. A maior parte dos recursos era oriunda do Orçamento Geral da União (OGU) - executados através do FNHIS e dos Projetos Prioritários de Investimento (PPI)¹⁰⁶ -, mas também foram incluídas no PAC ações de Urbanização e Regularização contratadas no âmbito do Programa Pró-Moradia, que oferecia financiamentos ao setor público com recursos do FGTS.

Figura 04
Investimentos em Urbanização de Assentamentos Precários, por fonte
Período 2004-2018



Fonte: LOA e MDR (Power BI)

¹⁰⁵ Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Sua definição consta já no art. 1º: trata-se de “medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.”

¹⁰⁶ O PPI, criado em 2004 (sob a denominação de Projeto-Piloto de Investimento), destinava-se às obras prioritárias de infraestrutura do Governo Federal, especialmente rodovias e portos. Com o lançamento do PAC, o PPI foi renomeado e ampliado para incorporar os projetos prioritários que Governo considerava não serem passíveis de contingenciamento, dentre eles ações de Saneamento e Urbanização. No caso do PAC UAP, os recursos do PPI destinaram-se a grandes complexos de favelas, como Mangueiros, Alemão, Heliópolis e Paraisópolis.

Na primeira etapa do Programa (PAC-1), foram investidos R\$ 20,8 bilhões em 3.113 ações de urbanização. Na segunda etapa (PAC-2), lançada em 2010, foram contratadas mais 415 operações, que totalizaram mais R\$ 12,7 bilhões em investimentos.

Com o lançamento do PAC UAP o “componente” de integração urbana de assentamentos precários obteve ganhos inéditos de recursos, visibilidade e escala. No entanto, isso significou a inserção dos empreendimentos em um procedimento administrativo de controle de obras e de execução que não deixava espaço para o envolvimento direto da população nas intervenções, estratégia que era um dos pilares da política de urbanização da agenda da reforma urbana, reforçada na PNDU (MCidades, 2004 d, pg. 39).

Se com o PAC a política habitacional integrou-se ao rol de investimentos públicos estratégicos, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) passou fazer parte do centro da agenda política do governo¹⁰⁷. Instituído pela Medida Provisória nº 459/2009, convertida pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o PMCMV previa um investimento de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de unidades habitacionais em dois anos, destinadas à população com renda de até 10 salários mínimos, priorizando as famílias com renda inferior a 3 salários. Articulando fontes de recursos onerosas (FGTS, FAR e FDS) e não onerosas (OGU), o programa combinou a disponibilização de financiamentos a empresas de construção com a oferta subsídios diretos e juros subsidiados a famílias de acordo com sua faixa de renda. A meta inicial foi atingida em 2010 e, no mesmo ano, o governo lançou a segunda etapa do Programa, o PMCMV-2¹⁰⁸, definindo nova meta: a contratação de mais dois milhões de unidades entre 2011 e 2014, sendo 1,2 milhão para famílias de mais baixa renda. A meta foi alcançada já em 2013 e o Programa passou a ser considerado pelo governo como um “sucesso institucional e político”, tanto pela sua capacidade de atração do setor imobiliário (particularmente das grandes construtoras do setor de edificações) quanto pelo apelo que exercia junto aos movimentos populares.

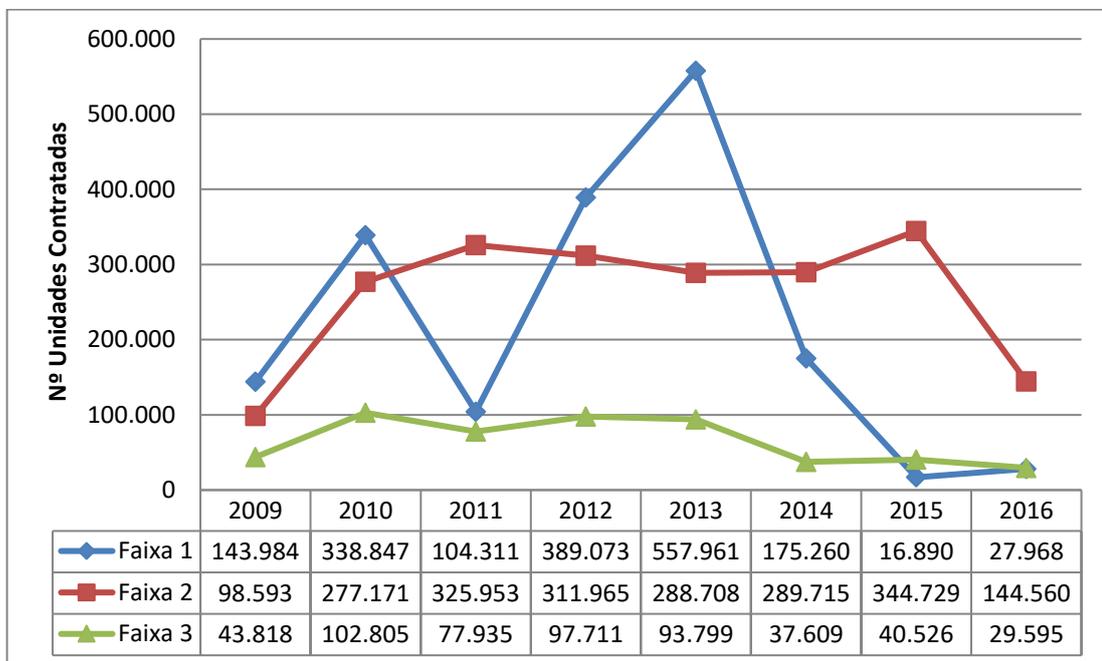
Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação, até 2019, o programa tinha contratado cerca de 5,9 milhões de unidades com investimento total de mais de 468 bilhões de

¹⁰⁷ O PMCMV foi a resposta econômica do Brasil à crise financeira causada pelo mercado imobiliário norteamericano em 2008, onde a concessão de empréstimos hipotecários de alto risco, seguida da negociação desenfreada de títulos lastreados em tais empréstimos ocasionou uma onda geral de insolvência bancária. Para evitar um colapso do sistema financeiro global, diversos países adotaram programas de socorro aos bancos. No Brasil, percebeu-se que a crise afetaria diretamente as empresas do setor da construção que, em função do *boom* imobiliário dos anos anteriores, lançaram ações na bolsa e aumentam seus estoques de terrenos. O lançamento de um grande programa habitacional, portanto, possibilitou o escoamento das unidades já em produção, garantindo o retorno aos investimentos já realizados pelas empresas. Do lado do Governo, o investimento na produção de habitação possibilitou dinamizar a economia e gerar empregos.

¹⁰⁸ MP nº 510/2010, convertida na Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011.

reais, em todas as modalidades. A maior parte das unidades contratadas (cerca de 2,5 milhões) foi destinada à Faixa 2 (famílias com renda de até seis salários mínimos), mas quase 2 milhões de unidades foram destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos (Faixa 1), o que correspondeu a cerca de 85 bilhões em investimentos para habitação voltada a essa faixa de renda. A maior parte desses recursos foi destinada a empresas, para a construção de empreendimentos novos em cidades grandes e médias. No entanto, o programa também abrangeu a produção de habitação em áreas rurais e em pequenos municípios, além da produção através de cooperativas autogestionárias (PMCMV – Entidades). É importante destacar, no entanto, que a inclusão da produção por autogestão no PMCMV não decorreu de iniciativa própria do governo, mas sim da pressão direta dos movimentos populares e do FNUR, de modo que o PMCMV-E sempre enfrentou certa resistência no âmbito da burocracia técnica, que insistia em dar às entidades o mesmo tratamento operacional dado às empresas, prejudicando os resultados da modalidade, que não chegou a operar nem 5% do volume de recursos destinados às empresas na Faixa 1¹⁰⁹.

Figura 05
Contratação anual PMCMV por faixa de renda
Período 2009-2016



Fonte: Balanço MCMV (30jun2016), SNH e Caixa

¹⁰⁹ Sobre o tema, ver Mineiro e Rodrigues (2012) relatam que, em novembro de 2008, alguns meses antes da publicação da Lei nº 11.977/2009, foi realizado um movimento de ocupações e manifestações em diversos Estados, intitulado “Jornada de Lutas pela Reforma Urbana”. Essa movimentação possibilitou a reabertura de canais de negociação com o governo que vinham sendo paulatinamente estrangulados desde o fim do primeiro mandato de Lula.

A partir de 2015, o Programa começou a enfrentar dificuldades, experimentando uma grande queda nas contratações da Faixa 1, resultado direto da retração econômica gerada pela crescente instabilidade política do país. Durante o biênio 2015-2016, a então presidenta Dilma Rousseff, reeleita para um segundo mandato que deveria se estender até 2018, foi sucessivamente perdendo o apoio dos partidos de centro que compunham sua base de sustentação política. Frente a esse quadro, o núcleo central do governo apostou no anúncio de uma nova etapa do Programa como estratégia de ampliação do capital político de Dilma. No início de 2016, em meio ao processo de *impeachment* da presidenta no Congresso Nacional, foi lançada a terceira fase do programa (PMCMV-3), com o objetivo contratar mais dois milhões de moradias até 2018, sobretudo com recursos do FGTS. A estratégia não foi suficiente para ampliar o apoio político do governo e as contratações no 1º semestre de 2016 continuaram em patamares baixos. A presidenta foi afastada e o governo de Michel Temer (2017-2018) que se seguiu deu continuidade ao Programa, mas de forma bem mais tímida que nas fases anteriores¹¹⁰.

Entre 2009 e 2014, no entanto, o MCMV atingiu seu auge, passando a ocupar o centro da agenda da política habitacional. Nesse ínterim, o FNHIS e o próprio PAC UAP perderam espaço na composição do investimento habitacional e passaram a operar de forma mais limitada. Ainda em 2008, houve uma tentativa de capitalizar o FNHIS através de uma Proposta de Emenda Constitucional que propunha a vinculação de recursos orçamentários da União (2% da arrecadação), dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (1% da arrecadação) aos respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social por um período de 30 anos¹¹¹. A PEC foi aprovada em 2009 na Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta, no entanto, nunca foi levada à discussão em plenário, inclusive por conta do lançamento do PMCMV.

A partir de 2010, praticamente não foram mais realizadas seleções para contratação de novos empreendimentos com recursos do OGU¹¹² e os recursos do FNHIS passaram a ser empregados principalmente na realização de ações de desenvolvimento institucional e em obras complementares aos projetos já contratados em seleções anteriores. Em 2017, com o encerramento do mandato do Conselho das Cidades sem a realização da Conferência Nacional para eleição de nova gestão, o Conselho Gestor do FNHIS (CGFHIS) não pôde mais se reunir

¹¹⁰ A política de contenção orçamentária instituída no governo Temer diminuiu efetivamente os repasses do orçamento federal ao programa, reduzindo o recurso disponível para subsídios às famílias de menor renda e, consequentemente, a produção de novos empreendimentos para a Faixa 1.

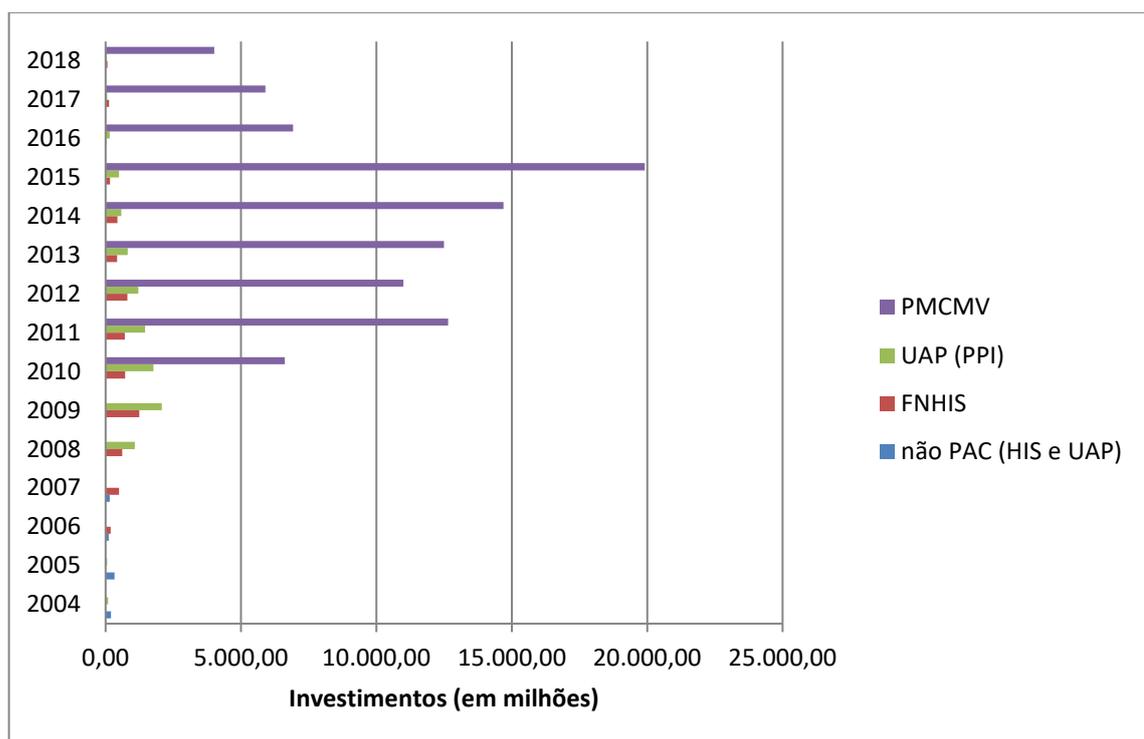
¹¹¹ A PEC 285/08, conhecida como PEC da Moradia Digna foi apresentada pelo então Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) a partir de uma articulação dos parlamentares da base aliada do governo.

¹¹² Foi realizada somente uma seleção, em 2013, para empreendimentos do grande ABC.

pela impossibilidade de indicação dos membros da sociedade civil – os quais deveriam vir das entidades com assento no CONCIDADES. Com a impossibilidade de reunião do CGFNHIS, a realização de novas seleções para o repasse dos recursos do FNHIS ficou suspensa e segue assim desde então. Atualmente, tramita no Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional que, aprovada, extinguirá de uma vez por todas o Fundo Nacional de Habitação¹¹³.

Juntos, o PAC e o PMCMV promoveram uma verdadeira avalanche de investimentos no setor habitacional. Considerando apenas recursos não onerosos, oriundos do Orçamento Geral da União, os investimentos realizados entre 2009 e 2018 multiplicaram em cerca de 60 vezes o montante dos recursos aplicados durante o período anterior, de 2004 a 2008.

Figura 06
Evolução do investimento do OGU em habitação, por programa
Período 2004-2018



Fonte: LOA e MDR (Power BI)

¹¹³ PEC nº 187, de 2019, que institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.

3.2.3 Resultados em relação à PNDU

Passando em revista os “componentes” da Política Nacional de Habitação da PNDU, é possível verificar que diversas estratégias e ações previstas na 1ª CNC foram abandonadas ou paulatinamente deixadas de lado. No componente de assentamentos precários, por exemplo, a ideia original de “integração urbana” foi substituída pelo termo “urbanização” nas ações de investimento. Tal substituição não foi fortuita, tendo em vista que parte do programa da “integração urbana” não chegou a ser, de fato, alcançado pelos empreendimentos do PAC UAP, como a regularização fundiária, a incorporação de serviços públicos e a participação ativa da população em todas as etapas do processo.

No campo da produção de habitação, ainda que o PMCMV tenha adotado estratégias consideradas fundamentais para ampliação do acesso dos mais pobres à moradia, como a concessão de subsídios diretos às famílias de baixa renda, não foi possível produzir unidades bem localizadas, prejudicando a ideia de promover a reabilitação urbana de em áreas centrais através da habitação, preconizada pela PNDU. Do rol das “estratégias abandonadas” para a provisão habitacional ainda constam outras políticas importantes para a reforma urbana, como a locação social, a melhoria habitacional e a assistência técnica pública e gratuita para a população de baixa renda¹¹⁴. Também não prosperaram o amplo controle social previsto no SNHIS, a concentração dos investimentos em habitação no FNHIS e, sobretudo, **não se avançou na implementação do componente integração da política de habitação com a política de desenvolvimento urbano**, ainda que o Ministério das Cidades tenha tentado promover melhorias paulatinas nas especificações técnicas dos empreendimentos do PMCMV, sobretudo em relação à sua inserção urbana.

À medida que a ameaça de desequilíbrio fiscal tornava a sustentação política do governo mais complexa, a abordagem tecnocrática da política habitacional ganhou força entre os próprios técnicos do Ministério. Klintowitz (2016) afirma que o Ministério das Cidades foi posto de lado na concepção inicial do PMCMV, sendo chamado a contribuir apenas depois de elaborada a macroestrutura geral para o funcionamento do Programa. De fato, do ponto de vista institucional o PMCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com os setores imobiliários e da construção civil. No entanto, o próprio Ministério das Cidades parece relativizar essa questão. Em estudo financiado pelo IPEA sobre a efetividade e o caráter democrático dos arranjos institucionais do PMCMV, Loureiro, Macário e Guerra

¹¹⁴ O tema foi objeto de lei federal específica, a Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008, mas, em que pese a pressão das entidades e do próprio CONCIDADES e mesmo a criação de uma rubrica orçamentária para ATHIS no âmbito do FNHIS, a assistência técnica pública e gratuita nunca chegou a deslanchar no governo federal.

(2015) entrevistaram quadros técnicos e políticos do Ministério, os quais afirmavam que o aprendizado acumulado na primeira etapa do PAC e no diagnóstico do PLANHAB foram fatores essenciais para a modelagem do MCMV, corroborando com a tese de que o governo promoveu um abandono deliberado do FNHIS e SNHIS:

A opção em criar um programa que não passasse pela rota do FNHIS foi consciente, em função do diagnóstico de que as prefeituras não tinham condições de implementar o programa. Dada a experiência anterior com o PAC (voltado à urbanização de favelas), onde se via a dificuldade das prefeituras executarem os recursos, optou-se por um modelo de contratação direta das empresas.

(Loureiro, Macário e Guerra, 2015, p.1541)

Frente a esse quadro, não há como negar que a estratégia de coalizão de interesses de mercado com reivindicações dos movimentos populares, levada a termo pelos governos petistas, acabou com clara vantagem para os primeiros, aprofundando o afastamento entre a política habitacional e a agenda da reforma urbana. No entanto, dentro de uma abordagem conceitual da política habitacional, talvez seja possível localizar a semente desse afastamento já no momento de formulação da PNDU, sob o olhar das entidades e do próprio FNRU. Isso porque ao utilizar do conceito de déficit como símbolo da problemática habitacional, a PNDU acabou vinculando a solução do problema de moradia a um modelo de política setorial centrado na produção da “mercadoria unidade habitacional”, escamoteando a complexidade da relação dos trabalhadores pobres com a cidade, problemática que estava no cerne da agenda da reforma urbana (KLINTOWITZ, 2016).

A utilização do déficit como métrica do sucesso da política habitacional também não parece adequada mesmo sob a ótica técnica, visto que a produção de unidades habitacionais em larga escala, na verdade, acaba por se tornar um fator de pressão sobre a demanda, retroalimentando o déficit. Com toda a expressiva produção quantitativa do período alterou-se muito pouco o conjunto do déficit, conforme medido pela Fundação João Pinheiro. Ao contrário, pela série disposta abaixo é possível verificar um aumento considerável do componente “ônus excessivo com aluguel”, decorrência direta da valorização imobiliária generalizada causada pela produção em massa de novos empreendimentos habitacionais. Daí se conclui que, em que pesem os investimentos pesados, o PMCMV não logrou êxito em atacar o cerne do problema habitacional para a população mais pobre, que é a inadequação, ou a moradia *indigna*

Figura 07

Déficit e inadequação habitacional, por componente, período 2007-2015

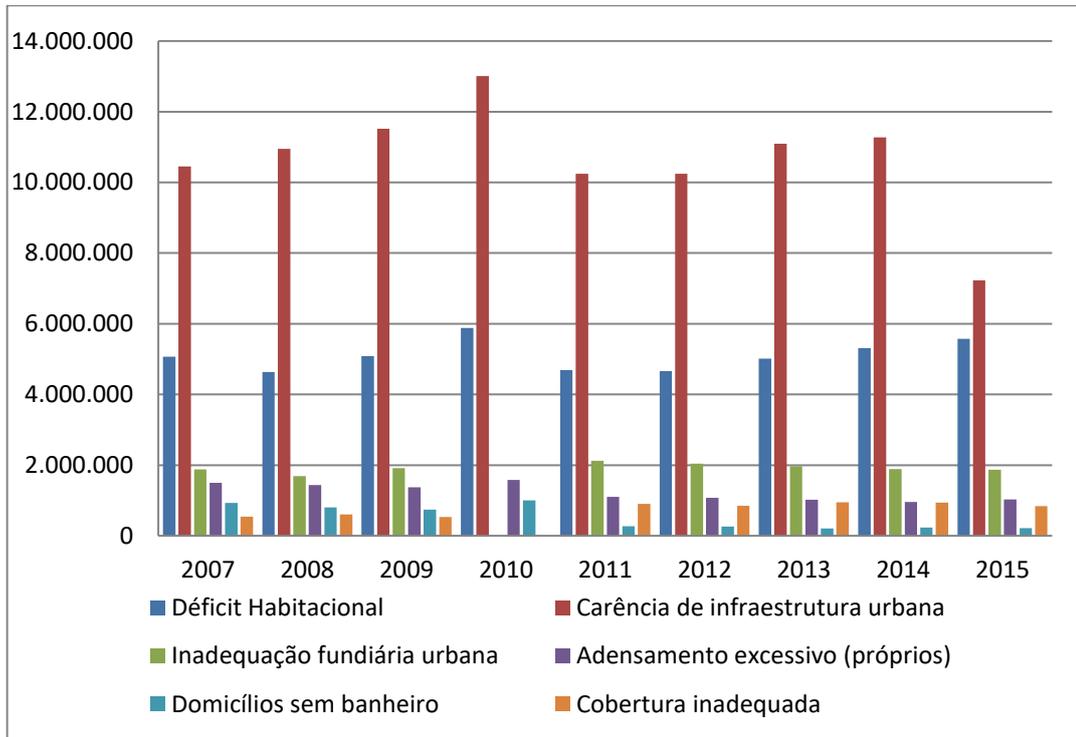
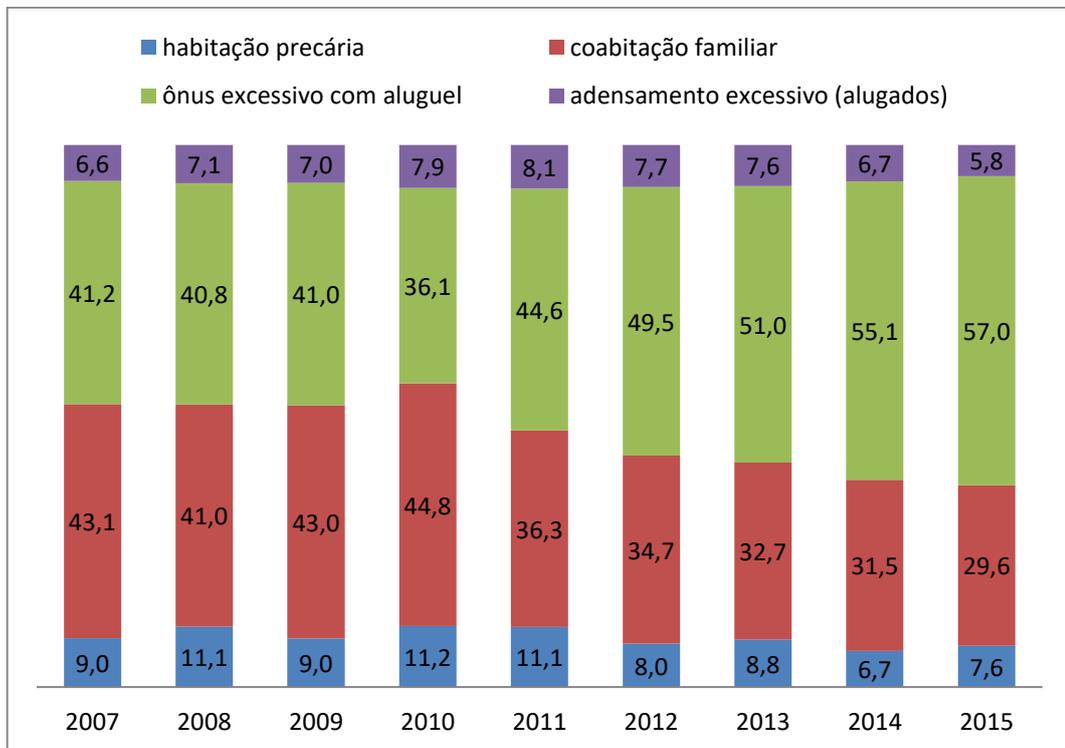


Figura 08

Participação dos componentes do déficit habitacional, período 2007-2015



Fonte: produção própria, a partir de dados da Fundação João Pinheiro

A verdade é que o “sucesso” do MCMV contribuiu para que a ideia de *moradia-mercadoria* se sobrepusesse a proposta de *moradia-direito*, de modo que, em relação ao direito à cidade, a política habitacional do ciclo de materialização parece ter chegado a seu termo com resultados que produziram efeitos socialmente perversos: as Prefeituras passaram a atuar como coadjuvantes na promoção da política habitacional¹¹⁵, o preço da terra subiu¹¹⁶, as cidades se expandiram horizontalmente¹¹⁷ e os grandes conjuntos habitacionais construídos nas franjas urbanas se tornaram enclaves¹¹⁸. Ainda assim, ao alavancar de forma sem precedentes o volume de recursos destinados à habitação de interesse social no país, o PAC e o PMCMV realmente contribuíram para melhorar os indicadores macroeconômicos do país¹¹⁹ e, ainda que as carências habitacionais da população tenham continuado altas, os programas contribuíram para promover certo alívio financeiro à população mais pobre, tanto pela possibilidade de deixar de pagar aluguéis extorsivos quanto pela maior oferta de empregos formais durante a fase de maior aquecimento do Programa. Em particular, o MCMV, também contribuiu para criar um mercado da habitação para as classes média e média baixa, promovendo a verticalização de algumas cidades, o que pode ser considerado bom.¹²⁰

O espaço que o PMCMV passou a ocupar dentro da atuação do governo, no entanto, nos leva a concordar com Cardoso e Jaenisch (2017), que afirmam que o que deveria ser apenas um programa acabou se transformando na própria política habitacional federal., a qual, por sua vez, foi se distanciando das propostas da reforma urbana na medida em que os empreendimentos foram sendo cada vez mais subordinados à lógica empresarial do lucro e da produtividade.

¹¹⁵ CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

¹¹⁶ YAZBEK, Priscila. Preços de imóveis sobem 13,7% e superam a inflação em 2013. Revista Exame, São Paulo, em 06/01/ 2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br>. Acesso em: 26/01/2020

¹¹⁷ “Minha Casa Minha Vida contribuiu para expansão da mancha urbana, diz pesquisa”, em 24/01/19. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br> . Acesso em: 26/01/2020

¹¹⁸ CUPERTINO, P. e RAMOS, E. O direito à cidade enclausurado em conjuntos habitacionais: a análise do Programa Minha Casa Minha Vida no município de João Pessoa. In: Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. e-ISSN: 2525-989X . Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 1 – 20. Jul/Dez. 2015.

¹¹⁹ GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves e OLIVEIRA, Elzira Lúcia de (orgs). Demanda futura por moradias: demografia, habitação e mercado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018.

¹²⁰ “Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula”, em 04/06/2018, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>

3.4 A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO

No âmbito do debate sobre o direito à cidade e a reforma urbana, a problemática em torno do saneamento está na oposição entre a concepção do saneamento como um direito e seu entendimento como atividade econômica. No campo jurídico-normativo, diferente da moradia, a Constituição de 1988 não estabeleceu o saneamento básico como um direito social específico (art. 6º)¹²¹. Segundo alguns entendimentos jurídicos, essa “omissão” não impediria uma proteção jurídica similar a dos direitos fundamentais ao direito ao saneamento básico (RIBEIRO, 2015, p. 239), na medida em que é tido como instrumento para a concretização de outros direitos a uma existência digna¹²². Na prática, no entanto, a questão não parece ter sido superada. A extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, lançou a política de saneamento em uma situação de indefinição institucional¹²³ que abriu caminho para que o governo adotasse a privatização dos serviços como a estratégia central para o setor a partir da década de 1990¹²⁴.

O movimento de privatização, no entanto, ensejou a mobilização de diversos grupos contrários à diretriz que acabaram por se organizar em torno de uma coalizão de entidades intitulada Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA)¹²⁵. A FNSA, atuando em associação ao FNRU, delimitou o tema do saneamento na agenda da reforma urbana (BRITTO, CORDEIRO e PEREIRA, 2011 e SANTOS JUNIOR, 2009). A partir de uma premissa de universalização dos serviços, as propostas para o saneamento foram organizadas em torno das seguintes questões:

¹²¹ A água, por exemplo, é definida na Constituição como um bem da União e dos Estados e não como um direito. No contexto global, a definição clara do acesso à água e ao saneamento como direitos humanos essenciais só acontecerá em 2010, em debates da Organização das Nações Unidas (ONU), trazendo tais questões para um monitoramento mais intensivo das entidades transnacionais, inclusive através com a definição de metas no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

¹²² Direito à alimentação (considerando a água potável como o principal alimento humano, indispensável à vida), o direito à saúde e o direito à moradia, por exemplo.

¹²³ A extinção do BNH levou à extinção do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), principal fonte de investimentos na área de saneamento (em especial do acesso à água) no Brasil entre 1971 e 1986.

¹²⁴ Diversas iniciativas normativas foram elaboradas nesse período com essa intenção, como a Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões) e os PLs nº 266/96 e nº 4.147/01, que buscavam a transferência da titularidade sobre a prestação dos serviços dos municípios para os Estados, viabilizando a aquisição das companhias estaduais de água e esgoto por investidores privados. (SOUSA, 2011).

¹²⁵ A FNSA foi criada em 1997 e organizou-se como uma coalizão em defesa da gestão pública e democrática dos serviços de saneamento, contando com a articulação de movimentos sindicais ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT), ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e às entidades profissionais atuantes no setor de saneamento.

- a) O acesso público às informações sobre saneamento e a constituição de processos democráticos e de controle social para monitoramento da política pública e dos investimentos no setor;
- b) A definição de preços e tarifas adequadas para promover justiça social e acessibilidade universal aos serviços; e
- a) A garantia da qualidade, regularidade, continuidade e equidade na prestação dos serviços;

No campo da disputa político-eleitoral, Partido dos Trabalhadores assumiu em seus planos de governo a pauta do saneamento a partir da ótica da FNSA, tanto em relação à universalização e integração dos serviços de saneamento, quanto em relação a participação da sociedade civil¹²⁶. O compromisso político foi reforçado pelas recomendações da 1ª CNC para a PNDU. A Conferência estabeleceu, no âmbito dos princípios da política de desenvolvimento urbano, “o saneamento como serviço público e essencial à vida” (MCIDADES, 2004 a, p. 76) e definiu como questões centrais para a Política Nacional de Saneamento Ambiental “o acesso universal ao saneamento ambiental” e a “gestação integrada e sustentável da política de saneamento” (MCIDADES, 2004 a, p.81), sendo esta última relativa à garantia de qualidade e eficiência dos serviços prestados, inclusive em relação a aspectos ambientais e socioeconômicos. Para o atingimento de tais finalidades, indicavam-se duas ações estratégicas¹²⁷:

- a) A elaboração e aprovação **de norma nacional para o saneamento ambiental** que refletisse a visão das entidades sobre o setor; e
- b) A retomada dos investimentos federais visando a **universalização do acesso** à água, a coleta e o tratamento de esgotos e a coleta de resíduos sólidos.

Seguindo tais orientações, em um primeiro momento a atuação do Ministério das Cidades centrou-se em buscar maneiras de desbloquear o crédito ao setor público, contingenciado desde 1998 por decisão do Conselho Monetário Nacional (CNM)¹²⁸. A

¹²⁶ A pauta da entidade é claramente colocada no Programa de Governo 2002, Coligação Lula Presidente, “Um Brasil para Todos”, item “Políticas Ambientais Saneamento e Meio Ambiente”, p. 64, disponível em <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Para coordenar a implantação do programa, o então coordenador da FNSA, o engenheiro Abelardo de Oliveira Filho, foi nomeado como Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, tendo ocupado o cargo durante todo o 1º mandato do governo Lula.

¹²⁷ O detalhamento da Política Nacional de Saneamento Ambiental foi o objeto do quinto volume da coleção de Cadernos produzidos pelo Ministério das Cidades, em novembro de 2004, a partir das definições da 1ª CNC.

¹²⁸ Voto CNM nº 72/91 – Contingenciamento de Crédito ao Setor Público relativos às Resoluções nºs 2.444, de 14/11/97, e 2.451, de 26/12/97, substituídas posteriormente pelas Resoluções nºs 2.827, de 30/03/01, 2.954, de 24/04/02, e 3.049, de 28/11/02, disponíveis em www.bcb.gov.br.

suspensão do contingenciamento em 2002 possibilitou a ampliação, no ano seguinte, dos investimentos no setor. No entanto, mesmo com a liberação dos recursos, o acesso de Estados e Municípios ainda era bastante reduzido devido à sua baixa capacidade de endividamento e, apesar da intenção expressa pelo então Presidente Lula (MCIDADES, 2004e), de deixar de considerar os investimentos em saneamento como gasto público, a ortodoxia dominante na política econômica preponderou no tratamento da questão.

Ainda assim, os investimentos aumentaram significativamente em relação ao período anterior. Segundo dados do Ministério das Cidades (2008), entre 2003 e 2006 foram investidos R\$ 12,84 bilhões em saneamento, o que correspondeu a vinte e cinco vezes o valor investido de 1998 a 2002, o qual não superou R\$ 500 milhões¹²⁹. A atuação nos primeiros anos do governo, de fato, iniciou uma retomada de investimentos no setor, os quais foram significativamente ampliados a partir de 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme veremos um pouco mais adiante.

3.4.1 Um marco regulatório para o saneamento básico

Os trabalhos de formulação do marco regulatório geral do saneamento foram iniciados em 2003, com a instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo Ministério das Cidades, cuja principal função era realizar estudos e elaborar propostas para promover a integração das ações de saneamento ambiental no âmbito do Governo Federal (BRITTO; CORDEIRO e PEREIRA, 2011)¹³⁰. No entanto, a maior contribuição do GTI foi a proposição de uma primeira minuta para a Política Nacional de Saneamento Ambiental - PNSA, sob a forma de um Anteprojeto de Lei – APL¹³¹. O APL foi apresentado e discutido pela equipe do Ministério das Cidades ao longo do ano de 2004 em diversos eventos e seminários, bem como submetido à consulta pública.

Segundo o Ministério das Cidades:

¹²⁹ Em valores em 2003, segundo apontou relatório elaborado pelo próprio Ministério em 2004 (MCIDADES, 2004e, p. 61)

¹³⁰ O Grupo foi instituído por Decreto (sem número), em 4 de setembro de 2003, e teve como componentes o Ministério das Cidades (a quem coube a coordenação), a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Integração Nacional; do Meio Ambiente e do Turismo, além da Caixa Econômica Federal; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). O Decreto que instituiu o GTI encontra-se disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9971.htm

¹³¹ A minuta do APL encontra disponível para consulta em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Consulta/consulta_pnsa.htm

Com o anteprojeto de lei, o governo busca superar uma visão particularista do setor e discutir a política nacional de saneamento na perspectiva do direito à cidade e da luta por cidades inclusivas, saudáveis e democráticas.

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004e, p. 83)

Como forma de delimitar a atuação do novo governo em direção contrária à estratégia de privatização construída na década anterior, a equipe do Ministério das Cidades buscou caracterizar os serviços de saneamento como de interesse local (titularidade municipal), indicando a necessidade de gestão e prestação dos serviços por órgãos públicos. Com essa delimitação buscava-se garantir o atendimento às famílias de baixa renda residentes em áreas de difícil acesso ou de baixo retorno financeiro.

O texto do APL representava a visão das entidades sobre a política de saneamento e possuía pleno apoio do Conselho das Cidades¹³². À medida que foi lançado para debate público, o texto foi sofrendo alterações até ser transformado no Projeto de Lei nº 5.296/05, que definia as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico e criava a Política Nacional de Saneamento Básico- PNS. Na exposição de motivos do PL, o governo se posicionou em favor do saneamento como direito subjetivo público, de titularidade coletiva¹³³. Para o Ministério das Cidades, o novo marco regulatório para o saneamento deveria, necessariamente, se basear em “três princípios inegociáveis: o planejamento, a regulação dos serviços de saneamento básico e o controle social, que fiscalizaria os operadores dos serviços” (MCIDADES, 2004e, p. 79).

O PL, enviado à Câmara dos Deputados em maio de 2005, enfrentou grande oposição, tanto de setores vinculados às companhias estaduais quanto do setor privado¹³⁴, mas após um longo período de negociação do governo e de pressão e articulação das entidades reunidas no Conselho das Cidades¹³⁵ - foi aprovada a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Apesar de algumas perdas em relação às propostas do projeto original¹³⁶, a aprovação da lei foi

¹³² A Resolução CONCIDADES nº 05, de 16 de junho de 2004, apoiou o Anteprojeto de Lei (APL) da Política Nacional de Saneamento Ambiental, recomendando seu encaminhado ao Congresso Nacional, a realização de seminários para aprofundamento da discussão sobre o tema e a instituição de um Grupo de Trabalho (GT) para monitoramento da tramitação da proposta.

¹³³ Disponível em: www.camara.leg.br

¹³⁴ O difícil processo de negociação para a aprovação do PL nº 5.296/2005 é descrito em detalhes por BRITTO; CORDEIRO e PEREIRA (2011), em artigo disponível em: <http://www.anpur.org.br>.

¹³⁵ Sobre o tema, ver a Resolução Recomendada do CONCIDADES nº 8, de 8 de junho de 2006, disponível em: <http://www.mdr.gov.br>.

¹³⁶ Foram excluídos do projeto o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental – SISNAMA e alguns dos mecanismos de controle social propostos, como a avaliação externa dos serviços prestados pelo Conselho das Cidades através de um Relatório Anual de Qualidade dos Serviços.

considerada uma vitória pelos setores ligados à reforma urbana. A norma adotou como princípios fundamentais a integralidade e universalidade dos serviços e, dentre as questões tomadas como avanços estavam:

- a) A definição do saneamento básico como serviço público, englobando as dimensões de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem pluvial urbana;
- b) A adoção de mecanismos e instrumentos de controle social sobre a gestão e prestação dos serviços;
- c) A inclusão da dimensão do planejamento como instrumento fundamental para o desenvolvimento das ações de saneamento, através previsão de elaboração de planos locais pelos titulares dos serviços e de um Plano Nacional de Saneamento;
- d) A abertura para o estabelecimento de arranjos institucionais diversos entre os entes federados para prestação dos serviços, incluindo contratos-programa para empresas estaduais, gestão associada por meio de consórcios e dispensa de licitação para contratação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis;
- e) A implantação de uma política de subsídios e subvenções para usuários sem capacidade econômica para pagar integralmente pelos serviços;
- f) A garantia do fornecimento de água para a preservação de condições mínimas de manutenção da saúde em instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas, estabelecimentos de saúde e em residências de famílias de baixa renda; e
- g) A instituição de um Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico.

3.4.2 O PLANSAB e os investimentos em saneamento

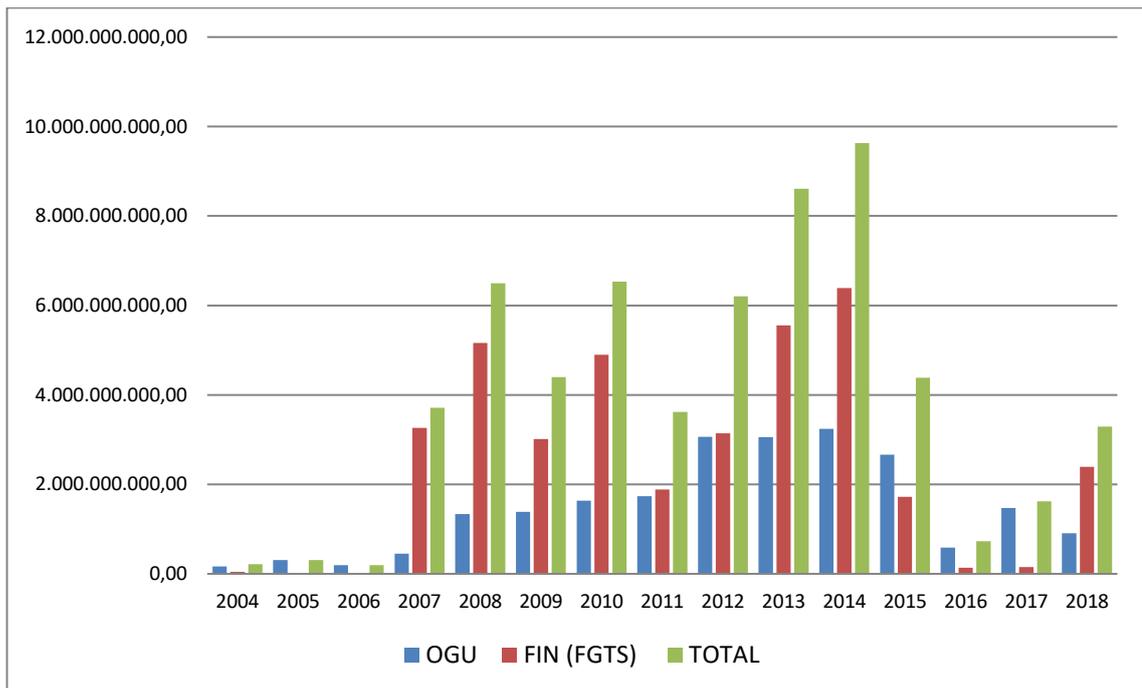
Apenas doze dias depois da edição da Lei nº 11.445, o governo lança o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, através do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. O PAC na área de saneamento incluiu ações de responsabilidade do Ministério das Cidades, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e do Ministério da Integração Nacional¹³⁷. A primeira etapa do programa previu investimentos de R\$ 40 bilhões, para serem aplicados entre 2007 e

¹³⁷ Na divisão de atuação entre as três instituições, ficou a cargo do Ministério das Cidades apoiar intervenções de abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, drenagem urbana e resíduos sólidos urbanos em regiões metropolitanas e cidades com população superior a 50 mil habitantes. O atendimento aos municípios com população de até 50 mil habitantes ficou a cargo da FUNASA e, ao Ministério da Integração, coube a execução de ações de infraestrutura e segurança hídrica.

2010, sendo R\$ 12 bilhões de recursos orçamentários¹³⁸ e R\$ 20 bilhões de financiamentos. Na segunda etapa, lançada em março de 2010, foram disponibilizados mais R\$ 45,1 bilhões para os investimentos em saneamento no período de 2010 a 2014, sendo R\$ 41,1 bilhões para execução do Ministério das Cidades e R\$ 4 bilhões para a FUNASA.

Figura 09

Evolução dos investimentos em obras de saneamento, total e por fonte, 2004-2018



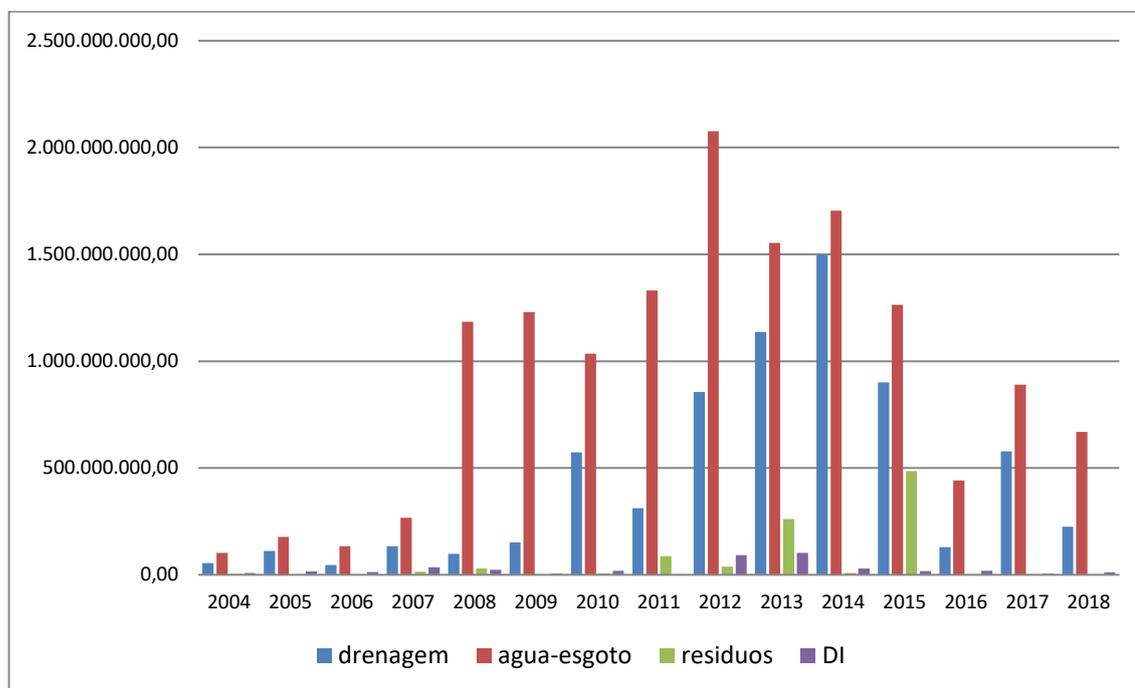
Fonte: LOA e MDR (Power BI)

Assim como aconteceu com a política habitacional, a injeção de recursos foi acompanhada da perda de capacidade decisória pelo Ministério das Cidades e da diminuição do controle social sobre os investimentos, os quais eram negociados de forma centralizada entre a União, através do Comitê Gestor do PAC (CGPAC)¹³⁹. A centralização do processo decisório, inclusive, acabou resultando em corte de recursos importantes para a reestruturação do setor, como os do Programa de Modernização dos Serviços de Saneamento (PMSS).

¹³⁸ R\$ 8 bilhões aplicados pelo Ministério das Cidades e R\$ 4 bilhões pela FUNASA, além de R\$ 8 bilhões aportados como contrapartida dos estados, municípios e prestadores de serviço de saneamento.

¹³⁹ Formado pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (coordenador) e pelo Ministério da Fazenda

Figura 10
Investimento do Orçamento Geral da União em saneamento, por componente, período
2004-2018



Fonte: LOA e MDR (Power BI)

A falta de recursos para o fortalecimento institucional refletiu-se em projetos de má qualidade, sucessivas reprogramações de obras, obras paralisadas e uma baixa execução dos recursos empregados. Segundo dados do atual Ministério do Desenvolvimento Regional (*Power BI*), de 2019, das 13.185 obras contratadas nas duas fases do PAC, **nenhuma foi concluída e entregue adequadamente** e cerca de 7% ainda se encontra em situação inadequada (paralisadas ou não iniciadas)¹⁴⁰.

Buscando, em alguma medida orientar os investimentos do PAC a partir da Lei nº 11.445/07, o Conselho das Cidades, com o apoio dos técnicos do Ministério das Cidades, iniciou um movimento de pressão pela elaboração dos planos de saneamento previstos na legislação recém aprovada, em especial para a elaboração do Plano Nacional¹⁴¹, além da regulamentação da Lei nº 11.445/2007.

¹⁴⁰ Em detrimento dos sucessivos movimentos de “limpeza da carteira” promovidos pelo Ministério do Planejamento, que tiveram como objetivo promover o cancelamento de contratos em situação inadequada.

¹⁴¹ Em 1º de março de 2007 o Conselho aprovou a Resolução Recomendada nº 33, que recomendou a definição de prazos para a elaboração dos Planos de Saneamento Básico e a instituição de Grupo de Trabalho para formular proposta de planejamento para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico.

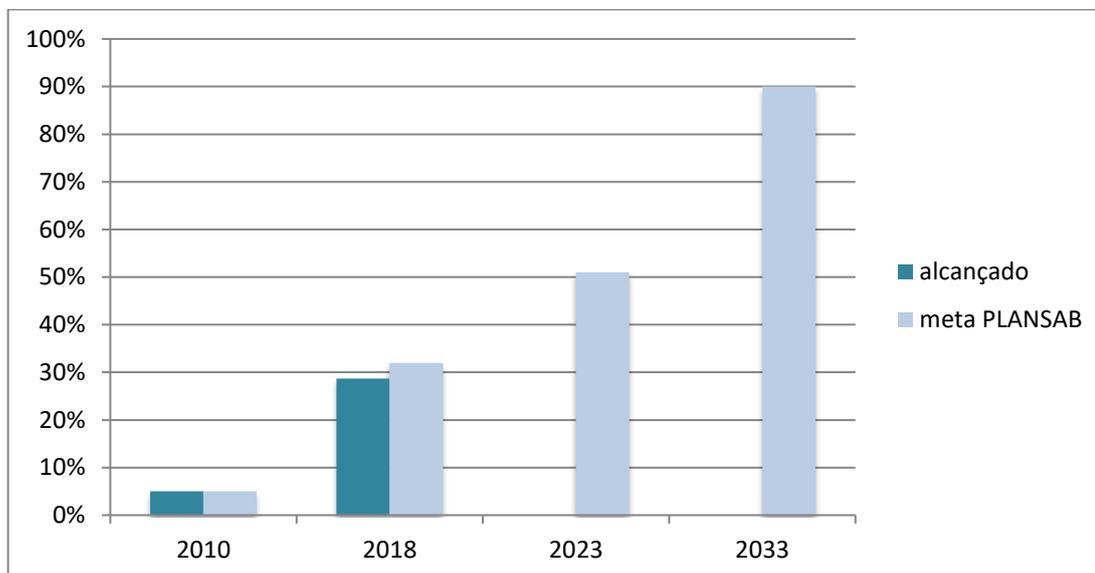
A elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) se iniciou no âmbito do próprio Conselho, com a formulação do “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”, que consistia em um documento de pactuação política entre o governo e as entidades. O Pacto foi aprovado pelo CONCIDADES em dezembro de 2008, por meio da Resolução Recomendada nº 62. Seguindo a recomendação do Conselho, o então presidente Lula publicou o Decreto nº 6.942, em 18 de agosto de 2009. O Decreto recepcionou os eixos básicos do PLANSAB, previstos no Pacto pelo Saneamento Básico - a universalização do acesso aos serviços, a participação da sociedade e o controle social, a cooperação federativa, a integração de políticas e a melhoria da gestão - e instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração do Plano (GTI PLANSAB), do qual faziam parte representantes do Conselho das Cidades.

Os trabalhos do GTI PLANSAB no estudo denominado “Panorama do Saneamento Básico no Brasil”, que deu origem à versão preliminar do Plano, discutida em 2010 e 2011 em seminários realizados em todo o país¹⁴². No mesmo ano de 2010, o Decreto nº 7.217, em 21 de junho de 2010, regulamentou a Lei nº 11.445/07. Na norma, as entidades ligadas à FNSA conseguiram, de certa forma, fazer valer sua visão, consolidando a caracterização do saneamento como um serviço público de natureza essencial. Foram incorporadas ao Decreto diversas recomendações do CONCIDADES acerca dos planos de saneamento básico, que abordavam questões como: conteúdo mínimo, participação da sociedade e prazo para elaboração do plano, a partir do qual os municípios ficariam impedidos de acessar recursos federais para saneamento básico.

Ressalta-se que o primeiro prazo definido para elaboração dos planos foi 31 de dezembro de 2013. No entanto, a baixa taxa de elaboração, associada à pressão de entidades de representação de municípios, levou o governo a prorrogar o prazo diversas vezes, primeiro para 2015, depois para 2017 e, finalmente, para 31 de dezembro de 2019. Ainda assim, a taxa de elaboração cresceu em ritmo bastante lento e, ao final de 2017, cerca de 70% dos municípios brasileiros não tinham plano elaborado¹⁴³:

¹⁴² Mais uma vez a atuação do CONCIDADES foi central. Em dezembro de 2009, nova Resolução do Conselho recomenda a realização dos Seminários Estaduais para apresentação e discussão da versão preliminar do Plano Nacional de Saneamento Básico até julho de 2010; a realização de uma campanha na mídia e a criação de Núcleos Estaduais e Municipais para fomento à elaboração dos Planos de Saneamento (Resolução Recomendada nº 86).

¹⁴³ Destaca-se que somente são considerados para fins de contabilização para cumprimento da exigência os municípios que possuem planos que abarquem os quatro componentes do PLANSAB: água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos.

Figura 11**Evolução da elaboração dos Planos de Saneamento x metas PLANSAB**

Fonte: SNSA/MDR

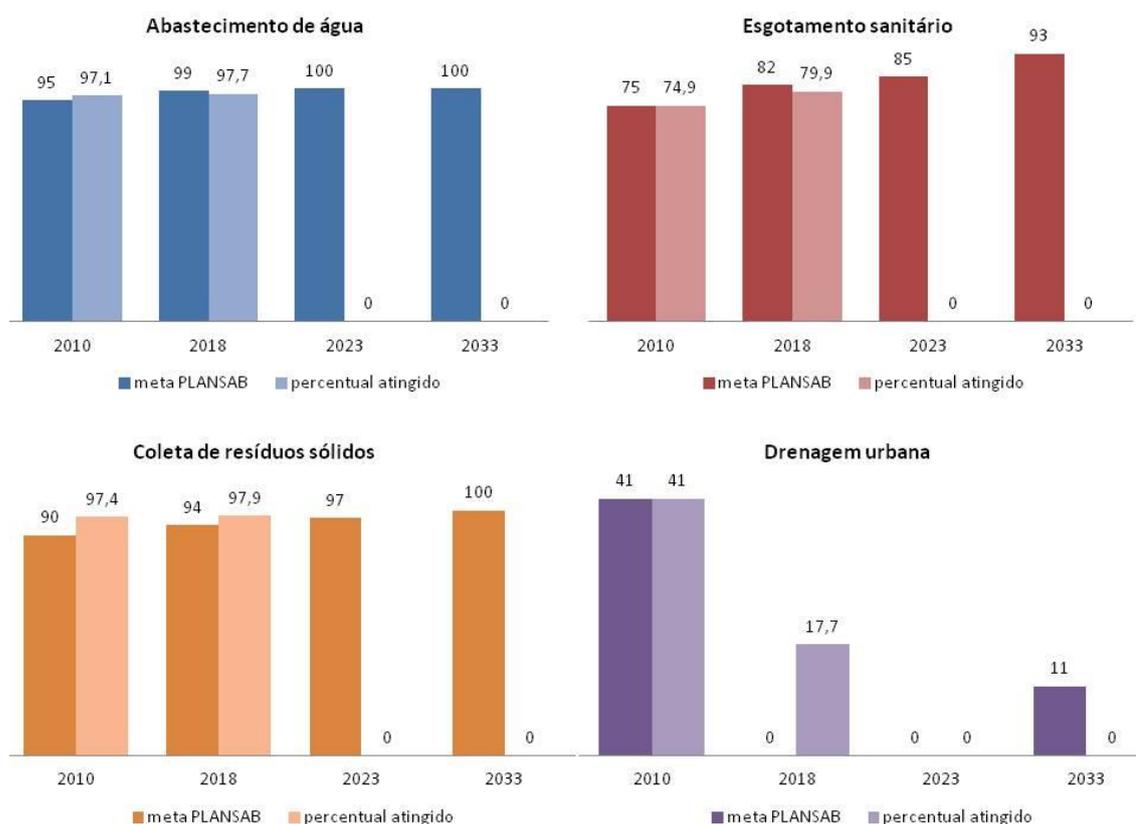
Por outro lado, em 2012, o texto preliminar o PLANSAB foi encaminhado à Consulta Pública. Os resultados da consulta foram sistematizados e consolidados na versão final do Plano, aprovada pelo GTI e pelo Conselho das Cidades através da Resolução Recomendada nº 144, de 7 de julho de 2013.

3.4.3 Resultados em relação à PNDU

O grande objetivo da política de saneamento na PNDU era a universalização dos serviços. O PLANSAB foi estruturado para o atingimento desse objetivo, estabelecendo macrodiretrizes, estratégias e metas para um horizonte de 20 anos de execução, bem como programas para a política pública de saneamento básico. Suas definições partiram da elaboração de três cenários futuros: um cenário “otimista”, com indicadores macroeconômicos positivos, investimentos crescentes, um Estado provedor dos serviços públicos e ampla participação social; um cenário “mediano”, com pouco crescimento, sem alteração nos patamares de investimento, com redução do papel do Estado e ampliação da participação privada na prestação dos serviços, mas com ampla participação social; e um cenário “pessimista”, diferente do cenário médio apenas em relação à participação social, que manteria os patamares existentes em 2010. As metas de atendimento e as necessidades de investimentos foram estabelecidas para o cenário “otimista”. Tal cenário previa, por exemplo, que até 2033, 100% dos domicílios urbanos teriam acesso a um serviço adequado de abastecimento de água, 93% seriam servidos

por esgotamento sanitário adequado e 100% seriam atendidos por coleta direta de resíduos sólidos.

Figura 12
Cobertura dos serviços de saneamento básico, por componente¹⁴⁴



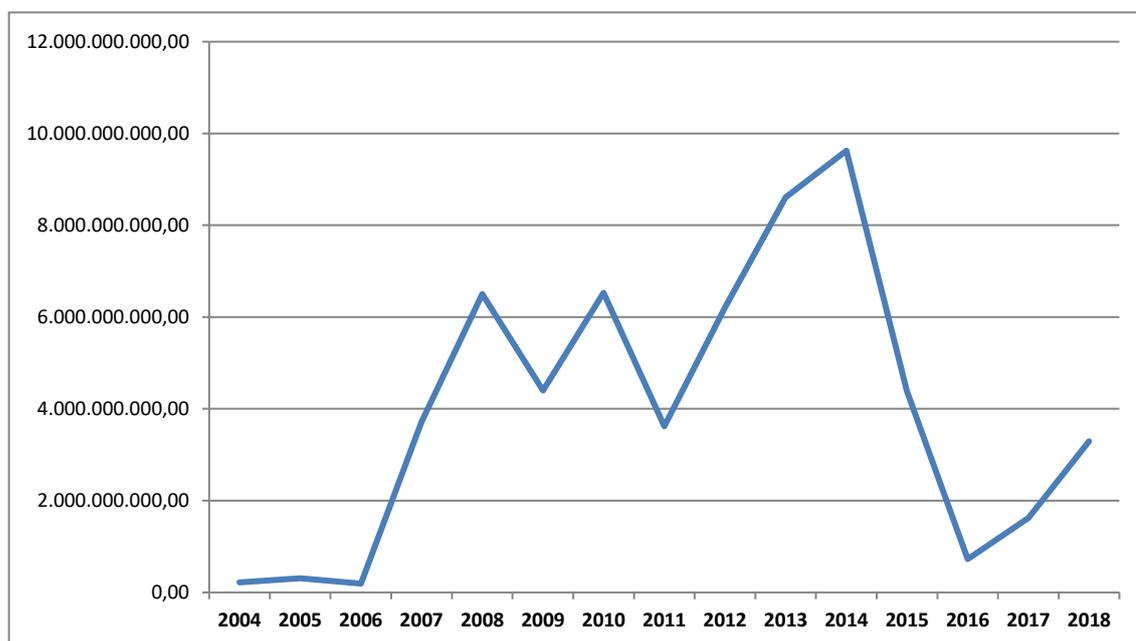
Fonte: PLANSAB, 2013 e revisão 2019.

Na prática, as metas estão longe de ser atingidas, em que pese a identificação de uma evolução real dos indicadores entre 2010 e 2018. Parte da diferença pode ser explicada pela significativa redução dos investimentos após 2016. Isso porque, ao contrário do que aconteceu no PLANHAB, onde os investimentos programados foram superados em muito pela realidade, no PLANSAB partiu-se do pressuposto que o nível de investimentos vigente entre 2011 e 2016 seria mantido ou ampliado, o que não aconteceu na prática.

¹⁴⁴ Indicadores utilizados: AGUA: % de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição ou por poço ou nascente com canalização interna; ESGOTO: % de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários; RESÍDUOS SÓLIDOS: % de domicílios urbanos atendidos por coleta direta (porta-a-porta) de resíduos sólidos; DRENAGEM: % de municípios com inundações e/ou alagamentos na área urbana nos últimos cinco anos.

Figura 13

Evolução do investimento em saneamento, período 2004 - 2018



Fonte: LOA e MDR (Power BI)

A crise política e fiscal de 2016 evidenciou uma realidade muito pior do que o cenário “pessimista” do PLANSAB. Além da piora dos indicadores macroeconômicos e da retração dos investimentos, o que se observou na área de saneamento foi a clara intenção de recrudescimento sobre pontos considerados avanços da pauta da reforma urbana, obtidos no período anterior. As Medidas Provisórias (MP) nº 844, de 6 de julho de 2018 e nº 868, de 27 de dezembro de 2018, tiveram como objetivo exatamente alterar a Lei nº 11.445/07 para aumentar a atratividade da prestação dos serviços de saneamento para o setor privado, trazendo o debate da política de saneamento básico de volta para os patamares anteriores a 2003.

As duas MPs geraram protestos das entidades do setor¹⁴⁵, o que fez com que o Congresso optasse por deixar que as medidas perdessem a vigência, postergando o debate do assunto para um eventual projeto de lei futuro. A cautela expressa no Congresso, no entanto, não encontrou eco no governo federal, que inseriu a ampliação da privatização na revisão do PLANSAB, iniciada em 2018. O texto preliminar¹⁴⁶ foi submetido à consulta pública em março de 2019 e,

¹⁴⁵ Em fevereiro de 2019, a FNSA divulga um Comunicado onde se posiciona contrariamente a qualquer alteração na Lei 11.445/2007 e classifica a MPV 868/2018 como “extremamente nociva para o País, pois desestrutura completamente o setor visando atender tão somente aos interesses privados e não aos interesses da sociedade”.

¹⁴⁶ Elaborado exclusivamente pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, sem a participação e protagonismo da sociedade civil observados na primeira versão.

de modo geral, propôs uma inversão na distribuição dos recursos prevista na versão original do PLANSAB, com os investimentos de agentes federais situando-se no patamar dos 40% e de outros agentes, incluindo iniciativa privada, na casa dos 60%¹⁴⁷.

O que se infere da trajetória da política de saneamento durante o ciclo de materialização é que, apesar dos esforços para implantar as determinações da PNDU, a disputa entre os interesses de mercado e a conquista do saneamento como direito, cerne da agenda da reforma urbana, não foi de forma alguma superada. O que se pode concluir é que os setores que então representavam a oposição à agenda de direitos optaram, naquele momento, por uma estratégia de não confronto, possivelmente decorrente do momento político pelo qual passava o país (HELLER, REZENDE e SILVEIRA, 2013). Tais interesses, no entanto, foram mantidos em estado de latência até que a ruptura de 2016 possibilitasse sua volta ao centro da agenda pública, o que torna necessária a redefinição da atuação das entidades para defender as (limitadas) conquistas obtidas durante o ciclo de materialização.

3.5 A POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA

No campo institucional, o debate sobre uma política de mobilidade urbana é relativamente recente. A abordagem da mobilidade tem como fundamento a junção entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano, questão que até hoje não se encontra plenamente consolidada no debate público¹⁴⁸.

A política de transporte, por outro lado, tem longa história de lutas sociais. No contexto global, a expansão do estado de bem-estar social no pós-II Guerra, incluiu o acesso ao transporte – tal como o acesso à habitação, à saúde e à educação – como um direito social a ser universalizado, cujos custos deveriam ser distribuídos entre os cidadãos, de forma a garantir igualdade de acesso e condições (CARVALHO, 2017). Na mesma toada, a Constituição brasileira – ainda que tardiamente¹⁴⁹ - definiu o transporte como um direito social e delimitou o transporte coletivo como um serviço público de caráter essencial.

¹⁴⁷ Na versão original a divisão era exatamente o contrário: 60% de participação do Governo Federal e 40% de outros agentes.

¹⁴⁸ A mobilidade é um atributo associado às pessoas e aos bens: corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano, a sua complexidade e a localização das atividades nele desenvolvidas. A mobilidade pode ser afetada por fatores como renda, idade, sexo, habilidade para compreender mensagens ou para utilizar veículos e equipamentos de transporte, dentre outros. Todas essas variáveis podem implicar na redução da capacidade de movimentação dos indivíduos, de forma permanente ou temporária (MCIDADES, 2004 f).

¹⁴⁹ A inclusão do direito ao transporte no rol dos direitos sociais consignados no art. 6º da Constituição Federal só se deu em 2013.

Cumpram-se destacar que até 2014 a Constituição não utilizava o termo “mobilidade urbana” para se referir aos deslocamentos nas cidades. Até a criação do Ministério, a questão era tratada no governo federal exclusivamente através da ótica da infraestrutura de transportes, primeiro através do Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes (GEIPOT)¹⁵⁰ e, posteriormente, pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU)¹⁵¹. Assim como ocorreu com as políticas de saneamento e habitação, a política de transportes também passou por um período de esvaziamento durante a década de 1990, quando a EBTU foi extinta. Assim como nos outros setores, o período foi marcado tanto pelo desmonte das estruturas federais existentes para planejamento e financiamento do setor, quanto pelo desenvolvimento de experiências inovadoras nas administrações municipais mais progressistas, o que, nesse caso, aconteceu sobretudo na esfera da prestação dos serviços de transporte público coletivo¹⁵².

Tais experiências contribuíram para ampliar o debate sobre a política de transportes, aproximando-a um pouco mais da política urbana. Apesar de central, o tema, continuou sendo tratado de forma periférica no âmbito do debate da reforma urbana por um bom tempo. Na redação original do Estatuto da Cidade, por exemplo, o termo “mobilidade urbana” não era sequer mencionado¹⁵³. Na mesma linha, Santos Junior (2009) relata que a questão da mobilidade ainda era relativamente frágil no âmbito do FNURU no momento de criação do Ministério das Cidades e da realização da 1ª CNC. Também as manifestações populares não estabeleciam, até então, uma relação direta entre o modelo de desenvolvimento das cidades e os problemas de mobilidade enfrentados pelas pessoas, e organizavam suas pautas de reivindicações sempre em torno da incapacidade financeira da população de pagar as tarifas dos serviços de transporte coletivo (GOMIDE e GALINDO, 2013).¹⁵⁴ A luta pelo transporte

¹⁵⁰ O GEIPOT foi criado em 1965, como um órgão interministerial vinculado ao então Ministério de Viação e Obras Públicas, para coordenar e desenvolver uma série de estudos de transportes. Em 1970, o GEIPOT é transformado na Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Sua extinção só ocorreu em 2001, após 36 anos de atuação.

¹⁵¹ A EBTU foi criada por meio da Lei nº 6.261/1975, juntamente com o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU). A EBTU seria a responsável pelo planejamento, financiamento e desenvolvimento tecnológico do setor, enquanto o FDTU - vinculado ao Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) - financiaria as ações a serem empreendidas.

¹⁵² Gomide e Galindo (2013) apontam como exemplo dessas experiências o modelo de remuneração das empresas de transporte público quilômetros ofertados, adotado em São Paulo e Santo André, e, ainda, a proposta de “tarifa zero” custeada pelo aumento da alíquota de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para grandes indústrias, empresas, mansões, grandes clubes e terrenos vazios, elaborada pela prefeitura de São Paulo.

¹⁵³ Só em 2015, a Lei nº 13.146 altera a redação do inciso IV do art 3º para mencionar a mobilidade urbana no rol das “políticas setoriais” de desenvolvimento urbano.

¹⁵⁴ Destacam-se as revoltas populares contra as ferrovias suburbanas e os serviços de ônibus entre 1974 e 1982, as mobilizações sociais contra os aumentos nas tarifas dos ônibus urbanos entre 2003 e 2004 em Salvador (Revolta

público coletivo esteve na gênese da organização das entidades e movimentos civis do setor, como o Movimento Passe Livre (MPL) e o Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade – conhecido pela sigla MDT¹⁵⁵, o qual tornou-se o principal interlocutor do FNRU no tema da mobilidade urbana, junto com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP).

As propostas políticas do MDT em defesa do direito ao transporte público coletivo foram incorporadas ao debate do FNRU a partir de cinco pontos: barateamento das tarifas; recursos permanentes para mobilidade, paz do trânsito, acessibilidade e qualidade ambiental na mobilidade (SANTOS JUNIOR, 2009). Com a criação do Ministério das Cidades, a política de transportes urbanos¹⁵⁶ foi transformada em uma política de mobilidade urbana, numa tentativa de deslocar o centro de atuação da política pública do funcionamento dos sistemas de transporte para as pessoas que transitam nas cidades, considerando suas formas de se deslocar e os obstáculos que enfrentam para esses deslocamentos.

Essas questões foram trazidas para a PNDU da 1ª CNC na forma de proposições para uma “Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável”¹⁵⁷, organizada a partir da união entre as políticas de transporte, circulação, acessibilidade, trânsito e ordenamento territorial, e com resultados nos campos de desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social:

No campo do desenvolvimento urbano, os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana são a integração entre transporte e controle territorial, redução das deseconomias da circulação e a oferta de transporte público eficiente e de qualidade. No campo da sustentabilidade ambiental, o uso equânime do espaço urbano, a melhoria da qualidade de vida, a melhoria da qualidade do ar e a sustentabilidade energética. No da inclusão social, o acesso democrático à cidade e ao transporte público e a valorização da acessibilidade universal e dos deslocamentos de pedestres e ciclistas.

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004 a, p. 63)

do Buzu) e Florianópolis (Revolta da Catraca) e, mais recentemente, as “Jornadas de Junho”, em 2013, manifestações que se iniciaram em São Paulo contra o aumento da tarifa de ônibus e se espalharam pelo país.

¹⁵⁵ O MDT foi criado em setembro de 2003, em uma sessão na Câmara Federal que também criou a Frente Parlamentar dos Transportes Públicos. O movimento reúne em sua base sindicatos, associações profissionais e movimentos populares urbanos.

¹⁵⁶ A política interestadual e internacional de transporte ficou à cargo do Ministério dos Transportes.

¹⁵⁷ A Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável foi o objeto do sexto volume da coleção de Cadernos produzidos pelo Ministério das Cidades, em novembro de 2004, a partir das definições da 1ª CNC

Em que pese a delimitação de vários pontos de reivindicação na forma de uma agenda, a verdade é que até o momento da criação do Ministério, não havia uma definição estratégica clara pelas próprias entidades ligadas ao FNRU de como atingir os objetivos pretendidos. Em decorrência disso, mesmo durante o período em que os quadros do FNRU estiveram presentes na administração federal, a política de mobilidade urbana caminhou de forma bastante difusa em relação às demais políticas “setoriais”. Entre 2003 e 2008, a atuação do governo consistiu, sobretudo, na organização de ações de fomento e na delimitação e difusão do próprio conceito de mobilidade urbana, tendo o maior debate político do período se concentrado na organização de um marco legal para a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, sobretudo no âmbito do Conselho das Cidades.

3.5.1 Os investimentos em mobilidade urbana

Segundo Santos Júnior (2009), entre 2003 e 2006, os investimentos no setor de mobilidade urbana ficaram limitados a 300 milhões do FGTS, 85 milhões do FAT e cerca de 250 milhões por ano para CBTU. A partir de 2007, os investimentos em transporte também foram objeto do PAC. No entanto, mesmo no PAC o tema não foi exatamente uma prioridade, entrando na carteira de forma bastante limitada, pois apenas a melhoria de sistemas de trens e metrô foi contemplada na primeira etapa do Programa.¹⁵⁸

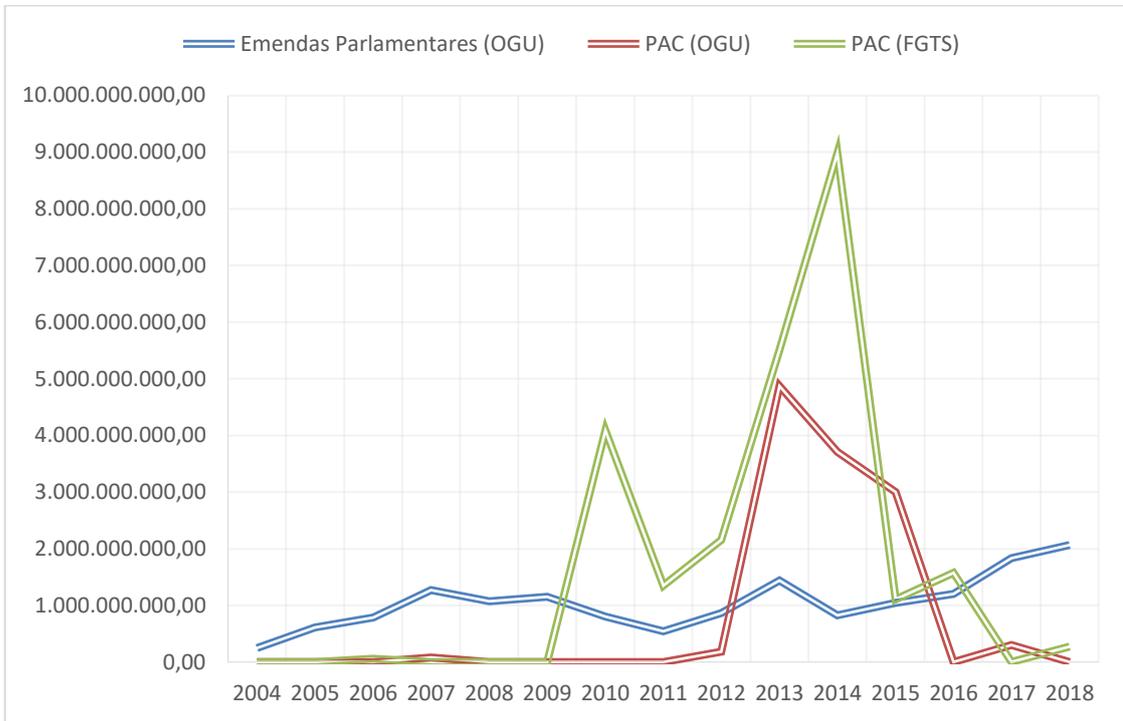
Segundo o balanço dos quatro primeiros anos do PAC (2007-2010)¹⁵⁹, foram contemplados na 1ª etapa do programa investimentos na ordem de R\$ 2,3 bilhões, destinados aos sistemas de Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. Em 2010, a seleção do Brasil como sede da Copa de 2014, trouxe nova injeção de recursos para o setor. Nesse caso, os recursos destinaram-se à implantação ou ampliação dos sistemas de transporte nas capitais que sediariam jogos e, sobretudo, no Rio de Janeiro, que também sediaria os Jogos Olímpicos de 2016.

¹⁵⁸ A atuação limitada do PAC no tema da mobilidade urbana motivou a edição da Resolução Recomendada nº 68, em 03 de dezembro de 2008, a qual recomenda o lançamento imediato do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC da Mobilidade Urbana.

¹⁵⁹ 11º Balanço Completo do PAC (4 anos, 2007 a 2010), disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>.

Figura 14

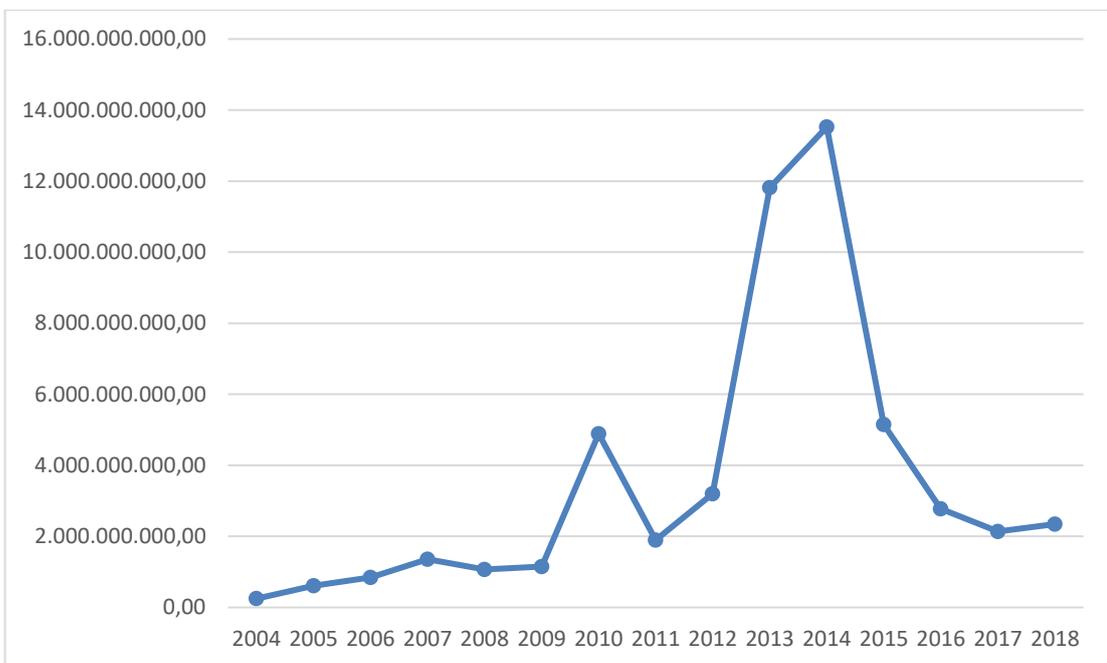
Investimento em mobilidade urbana, por programa e fonte, período 2004-2018



Fonte: MDR (Power BI)

Figura 15

Evolução do investimento em mobilidade urbana, período 2004-2018

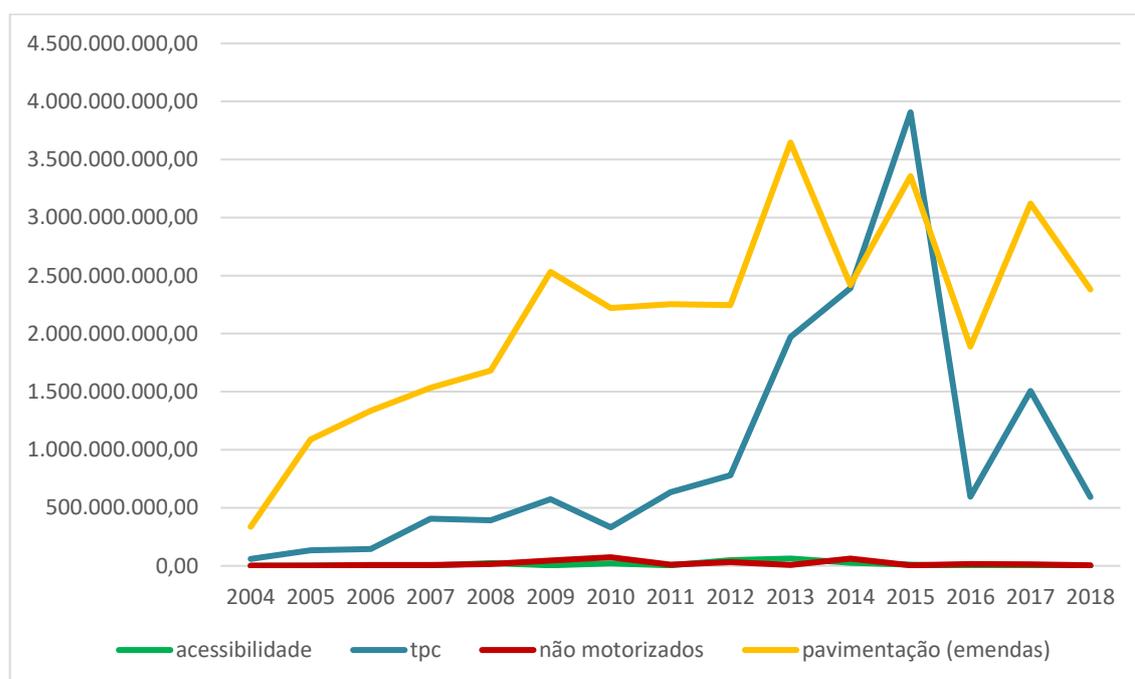


Fonte: MDR (Power BI)

Em relação à distribuição do orçamento por modal, vê-se que houve, de fato, uma priorização do investimento em transporte público coletivo. No entanto, os investimentos em acessibilidade¹⁶⁰ e em infraestrutura ciclovitária são pouco expressivos. Por outro lado, ainda se mantiveram predominantes os investimentos em pavimentação viária (através de emendas parlamentares), o que denota que o automóvel não teve seu protagonismo ameaçado nas políticas públicas, sobretudo se considerarmos na conta os cerca de R\$ 23,5 bilhões concedidos pelo governo federal em incentivos fiscais para montadoras entre 2009 e 2018¹⁶¹, o que contribuiu para o chamado apagão da mobilidade urbana no período com o entupimento de carros nas cidades de médio e grande porte.

Figura 16

Evolução do orçamento para mobilidade, por modal, período 2004-2018



Fonte: LOA

¹⁶⁰ Em 2012, uma reestruturação do Ministério das Cidades transferiu o tema da acessibilidade para a então Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que passou a se chamar Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Em que pese os esforços da equipe para incluir uma linha de investimentos no PAC na temática da acessibilidade urbana, não houve interesse do núcleo decisório do governo no tema e os investimentos no setor continuaram inexpressivos.

¹⁶¹ Fonte: Receita Federal. Sobre esse ponto, destaca-se o crescimento contínuo da frota de veículos motorizados (motos, carros e caminhões) no Brasil. Segundo o Denatran, a frota total passou 36 milhões, em setembro de 2003 a 99,7 milhões de veículos em setembro de 2018.

Em que pese o aumento nos investimentos, as más condições de mobilidade nas grandes cidades se mantiveram e estiveram na origem da última onda de protestos populares no país, em 2013, que ficaram conhecidas como “Jornadas de Junho”. As manifestações se iniciaram em São Paulo, em protesto contra o aumento das tarifas de transportes públicos e logo se espalharam por diversas cidades. Em seguida, a pauta se estendeu e passou a abarcar a insatisfação da população quanto à vários aspectos deficientes na prestação de serviços públicos, espalhando-se ainda mais pelo país e tomando grandes proporções¹⁶².

No âmbito institucional, as manifestações tiveram como resultado a elaboração de um novo plano de investimentos federais, denominado “Pacto pela Mobilidade Urbana”, que anunciava a destinação de mais R\$ 50 bilhões para a mobilidade urbana. Tratava-se de uma proposta de pacto nacional entre o governo federal, estados e municípios para melhoria dos serviços públicos. O anúncio do governo baseava o plano em três frentes principais: melhoria da qualidade do transporte público; redução de tarifas e maior transparência e controle social. Ressalta-se que diversas propostas para efetivação do Pacto foram elaboradas pelo Conselho das Cidades, que as aprovou por meio da Resolução Recomendada nº 151, de 25 de julho de 2014. Em meio à disputa presidencial de 2014, a execução do Pacto acabou restrita aos investimentos anunciados para o PAC Mobilidade Urbana. Quanto às demais questões, mesmo com a vitória de Dilma Roussef, não foram retomadas após as eleições e perderam-se, em definitivo, após a deposição da presidenta em 2016¹⁶³.

3.5.2 A regulamentação da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Dentre as políticas setoriais sob a tutela do Ministério das Cidades, a mobilidade urbana foi aquela que mais demorou a elaborar um marco normativo específico. O debate sobre a regulamentação nacional dos transportes urbanos, no entanto, data do fim da década de 1980, em decorrência da delegação constitucional dada à União de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, XX). Entre 1989 e 1999, diversos projetos de lei sobre o tema foram elaborados na Câmara dos Deputados, todos, no entanto, tinham foco na regulamentação específica do transporte

¹⁶² Iniciadas a partir do reconhecimento popular de uma série de injustiças urbanas intrinsecamente relacionadas a luta pelo direito à cidade, as manifestações de 2013, paradoxalmente, acabaram por estimular o surgimento de movimentos políticos conservadores que resultaram em uma ruptura entre a opinião pública e a agenda progressista simbolizada pelo PT. Veja-se a propósito o livro “Cidades rebeldes: as jornadas de junho e o direito à Cidade” (Boitempo, 2013)

¹⁶³ A crítica à não implementação do Pacto pela Mobilidade, como resposta às jornadas, foi tida como um fator político relevante no afastamento do compromisso com a agenda da reforma urbana e também depois, na disputa de narrativas e mobilizações no processo do *impeachment*.

coletivo urbano¹⁶⁴. Essas propostas de regulamentação tiveram tramitação lenta e várias foram arquivadas, até que, em agosto de 2007, o Poder Executivo encaminha um novo projeto à Câmara: o PL nº 1.687/2007, destinado a instituir diretrizes para a política de mobilidade urbana¹⁶⁵.

A proposta do Executivo foi a primeira a apresentar o tema na forma de uma política para mobilidade e não somente para o transporte público. O debate sobre o PL nº 1.687/2007 começou nas reuniões do Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana do Conselho das Cidades e organizou-se a partir da ideia de aplicar, para a mobilidade urbana, as diretrizes já incluídas no Estatuto da Cidade, como a distribuição dos ônus e bônus da urbanização, o desenvolvimento sustentável das cidades e a integração entre as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo. Também destacava a questão do barateamento dos custos do transporte público e abordava temas como o direito à paz e à segurança no trânsito, o controle de tráfego automotivo em cidades históricas e centros urbanos, e o financiamento da política de mobilidade urbana¹⁶⁶ (SANTOS JUNIOR, 2009, pg. 31).

Uma vez na Câmara, o PL nº 1.687/2007 tramitou em conjunto com outros projetos que propunham a regulamentação de uma política nacional na forma de uma política para o transporte público, em especial com o PL nº 694/1995, construído a partir de propostas da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP). A proposta avançou para o Senado mesclada com outros projetos de lei sobre o assunto que já tramitavam no Congresso (de 1995, 1996 e 1999), assumindo a forma do PL nº 166/2010. Durante a tramitação no Senado e, posteriormente, durante a fase de sanção presidencial, algumas questões importantes dos PLs originais acabaram sendo retiradas do texto final, como a previsão de um fundo específico para financiamento do setor e a referência ao pedágio urbano como política de desincentivo ao transporte individual. Outras questões foram incorporadas, das quais se destaca a adoção de um modelo tarifário para a remuneração da prestação do serviço de transporte público (LIMA NETO e GALINDO, 2015).

¹⁶⁴ PL nº 4.203/1989, PL nº 870/1991, PL nº 1.777/1991, PL nº 2.594/1992, PL nº 694/1995, PL nº 1.974/1996 e PL nº 2.234/1999.

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br>.

¹⁶⁶ O PL nº 1.687/2007 previa a instituição de um Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana - PNAMOB, a ser executado com recursos do Orçamento da União pelo Ministério das Cidades, mediante adesão dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados.

A proposta foi aprovada em 3 de janeiro de 2012, na forma da Lei nº 12.587, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e dá outras providências¹⁶⁷. Por se tratar de uma mescla de projetos de lei de diferentes orientações, a questão da regulamentação dos serviços de transporte público acabou aparecendo com maior destaque em relação às demais dimensões da mobilidade urbana (circulação, acessibilidade, trânsito e ordenamento territorial). Nesse tema, foram incluídas disposições sobre regras para a concessão dos serviços, questões contratuais e composição tarifária. No entanto, a legislação também incluiu pontos importantes da agenda da reforma urbana, com destaques para a própria definição da Política Nacional de Mobilidade Urbana, no art. 1º, como instrumento da política de desenvolvimento urbano e para a remissão ao direito à cidade como objetivo da PNMU no art. 2º:

Art. 2º A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. (*grifo nosso*)

Outros pontos da agenda da reforma urbana também foram devidamente incorporados à lei, como, por exemplo, a relação com o Estatuto da Cidade através do plano diretor, a necessidade de se tratar conjuntamente mobilidade urbana e uso do solo, a priorização do transporte público e dos modos de deslocamento não motorizados. Em relação ao planejamento, em pese a lei não ter previsto a elaboração de um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, tornou obrigatória a elaboração de um Plano Municipal, integrado ao Plano Diretor, para os municípios com mais de 20 mil habitantes, sob pena de suspensão do recebimento de investimentos federais no setor. O prazo para o cumprimento da obrigação, inicialmente fixado em 3 anos, a partir da publicação da lei, foi objeto de inúmeras prorrogações, a última delas, oriunda da Medida Provisória 818/2018, fixou o limite em abril de 2019.

Ressalta-se que a obrigação de elaboração de um plano local já tinha sido colocada no próprio Estatuto da Cidade, para cidades com mais de 500 mil habitantes, na forma de um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. O conteúdo mínimo desse plano foi estabelecido pela Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho das Cidades, a mesma que estabeleceu o conteúdo mínimo para os Planos Diretores Participativos. No entanto, até a data de publicação da Lei nº 12.587/2012, apenas 13 dos 36

¹⁶⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm

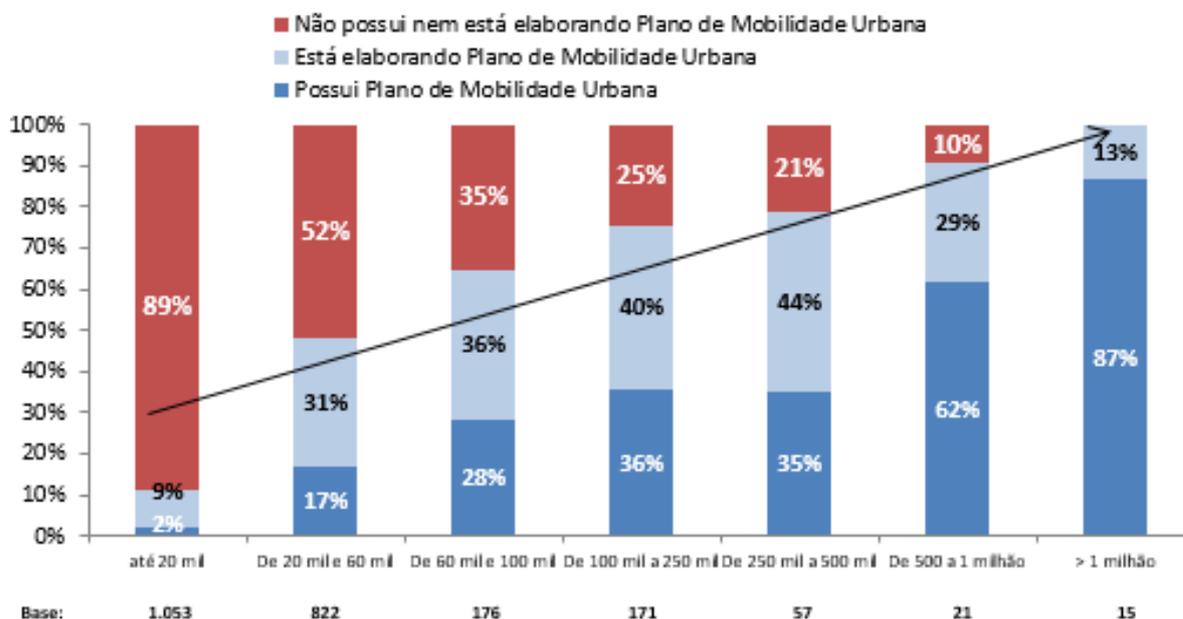
municípios com mais de 500 mil habitantes do país haviam elaborado o plano de transporte urbano integrado. Lima Neto e Galindo (2015) levantam a questão da compatibilidade entre os projetos que receberam investimentos do PAC e os planos locais:

Conforme a Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, que trata da sistemática do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, é condicionante do programa que as intervenções propostas apresentem compatibilidade com o plano diretor municipal e com o plano de transporte urbano integrado ou equivalente. O termo de equivalência utilizado, no entanto, abre precedente para a apresentação de qualquer instrumento que trate do planejamento do transporte municipal, mesmo que de forma setorial, já que não apresenta qualquer referência ao conteúdo mínimo necessário para tal compatibilização. (...) Das dezesseis cidades contempladas pelos dois programas, apenas oito possuem PDMU, tratadas aqui como grupo 1 (São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Recife, Porto Alegre e Brasília), mas apenas em uma delas (Brasília) o plano está aprovado sob forma de lei local específica sobre o tema. (LIMA NETO e GALINDO, 2015, pg. 19)¹⁶⁸

Em relação ao Plano de Mobilidade Urbana introduzido pela Lei nº 12.587/2012, os níveis de execução não são muito melhores.

Figura 17

Municípios que possuem Plano de Mobilidade Urbana, por porte



Fonte: SEMOB, 2019

¹⁶⁸ Ressalte-se que a aprovação da lei do PDTU/DF em 2012 não passou por processo participativo, constituindo-se apenas como uma iniciativa legislativa do governo para viabilizar acesso a recursos, de modo que o PDTU nunca teve efetividade.

Segundo levantamento anual realizado pela Secretaria de Mobilidade e Serviços Urbanos do MDR, em 2019, somente 839 dos 3.476 municípios obrigados por lei a elaborar o Plano declararam possuí-lo ou estar em processo de elaboração do mesmo, o que corresponde a menos de 25% dos municípios obrigatórios, índices que vem crescendo lentamente, em detrimento da inclusão de sanção na lei pela não elaboração.

3.5.3 Resultados em relação à PNDU

A baixa capacidade de execução dos entes federados refletiu-se em entregas abaixo do esperado, em relação às obras do PAC. Das 757 obras contratadas entre 2007 e 2018, somente 6 foram concluídas e entregues. Das demais, cerca de 20% estão com andamento inadequado (paralisadas ou não iniciadas)¹⁶⁹. A baixa execução é decorrente de problemas estruturais, como projetos de má qualidade (ou mesmo falta de projetos), problemas em licitações e sucessivas reprogramações, que não foram resolvidos com a obrigação de estruturação de um planejamento local pela Lei nº 12.587/2012.

Na prática, em que pese os recursos investidos, os deslocamentos ficaram mais demorados e mais caros ao longo do ciclo de implementação que tratamos aqui. Em 2019, a Pesquisa sobre Orçamento Familiar (POF) indicou que os gastos com transporte¹⁷⁰ ocupam grande parte do orçamento doméstico, representando a segunda maior despesa das famílias (a primeira são os gastos com moradia), correspondendo a 14,6% da renda familiar e superando, pela primeira vez na série histórica da pesquisa - iniciada na década de 1970 -, os gastos com alimentação¹⁷¹. O custo do transporte público coletivo em relação ao rendimento médio dos trabalhadores também cresceu desde 2003.

É importante destacar que no Brasil, quase toda a receita do sistema de transporte coletivo é advinda da cobrança da tarifa, que vem aumentando bem acima da inflação, ao contrário do custo do transporte individual. Dados nacionais do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mostram que de 1989 a 2016, as tarifas de ônibus municipais aumentaram, em média, 191% acima da inflação, e as de metrô 184%, enquanto o custo do transporte individual (automóveis e motos) cresceu, em média, abaixo da inflação nas últimas décadas. Essa questão

¹⁶⁹ Fonte: Power BI – Secretaria Executiva (MDR)

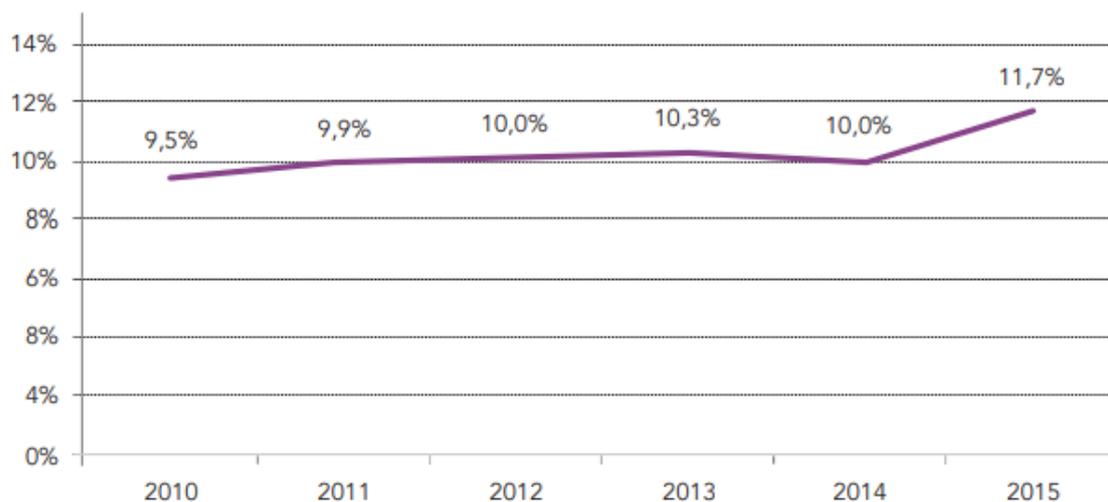
¹⁷⁰ Consideram-se gastos com transporte as despesas relativas à transporte coletivo, compra de combustíveis ou de veículos.

¹⁷¹ Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/pela-primeira-vez-gastos-dos-brasileiros-com-transporte-superam-os-com-alimentacao-23994372>

é especialmente sensível para a parcela mais pobre da população, que se vê obrigada a abandonar o transporte coletivo para realização de deslocamentos a pé ou de bicicleta¹⁷².

Figura 18

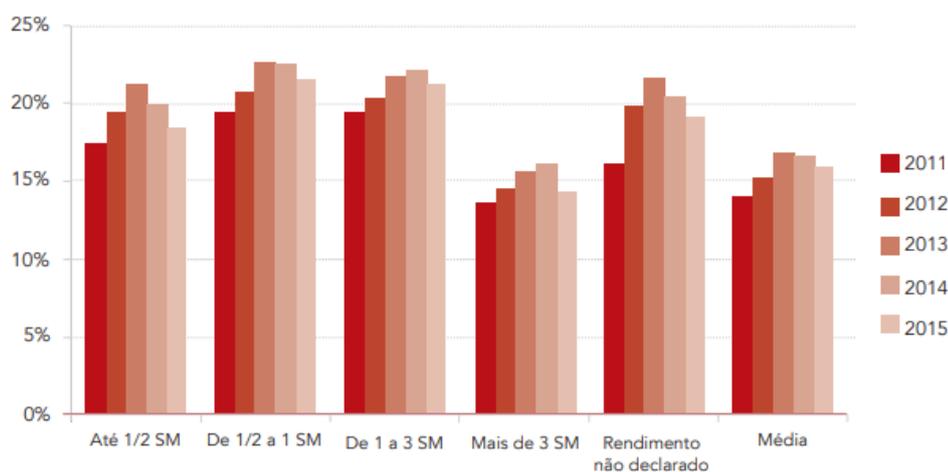
Percentual da renda comprometida com o transporte¹⁷³, período 2010-2015



Fonte: SEMOB, a partir de dados da ANTP.

Figura 19

Percentual médio da população que leva uma hora ou mais em deslocamento para o trabalho, por faixa de renda, em regiões metropolitanas e DF, período 2011-2015



Fonte: SEMOB, 2018

¹⁷² O anuário de 2016 da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) mostra uma redução de 9% entre 2014 e 2015 na quantidade de passageiros transportados.

¹⁷³ O cálculo percentual é feito com base no valor gasto para realização de 50 viagens em transporte público.

Em relação aos tempos de deslocamento, estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013 indica que, na média das nove principais regiões metropolitanas do país e do Distrito Federal, os mais pobres gastam quase 20% a mais de tempo do que os mais ricos se deslocando para o local de trabalho. Esse tempo é aumentado quando se incluem distinções de gênero, raça e faixa etária (PERO e STEFANELLI, 2015).

Na mesma linha, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), coletados entre 2011 e 2015, indicam que a proporção de pessoas que leva uma hora ou mais em seu tempo habitual de deslocamento para o trabalho¹⁷⁴ é maior nos grupos com rendimentos abaixo de 3 salários mínimos.

Em relação à acessibilidade, os avanços em aspectos regulatórios¹⁷⁵ obtidos entre 2003 e 2016 não se refletiram em melhores condições para os espaços públicos ou calçadas¹⁷⁶ e a acessibilidade dos veículos e infraestruturas de transporte andou a passos lentos, em que pese a definição de prazo legais para adaptação da frota¹⁷⁷:

É certo que os investimentos do PAC no período entre 2007 e 2016 possibilitaram um aumento real na cobertura de linhas de transporte de média e alta capacidade¹⁷⁸. Segundo o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento – ITDP (2016), em 1980, o Brasil tinha 389,8 km de linhas de transporte público de média e alta capacidade. Em 2014, esse número atingiu 958,3 km, o que representa um crescimento de cerca de 150%. No entanto, a cobertura ainda está muito abaixo das necessidades de mobilidade da população, fazendo com que o Brasil ainda apresente resultados ruins em comparação com o resto do mundo, e, em especial, frente a outros países em desenvolvimento (ITDP, 2016). A baixa cobertura agrava-se pela concentração das infraestruturas nas regiões ocupadas pela parcela da população de mais alta renda que, via de regra, não são as usuárias desse tipo de transporte. Além disso, as regiões de maior renda também concentram a oferta de empregos e de serviços públicos, afetando

¹⁷⁴ De modo geral, quando o tempo médio de deslocamento excede 60 minutos, é possível inferir que a população tem sua qualidade de vida comprometida.

¹⁷⁵ Revisão da Norma Brasileira de Acessibilidade - NBR 9050, entre 2013 e 2016 e edição da Lei nº 13.146, de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – LBI)

¹⁷⁶ A pesquisa “Características Urbanísticas do Entorno de Domicílios” realizada pelo IBGE em 2012, com base no Censo de 2010, indicou que 31% dos domicílios urbanos não possuíam calçadas no entorno e quase 95% não possuíam rampas para cadeirantes nas proximidades.

¹⁷⁷ O Decreto nº 5.296, de 2004, definiu o prazo de dezembro de 2014 para a adaptação da frota de ônibus para acessibilidade. Em 2017, apenas 11,7% dos municípios operam serviços de transporte público por ônibus tinham cumprido a exigência.

¹⁷⁸ Metrô, trem, veículo leve sobre trilhos (VLT) e *Bus Rapid Transit* (BRT).

diretamente a capacidade das pessoas de acessar as oportunidades econômicas e sociais nas cidades (PEREIRA,2019).

A localização e o modelo adotado para a execução dos investimentos, concentrado em áreas centrais, trouxe consequências ainda mais perversas para a população mais pobre: os deslocamentos forçados, o acirramento dos conflitos fundiários e as violações de direitos de grupos sociais vulneráveis, sobretudo no contexto das grandes intervenções do PAC Copa. Segundo a Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP), cerca de 250 mil famílias foram removidas, porque viviam nas áreas onde foram realizadas obras para o evento¹⁷⁹. O tema foi objeto de diversas resoluções do Conselho das Cidades, como as Resoluções Recomendadas nº 95, de outubro de 2010; nº 127, de março de 2012; e nº 163, de março de 2014 e também da “Carta do Rio de Janeiro nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas”, de 2010, um dos documentos de referência para o conceito de direito à cidade que usamos nesse trabalho.

Independente dos esforços do governo para desenvolver o setor entre 2003 e 2016, as más condições de mobilidade continuam contribuindo para a reprodução da pobreza e da exclusão social nas cidades, o que demonstra que a política de mobilidade urbana ainda está muito longe de promover a ampliação do direito à cidade. É possível que os poucos avanços alcançados sejam consequência direta da novidade do tema no ambiente institucional do Brasil: parece ter faltado tempo hábil para que as entidades que protagonizaram o debate nacional se organizassem em uma coalizão política capaz de sustentar disputas específicas, como um grupo de pressão e negociação.

A imaturidade institucional pode ter prejudicado o debate de pontos estratégicos, deixando lacunas na regulamentação da política nacional, como a questão do transporte público como um direito¹⁸⁰, que introduziria uma série de debates que ainda se encontram muito restritos aos círculos especializados, como a questão da “tarifa zero”. Um avanço nesse sentido pôde ser observado somente no fim do ciclo de materialização e fora do escopo de atuação do Poder Executivo, através da aprovação, em 2015, da Proposta de Emenda Constitucional nº 90/2011, de autoria da Deputada Luiza Erundina (PSOL/SP), que incluiu o direito ao transporte no rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição. Outra emenda constitucional, de 2014,

¹⁷⁹ A informação vem de reportagem publicada em <http://w3.ufsm.br/nosescombrosdaviada/#copa>. Acesso em 29 de outubro de 2019.

¹⁸⁰ A dimensão de direitos é incluída na Lei. nº 12.587/2012 somente no que tange ao direito dos usuários de receber um “serviço adequado”. Por serviço adequado entende-se aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 6º, Lei nº 8.987/1995)

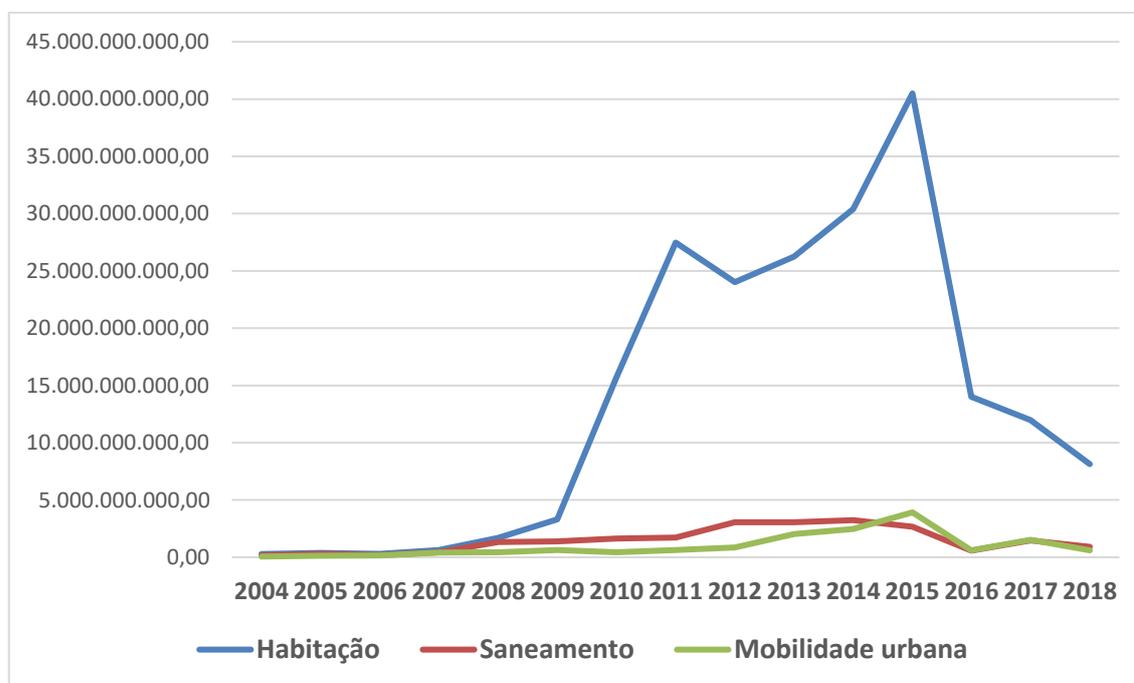
também foi responsável por incluir o termo “mobilidade urbana” na Constituição sob a perspectiva dos direitos: a Emenda Constitucional nº 82, de 2014, que fez constar do artigo 114 o “o direito à mobilidade urbana eficiente”.

Por outro lado, a ausência de uma pauta histórica e consolidada de luta pela mobilidade urbana (e não pelo transporte, apenas) pode tornar o debate das prioridades para o setor mais permeável a uma leitura da reforma urbana “pós-Estatuto da Cidade” e “pós Ministério das Cidades”, na medida em que a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, diferente de todas as demais, já aceitou, em alguma medida, extrapolar questões próprias ao seu objeto setorial para relacionar-se diretamente à PNDU, ao Estatuto da Cidade e à visão integrada do desenvolvimento urbano no território.

Comparando a trajetória das três políticas setoriais que descrevemos aqui, é notória a centralidade do tema da habitação e a secundarização do saneamento e da mobilidade urbana a partir de 2009. Tal escala de priorização fica clara na distribuição do orçamento entre os três setores (Figura 20).

Figura 20

Evolução do orçamento para habitação, saneamento e mobilidade urbana, período 2004-2018¹⁸¹



Fonte: LOA

¹⁸¹ Considerou-se na elaboração do gráfico apenas os recursos consignados no Orçamento Geral da União, exceto aqueles oriundos de emendas parlamentares. Não foram incluídos os recursos de financiamento.

A priorização da pauta habitacional também esteve presente no CONCIDADES, e mesmo no FNUR, onde a força política e poder de pressão dos movimentos habitacionais sempre foi infinitamente maior do que dos movimentos pelo saneamento e pela mobilidade urbana. A nosso ver, a disparidade de tratamentos entre as áreas setoriais é reflexo, dentre outros fatores, de uma visão desintegrada da política urbana e, sobretudo, da política habitacional. Nesse processo, cumpre destacar o protagonismo institucional dado à Caixa Econômica Federal (CEF), órgão executor financeiro da política que acabou tornando-se mais relevante politicamente do que o Ministério das Cidades, órgão formulador da política¹⁸².

Relevante também considerar que mesmo com a proporção tomada pelas jornadas de junho, iniciadas com o tema dos transportes públicos, a falta de compromisso com o tema revelou-se na não implementação do Pacto pela Mobilidade e, sobretudo, nos montantes de investimentos destinados a essa política setorial, bastante tímidos face do tamanho, apelo e visibilidade social do problema da mobilidade nas cidades de grande porte e maiores metrópoles.

¹⁸² O protagonismo da CEF durante o ciclo de materialização remonta à centralidade semelhante dada ao BNH pelo governo militar, durante o período desenvolvimentista autoritário. Um fato que ilustra essa centralidade e protagonismo é o movimento de deslocamento do primeiro secretário de habitação do MCidades Jorge Hereda para a presidência da CEF no período.

4 A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: as políticas “transversais” de planejamento e gestão territorial

Em se tratando do direito a cidade, é possível afirmar que seu exercício depende, de um lado, de uma dimensão material, representada pela terra - na condição de base física para o exercício das atividades urbanas -, e, de outro, de uma dimensão imaterial, representada e pelo exercício da cidadania plena, a qual só se torna possível com o acesso aos espaços de poder. Para a reforma urbana, o tratamento da questão da terra e a gestão democrática consistiam em estratégias “transversais” que deveriam permear todas as dimensões dessa nova política urbana que pretendia “desmontar o modelo, ainda ativo, de um Estado generoso para as elites e perverso para milhões de pessoas” (MCIDADES: 2004 b, p. 17).

A promoção do acesso universal à terra urbanizada sempre esteve no centro da agenda da reforma urbana, vinculando postulados como “inversão de prioridades” e “mudança de paradigmas” para o desenvolvimento urbano. Em síntese, buscava-se a reversão de práticas clientelistas na gestão da terra que excluía os mais pobres da possibilidade de morar nas melhores áreas da cidade. Isso seria feito, por exemplo, através da regularização fundiária de áreas informais, do combate à retenção especulativa de imóveis e da captura da valorização imobiliária causada pelos investimentos públicos. Durante o ciclo de institucionalização, tais propostas ganharam expressão na ideia de “função social da propriedade”, a qual significava, na prática, que o interesse privado sobre a terra urbana, exercido através do direito de propriedade, deveria sujeitar-se ao interesse da coletividade.

É evidente que essa ideia não seria facilmente aceita pelos setores políticos conservadores, cujo poder sempre se baseou na manutenção de privilégios de elites econômicas, inclusive no que diz respeito à propriedade da terra urbana e rural. A questão foi tema de disputas, inclusive durante o processo da Constituinte, e, em que pese a ideia ter sido de fato incorporada à Constituição Federal de 1988, não o foi de forma plena, ficando a função social da propriedade condicionada às determinações do plano diretor (CF, art. 182, §2º).

Cabe destacar que à época da promulgação da Constituição, a ideia de plano diretor ainda estava fortemente identificada com o planejamento tecnocrático do período militar (BASSUL, 2005). O instrumento, que não era sequer mencionado na Emenda Popular apresentada pelo FNUR, acabou trazido para o centro da política urbana pela redação final do art. 182. O fato, considerado então uma “derrota” pelas entidades do Fórum, evidenciou a necessidade de “refundar” o conceito de plano diretor para que o mesmo servisse aos objetivos

da reforma urbana. Isso foi feito, em certa medida, pelo Estatuto da Cidade, que em seu art. 39, avançou na definição de uma nova roupagem para o plano diretor, incorporando-o a um sistema de gestão democrática:

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano. (ROLNIK, 2001, p. 7).

Tais orientações foram absorvidas no Projeto Moradia, que propôs fortalecer esse modelo de planejamento associado à gestão compartilhada com a sociedade das decisões urbanas, inclusive aquelas relativas às prioridades de investimentos, como estratégia para garantir o interesse público e social na ação do Estado. O desafio colocado para a PNDU foi, portanto, incentivar esse novo planejamento na forma de um “pacto de gestão urbana cidadã” (MCIDADES: 2004 a, p. 82), que considerasse tanto ações de longo prazo (estratégias para uma cidade mais incluyente e democrática no futuro), quanto de curto prazo (melhoria imediata das condições de vida urbana dos mais pobres). Para tanto, a PNDU organizou sua proposta de acesso à terra (ou “inclusão territorial”) em torno de dois movimentos simultâneos:

- Um movimento de incorporação e requalificação da cidade real, uma *ação curativa* tanto pela regularização dos assentamentos de baixa renda consolidados como de gerenciamento e remoção de risco nos assentamentos precários, reconhecendo os plenos direitos à moradia já constituídos nas cidades; e
- Uma *ação preventiva*, no sentido de evitar a formação de novos assentamentos precários no país, de ocupações e usos predatórios do solo, do patrimônio cultural e ambiental e de apropriações indevidas dos investimentos coletivos.

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004 c, pg. 8)

No âmbito institucional, é importante destacar que, em que pese a ideia de tratar as políticas fundiária e de planejamento territorial participativo como questões transversais, ou “linhas mestras” na atuação do Ministério das Cidades, já no momento da organização interna do órgão, o tema foi transformado em “política setorial”, tornando-se objeto de uma secretaria nacional específica¹⁸³, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Na formação de

¹⁸³ Segundo informações levantadas por Klintowitz (2016), a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) foi estruturada para ocupar uma espécie de “vácuo institucional” da questão territorial, deixado pela formatação setorial das demais secretarias nacionais, cujas agendas já encontravam bem delimitadas.

sua estratégia de atuação, a SNPU recepcionou questões centrais para agenda da reforma urbana:

- a) O **cumprimento da função social da cidade e da propriedade**, através de programas de fomento ao planejamento territorial urbano e ao uso do solo inclusivo;
- b) A **elaboração de uma política fundiária e de acesso à terra urbanizada**, através de programas de regularização fundiária urbana e prevenção de riscos em assentamentos precários; e
- c) O **combate à especulação imobiliária**, com utilização de imóveis vazios e subutilizados (sobretudo para habitação de interesse social)

A política específica de participação democrática na PNDU, por outro lado, foi colocada institucionalmente de forma mais transversal, ficando à cargo da Secretaria Executiva. Sua instância máxima, o Conselho Nacional das Cidades, no entanto, acabou colocado em uma relação de grande dependência com o Ministério das Cidades, o que acabou dificultando a formalização de uma proposta mais estruturada de política de gestão urbana participativa, como veremos mais a frente.

4.1 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A POLÍTICA FUNDIÁRIA

Para levar a termo a proposta de desenvolvimento de uma agenda de ampliação do acesso à terra urbanizada, a atuação do Ministério das Cidades, através da SNPU, organizou-se em torno de quatro “subpolíticas” ou estratégias de atuação (MCIDADES,2004 c), a saber:

- a) "Política de Apoio à Elaboração e Revisão de Planos Diretores", cujo objetivo era estimular os Municípios na construção de novas práticas de planejamento e gestão democrática e participativa, com o apoio à elaboração de Planos Diretores Municipais e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- b) "Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável", que englobaria um programa para o apoio à regularização fundiária de assentamentos precários de baixa renda, a construção de um novo marco jurídico para a questão e a definição de uma política nacional para a utilização do patrimônio imobiliário federal nas cidades;
- c) "Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários", com a elaboração de um novo conceito baseado na estabilização das áreas de risco e não na remoção das pessoas; e
- d) "Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos", destinada reverter o abandono e subutilização das áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura, em

contraposição ao modelo de desenvolvimento urbano baseado na expansão permanente das fronteiras e periferização dos mais pobres.

No âmbito dessas estratégias, a PNDU priorizou o incentivo ao planejamento urbano local como eixo central de atuação do Ministério das Cidades na política territorial e fundiária. A ação do Ministério das Cidades nesses temas foi, portanto, bastante concentrada na consolidação e disseminação de metodologias de planejamento. Quanto a isso, a abordagem dada à política territorial e fundiária diferiu um pouco das políticas “setoriais” da PNDU, que, para além da ampliação dos investimentos, centraram sua atuação na formalização de um marco regulatório específico. Isso porque se entendia que o Estatuto da Cidade já trazia determinações legais suficientes para levar a termo a agenda da reforma urbana e, conseqüentemente, as estratégias para gestão territorial da PNDU. A exceção a essa regra foi a política fundiária, que também tinha como meta a elaboração de um marco legal nacional, como veremos a seguir.

4.1.1 A Política de apoio à elaboração e revisão de Planos Diretores

O Estatuto da Cidade definiu o Plano Diretor, elaborado de forma participativa, como o instrumento básico para política urbana local (art. 40), tornando-o obrigatório para boa parte dos municípios brasileiros. O prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade para elaboração dos Planos era inicialmente de cinco anos a partir da publicação da lei. Posteriormente, esse prazo foi prorrogado para 30 de junho de 2008 pela Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008.

Entre 2003 e 2006, uma campanha massiva de divulgação e capacitação foi levada a termo pela então Secretaria Nacional de Programas Urbanos, em parceria com o Conselho das Cidades: a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”¹⁸⁴. Organizada em forma de rede, a Campanha foi estruturada em torno de três eixos temáticos (inclusão territorial, justiça social e gestão democrática) e disseminada através núcleos estaduais, que atuavam sob a coordenação nacional do Ministério e do Conselho das Cidades. Os núcleos eram compostos por representantes dos diversos segmentos presentes no Conselho das Cidades, além do Ministério Público Federal. Sua função era atuar como multiplicador dos conteúdos e processos do Plano Diretor, mobilizando prefeituras, movimentos sociais e organizações civis para a elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP).

¹⁸⁴ O lançamento nacional da Campanha se deu em 17 de maio de 2005, no Palácio do Planalto, mas suas atividades já tinham se iniciado no ano anterior, a partir da edição da Resolução nº 15, do Conselho das Cidades, em setembro de 2004, que determinou a realização de “campanha nacional de sensibilização e mobilização visando a elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis”..

Durante esse período, tanto o Ministério quanto o Conselho das Cidades realizaram esforços relevantes para delimitar o novo conceito e a nova metodologia para a elaboração desse Plano Diretor, baseado do Estatuto da Cidade e nos princípios da reforma urbana e da PNDU. Em 2004, a partir de um seminário realizado junto com a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, o Ministério sistematizou o livro “Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”¹⁸⁵, que continha orientações de conteúdo para a elaboração dos Planos Diretores. Da mesma forma o Conselho das Cidades emitiu, em março e julho de 2005, as Resoluções nº 25 e nº 34¹⁸⁶, a primeira sobre o processo participativo na elaboração dos Planos Diretores e segunda sobre o conteúdo mínimo dos PDPs. A partir da Campanha foram realizadas oficinas de capacitação e formação, foram produzidos e distribuídos livros, vídeos, cartilhas e diversos materiais institucionais do Ministério das Cidades sobre os PDPs (“kits da campanha”), foi realizado um cadastro de profissionais capacitados para elaboração de plano diretor e implementação do Estatuto da Cidade e foram mobilizados recursos de vários Ministérios e órgãos do Governo para apoiar a elaboração dos Planos nos municípios¹⁸⁷.

A obrigatoriedade legal, somada aos esforços do Ministério das Cidades através da Campanha resultaram em um *boom* de Planos Diretores. Em 2008, no fim do prazo legal estabelecido pelo Estatuto, 1878 municípios haviam elaborado seus Planos. Dentre os obrigados por lei, 1303 já haviam elaborado o PD, o que correspondia a cerca de 80% dos municípios com mais de 20 mil habitantes do país. Segundo dados do IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC), em 2015, 1.554 municípios, de um total de 1.742 municípios com mais de 20 mil habitantes possuíam Plano Diretor. Em 2001, eram somente 573 num universo de 1501 municípios.

Segundo Sutti (2018), a equipe do Ministério das Cidades realizava um monitoramento contínuo da elaboração dos Planos. Uma primeira avaliação dos resultados da campanha foi feita em parceria com o Sistema CONFEA/CREA (2004/2005), seguida de avaliação contratada por meio de um convênio com a Fundação Universitária de Brasília – FUBRA (2005/2006).

¹⁸⁵ Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>

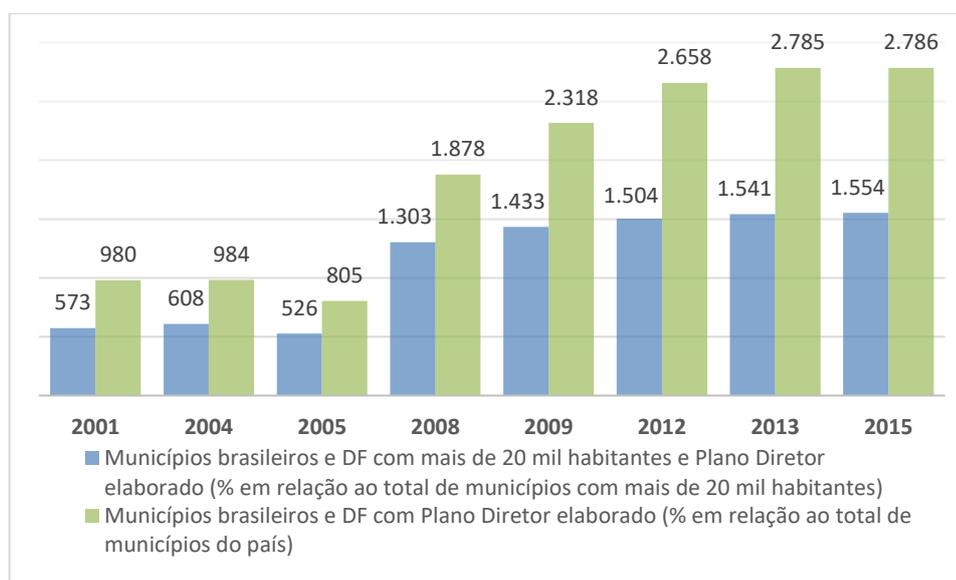
¹⁸⁶ Disponíveis em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/117-conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/1639-resolucoes1a34>

¹⁸⁷ A articulação institucional feita pelo Ministério das Cidades para fomentar a elaboração dos Planos Diretores, bem como as atividades realizadas na Campanha foram analisadas e detalhadas por SUTTI, Weber, em artigo intitulado “O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI”, parte do livro “A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo”, organizado por Nabil Bonduki. (São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018). Disponível em: http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil-CAU-SP_2018.pdf

Ambas tinham como proposta avaliar em termos quantitativos os resultados da campanha. Somente no último ciclo avaliativo, realizado a partir de dezembro de 2007, o Ministério das Cidades realizou uma avaliação qualitativa dos planos em elaboração, através do projeto “Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos”, executado em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), com o Instituto Polis e a FASE. A pesquisa analisou 526 planos diretores, cerca de um terço dos municípios com obrigatoriedade legal para elaboração do plano. Os resultados - estaduais e nacionais - apresentaram um panorama geral do conteúdo dos planos diretores sob os seguintes aspectos: acesso à terra urbanizada, política de habitação, saneamento ambiental, política de mobilidade urbana, dimensão ambiental, dimensão metropolitana e sistema de gestão e participação democrática¹⁸⁸.

Figura 21

Municípios brasileiros com Plano Diretor elaborado, total e acima de 20 mil habitantes, período 2001-2015



Fonte: produção própria, a partir de dados da MUNIC/IBGE

Um dos principais achados da pesquisa foi que houve um alto grau de incorporação das diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade nos planos diretores (Figura 20), no entanto poucos foram os planos que avançaram na adequada demarcação territorial dessas diretrizes e

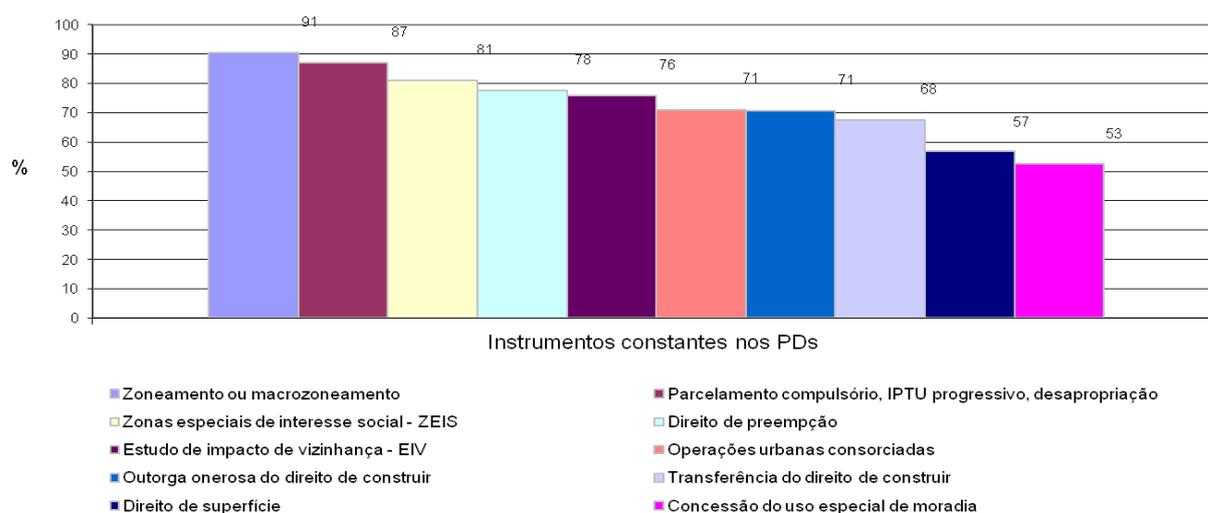
¹⁸⁸ A metodologia detalhada e os critérios de escolha das amostras de municípios para análise do plano diretor e elaboração dos estudos de caso estão dispostos no livro “Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” (2011, p. 21-24)

instrumentos, evidenciando a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas. Em outras palavras, a pesquisa constatou a baixa aplicabilidade dos PDs.

Frente a esses resultados, optou-se, a partir de 2010, por focalizar o trabalho da área de planejamento no fomento à implementação dos instrumentos do Estatuto que estavam previstos nos Planos Diretores, sobretudo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Entre 2011 e 2015, a equipe da SNPU tentou avançar tecnicamente no entendimento dos instrumentos a fim de dar aos municípios uma interpretação mais clara das disposições do Estatuto da Cidade e da forma como os instrumentos deveriam ser usados para cumprir os objetivos de redução de desigualdades no território¹⁸⁹. No entanto, essa nova estratégia não obteve resultados expressivos, sobretudo se comparada com o trabalho realizado no período anterior.

Figura 22

Incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores



Fonte: MCidades/ IPPUR, 2010

Em 2011, também a partir os resultados obtidos com a pesquisa da Rede, o tema metropolitano passou a fazer parte das estratégias de ação da SNPU, conforme recomendações dos pesquisadores:

¹⁸⁹ Além de uma série de convênios assinados com entidades para implementação de ZEIS, o resultado desse trabalho foi a publicação de uma coleção de Cadernos Técnicos sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade, que, posteriormente foram transformados em cursos EAD. Foram publicados Cadernos sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias e IPTU progressivo; IPTU; Estudo de Impacto de Vizinhança e Operações Urbanas Consorciadas. Também foram produzidos Cadernos sobre Transferência do Direito de Construir; Contribuição de Melhoria e ZEIS, que não chegaram a ser publicados, sobretudo por conta da completa mudança nos quadros diretivos do Ministério após o golpe de 2016, o que promoveu a descontinuidade de várias ações.

Finalmente, é altamente recomendável a promoção de uma iniciativa prospectiva junto a todas as RM, AGU e RIDE do país, voltada para a construção de agendas de caráter metropolitano que atendam às demandas e prioridades regionais específicas e genuínas no contexto de cada lugar. (SCHASBERG e LOPES: 2011, pg. 253)

É importante ressaltar que, em que pese a maioria dos programas e ações do Ministério das Cidades terem sido focalizados nas regiões metropolitanas, o tema era tido como uma “lacuna” deixada pelo Estatuto da Cidade para o planejamento e a gestão de cidades, de modo que a política metropolitana em si era considerada mais como uma política territorial “regional” que “urbana”¹⁹⁰. No início de 2011, era retomado na Câmara dos Deputados, o debate sobre um marco regulatório para as regiões metropolitanas que, desde 2004, já tramitava na casa: o Projeto de Lei nº 3.460/2004¹⁹¹, de autoria do Deputado Walter Feldman (PSDB/SP).

O projeto tinha como objetivo dar diretrizes para a “Política Nacional de Planejamento Regional Urbano”, bem como criar o “Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas”, e já havia sido arquivado por duas vezes. Em março de 2011, foi desarquivado a pedido de seu autor e, em abril de 2012, foi criada uma Comissão Especial para emitir parecer sobre o assunto. O então Deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA) foi designado como relator da proposta e o tema seguiu em discussão na Câmara até o início de 2014. Nesse ínterim, o Ministério das Cidades esteve bastante envolvido na questão e, em parceria com o IPEA e com o Ministério da Integração, desenvolveu estudos e promoveu oficinas, debates e seminários sobre o assunto. O projeto foi enviado ao Senado no início de 2014, na forma de projeto substitutivo do relator, cuja redação final considerou muitos dos debates promovidos pelo Ministério. Em dezembro do mesmo ano, o texto foi enviado à sanção.

O PL nº 3.460, de 2004 (PLC n. 5, de 2014, no Senado Federal) foi sancionado com veto parcial¹⁹² pela presidenta Dilma Rousseff, tornando-se a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole). A publicação do Estatuto foi tida como um avanço pelas entidades ligadas ao FNURU, no entanto nunca houve dúvidas quanto à insuficiência da lei para criar condições institucionais e políticas necessárias para a resolução da problemática

¹⁹⁰ No âmbito da PNDU, a questão metropolitana foi destacada de forma específica apenas para a política de mobilidade urbana (MCIDADES: 2004 f). Em termos de arranjos interfederativos de gestão do território apostava-se, em princípio, nos Consórcios Públicos, objeto da Lei Federal nº 11.107, de 2005. A aplicação do modelo, no entanto, teve alcance limitado, prosperando mais em relação às políticas setoriais, como resíduos sólidos.

¹⁹¹ Disponível em: www.camara.leg.br (Acesso em 28/01/2020)

¹⁹² O veto da presidenta referiu-se à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado – FNDUI. Também foi vetada a possibilidade de criação da Região Metropolitana de Brasília sob o argumento de que já havia a RIDE-DF.

metropolitana¹⁹³. Ainda assim, no período de ruptura que se seguiu a 2016, através da edição de Medida Provisória (convertida na Lei nº 13.683, de 2018) foi revogado o dispositivo que trazia um dos principais avanços da Lei nº 13.089, de 2015: a obrigatoriedade de elaboração dos PDUIs. Daí se conclui que, se as disposições originais já eram insuficientes, com a retirada da obrigação, esvaziou-se o texto de qualquer possibilidade de efetividade na promoção de uma gestão integrada do território¹⁹⁴.

4.1.2 A Política Nacional de apoio à regularização fundiária sustentável

Partindo do pressuposto de que a atuação do governo federal na questão fundiária urbana se encontrava difusa em meio a programas de apoio à urbanização de assentamentos informais¹⁹⁵, a PNDU buscou estabelecer as linhas de atuação para uma “Política Nacional de Regularização Fundiária”, baseada no tratamento integrado dos assentamentos através de medidas combinadas de regularização urbanística, jurídica e social. A nova política tinha como objetivo específico “apoiar, complementar e/ou suplementar a ação dos governos municipais e estaduais” (MCIDADES: 2004 c, p. 44) nos processos de planejamento e regularização dos assentamentos informais. Para tanto previu estratégias de:

- a) Apoio financeiro aos municípios para implantação de programas locais de regularização fundiária;
- b) Revisão da legislação federal para facilitar os processos de regularização fundiária, removendo obstáculos;
- c) Atuação direta na regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados em terras da União e de outros órgãos do âmbito federal como RFFSA, INSS, INCRA e outros.

Já para o FNRU, a agenda da reforma urbana endereçava à política fundiária duas questões-chave: a luta contra despejos e a lei de responsabilidade territorial (SANTOS JÚNIOR: 2009, p. 32). Ainda que nenhum dos dois pontos tenha aparecido com destaque na sistematização da PNDU da 1ª CNC, ambos foram, de certa maneira, recepcionados na atuação do Ministério, conforme veremos a seguir.

¹⁹³ Sobre o tema, ver o texto “Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios”, de RIBEIRO, SANTOS JR. e RODRIGUES (2015). Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>

¹⁹⁴ Importante destacar que Lei nº 13.683, de 2018, revogou, ainda, as disposições relativas ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), que haviam sido incluídas no texto do Estatuto a partir das determinações da 5ª Conferência Nacional das Cidades, tema que abordaremos mais à frente.

¹⁹⁵ Habitar Brasil - BID e PróMoradia/FGTS. Até 2003 não existia sequer uma rubrica orçamentária específica para tratar do tema.

I. Prevenção de despejos

A atuação no campo da prevenção de despejos teve materialidade através do atendimento de demandas trazidas ao Ministério em relação a ameaças de reintegração de posse de ocupações e deslocamentos forçados, especialmente envolvendo órgãos do governo federal. O Ministério das Cidades tinha então um pequeno núcleo de servidores destinado a recepcionar e encaminhar essas demandas. Cumpre ressaltar, no entanto, que os maiores avanços do período de materialização em relação ao tema vieram, de fato, do Conselho das Cidades, através do Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos – GT Conflitos¹⁹⁶. O GT foi responsável por formular, por meio da Resolução nº 87/2009¹⁹⁷, a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, a qual, segundo Martins (2017), ainda é o principal normativo nacional para as atividades de mediação e prevenção de conflitos fundiários urbanos.

Com o início das grandes obras da Copa e das Olimpíadas (em particular do PAC mobilidade urbana – grandes cidades), os relatos de conflitos começaram a se agravar, dessa vez com a responsabilização direta do próprio Governo Federal. Diversas resoluções do Conselho, oriundas do GT Conflitos, buscaram encaminhar a questão no âmbito do Ministério das Cidades¹⁹⁸. O resultado foi a edição da Portaria MCIDADES nº 317, de 18 de julho de 2013, que traz medidas e procedimentos a serem aplicados em casos de deslocamento involuntário de famílias de suas moradias ou local que exercem atividades econômicas, devido à implantação de programa e ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na mesma linha, no ano seguinte foi criada, através Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014, Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (CIMCFurb), com a participação do Ministério das Cidades, do Ministério da Justiça, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e da Secretaria Geral da Presidência da República. A Comissão, que funcionou até 2016, tinha como objetivo:

(...) construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito à moradia

¹⁹⁶ Instituído pela Resolução Administrativa nº 01 do CONCIDADES, aprovada no dia 30 de agosto de 2006. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/117-conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/1637-resolucoes-normativas>

¹⁹⁷ Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/117-conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/1638-resolucoes-recomendadas>

¹⁹⁸ Resoluções Recomendadas nº 24 (06/12/06), nº 25 (06/12/06), nº 80 (02/04/08), nº 59 (09/10/08), nº 72 (26/03/09), nº 87 (08/12/09), nº 98 (12/2010) e nº 171 (03/12/14).

digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção dos direitos humanos.

(Portaria Interministerial nº 17/2014, art. 1º)

O trabalho de recepção e encaminhamento de casos de conflitos foi realizado de forma mais ou menos regular pelo Ministério das Cidades até 2016, quando foi transferido para a Presidência da República, mais especificamente para a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), onde continuou a ser realizado até 2019. Em 2020, na reestruturação administrativa promovida pelo governo Bolsonaro, a ação foi oficialmente encerrada.

II. Um marco legal para a regularização fundiária: da “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” à Lei nº 11.977, de 2009

A discussão de uma “Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” esteve no centro da estratégia de remoção de obstáculos jurídicos à regularização fundiária entre 2003 e 2008. Isso de deu através da discussão de uma proposta de revisão da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766, de 1979) através um substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, o qual pode ser considerado a primeira tentativa de estabelecer um marco regulatório nacional para a regularização fundiária. O PL nº 3.075/2000, de autoria do Deputado Bispo Wanderval (PL/SP), originalmente propunha apenas reduzir a infraestrutura básica exigida para a formalização de loteamentos de interesse social pela lei federal de parcelamento, para tornar mais acessível o registro de lotes regularizados para pessoas de baixa renda. Ao longo de sua tramitação na Câmara, o projeto foi apensado a diversas outras proposições que também tinham como objeto alterar a Lei de Parcelamento do Solo, bem como foi matéria de vários substitutivos, que incluíram na proposta temas como: simplificação dos processos de aprovação de projetos, qualificação de condomínios urbanísticos, detalhamento das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em relação à implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos, regras sobre o licenciamento urbanístico e ambiental integrado¹⁹⁹ e normas para a regularização fundiária, inclusive de loteamentos fechados.

Com a criação do Ministério das Cidades e do Programa Papel Passado, em 2003, a equipe da SNPU passou ter participação ativa dos debates na Câmara, incluindo na proposta um capítulo específico sobre regularização fundiária de interesse social. O projeto, em seu 5º substitutivo, foi aprovado por unanimidade na Comissão de Desenvolvimento Urbano em 2005, após um longo processo de discussão, e enviado à Comissão de Constituição e Justiça. Lá, por

¹⁹⁹ A questão do licenciamento integrado teve grande destaque no debate no Congresso, tendo sido considerada como um dos empecilhos pra o prosseguimento da tramitação do projeto.

pressões de grupos ligados à política ambiental e à defesa do consumidor, o debate foi reaberto, culminando na abertura de uma Comissão Especial para retomar debater o processo, em 2006. A Comissão Especial emitiu parecer de aprovação do PL em dezembro de 2007, de modo que a matéria foi enviada ao Plenário da Câmara para votação e desde então a proposta aguarda colocação em pauta para apreciação. Em 2008 foi criado um Grupo de Trabalho do Conselho das Cidades destinado a acompanhar a votação da Lei. O GT organizou seminários regionais para debater o projeto, que sistematizaram propostas para aperfeiçoamento do PL. A fim de realizar tratativas junto ao Congresso Nacional para o encaminhamento das propostas oriundas dos seminários, o CONCIDADES cria, através da Resolução Administrativa nº 16, uma Comissão de Articulação e Pactuação, para a sistematização de propostas ao PL nº 3.057. O resultado do trabalho da Comissão foi objeto da Resolução Recomendada nº 74, de agosto de 2009, que recomenda a revisão da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano²⁰⁰, no entanto, o tema seguiu sem encaminhamento na Câmara dos Deputados.

No mesmo ano, no entanto, é publicada a Medida Provisória (MPV) nº 459, de 25 de março de 2009, instituindo o Programa Minha Casa Minha Vida. Na ocasião, o Ministério das Cidades viu a oportunidade de “descolar” o tratamento da regularização fundaria da revisão da lei de parcelamento, que englobava questões diversas, de cunho polêmico, para as quais não se vislumbrava perspectiva de resolução. Assim, o capítulo referente à regularização fundiária de interesse social do substitutivo ao PL nº 3.057/2000 foi inserido praticamente sem alterações no texto da MPV 459, sendo a qual foi posteriormente convertida na Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (MASCARENHAS; 2012)²⁰¹.

Cabe ressaltar que essa foi, efetivamente, a primeira lei federal a abordar o tema e, é importante destacar, o fez expandindo o conceito de regularização fundiária para além da questão dominial:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (*grifo nosso*)

²⁰⁰ Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/117-conselho-das-cidades/resolucoes-CONCIDADES/1638-resolucoes-recomendadas>

²⁰¹ Com a regulamentação da regularização fundiária, o debate dos demais temas presentes na proposta do PL nº 3.057/2000 foi prejudicado. Temas como o licenciamento urbano e ambiental integrado e a regulamentação - e consequente limitação - dos condomínios urbanos, dentre outros, acabaram sendo deixados em segundo plano.

Partindo de uma diferenciação procedimental clara entre a regularização fundiária de interesse social e a de interesse específico, a norma estruturou os processos em torno de um “projeto de regularização fundiária” e também trouxe o detalhamento de conceitos, responsabilidades, instrumentos e procedimentos, estabelecendo regras consideradas inovadoras, principalmente por ampliar a capacidade de atuação do poder executivo nos processos de reconhecimento de posse. A legislação trouxe diversos avanços conceituais e instrumentais para a política fundiária, dos quais destacam-se: a conceituação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como setores nos quais admitia-se que fossem relativizadas as normas urbanísticas válidas para a cidade formal; a definição do procedimento “legitimação de posse” e a criação de um instrumento administrativo para auxiliar à regularização chamado “Demarcação Urbanística”, além da simplificação e da consolidação da gratuidade dos atos registrais.

Entre 2009 e 2016, a Lei nº 11.977/2009 seguiu sendo implementada pelos municípios, com forte apoio do Ministério na divulgação e na capacitação dos entes locais, além de um trabalho para sensibilização do Poder Judiciário e das entidades notariais sobre a questão. No entanto, em dezembro de 2016, apenas alguns meses após a conclusão do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer publica a Medida Provisória nº 759. A medida revogava a Lei nº 11.977/2009, substituindo-a por um novo regramento para o tema da regularização²⁰². Considerada uma afronta a toda a política de acesso à terra urbana e rural construída pelos governos petistas, a publicação da MPV 759 foi objeto de diversas manifestações de entidades da sociedade civil, dentre elas o FNUR²⁰³. Em julho de 2017, a MPV foi convertida na Lei nº 13.465/2017. A redação final da lei recuperou o conteúdo de alguns dos dispositivos revogados da Lei nº 11.977/2009, sobretudo devido à pressão das entidades. No entanto, a realidade é que a alteração do marco legal de 2009 significou, de fato, a desconstrução da política de regularização fundiária do ciclo de materialização para sua substituição por outra, de viés patrimonialista, que abandona o direito social à moradia como fundamento e adota a titulação em massa de lotes irregulares como estratégia para a expansão do mercado de terras.

²⁰² Além das regras para regularização fundiária urbana, a MPV também modificou profundamente os procedimentos para a regularização fundiária rural e para a gestão dos imóveis da União.

²⁰³ A posição das entidades consta no documento *Carta ao Brasil: MP 759/2016 – A desconstrução da regularização fundiária no Brasil*, assinado por mais de 90 organizações e movimentos sociais. Além da Carta, representantes do FNUR se articularam para redigir e apresentar representação ao Ministério Público Federal contra a MPV. A representação resultou na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.771, de 2017. Ainda foram apresentadas mais duas ADI sobre a matéria, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

III. Os investimentos de regularização fundiária: o Programa Papel Passado

Além da questão normativa, o governo também atuou prestando apoio financeiro à ações locais de regularização fundiária de interesse social através do *Programa Papel Passado*, criado em 2003, com o objetivo de:

(...) apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas. Esse apoio se dá por meio da aplicação de recursos financeiros do OGU e pela transferência, a Municípios ou Estados, de imóveis pertencentes a órgãos do governo federal, com o objetivo de se proceder a regularização da posse em favor dos moradores. (CARVALHO, 2007, p. 13)

As seleções públicas para repasse de recursos do Programa ocorreram anualmente entre 2004 a 2008. Entre 2009 e 2012, os recursos foram reduzidos significativamente, reduzindo os repasses a emendas parlamentares e a projetos focalizados, de menor alcance²⁰⁴. Somente em 2013 foi realizada nova seleção ampla de projetos no Programa Papel Passado. Para essa seleção foram destinados cerca de 28 milhões de reais, o maior volume de recursos desde o lançamento do Programa. O foco da seleção eram áreas sem muitos entraves para a regularização (áreas já urbanizadas, de domínio do próprio proponente, com processos iniciados e etc) e que deveriam, necessariamente, chegar à titulação das famílias ao fim do processo. Cumpre destacar que, nessa época, a equipe do Ministério das Cidades pleiteava a inclusão do Programa Papel Passado no PAC, mas a opinião do núcleo decisório do governo era de que a regularização fundiária era um processo deveras complexo, que não tinha aderência com o ritmo de execução exigido pelo PAC²⁰⁵. A realização de uma seleção de projetos com áreas “simples” tinha, portanto, o propósito de demonstrar a viabilidade de uma ação de regularização no PAC, não pela possibilidade de apresentação de resultados rápidos, mas também pela demonstração da existência de demanda em grande escala para regularização desse tipo de áreas.

²⁰⁴ Em 2009, as contratações foram exclusivamente de emendas parlamentares. Em 2010, logo após a edição da Lei nº 11.977/2009, realizou-se um processo seletivo focalizado que teve como objetivo selecionar áreas privadas para aplicar o novo instrumento de regularização introduzido pela lei: a legitimação de posse. A partir desse ano, o Programa passou a apoiar o processo de regularização fundiária completo, com titulação, encerrando as modalidades de planos e atividades acessórias. Em 2011, foram celebrados alguns convênios com municípios pequenos que, em sua maioria, não prosperaram, e em 2012 todos os recursos do Programa foram descentralizados para a Universidade Federal do Pará, para a realização de projeto local.

²⁰⁵ De fato, no PAC UAP muitas vezes eram concluídos os serviços de urbanização e infraestrutura ficando pendente a regularização fundiária da área, o que impedia a conclusão dos contratos, afetando os resultados do Programa.

Sob esse aspecto, é importante destacar que até hoje não existem dados específicos capazes de demonstrar com clareza o tamanho da irregularidade fundiária no país e suas características (IPEA, 2016), de modo que a necessidade de recursos para o programa nacional de regularização fundiária sempre teve como balizador o tamanho da demanda represada nas seleções, que sempre foi muito superior aos recursos disponíveis. Segundo Carvalho (2017), do montante global de recursos contratados entre 2004 e 2013 nas sistemáticas correspondeu a menos de 2% da demanda. Na seleção de 2013, especificamente, o total de recursos efetivamente contratados correspondeu a apenas 0,91% do total de recursos solicitados nas propostas (CARVALHO, 2017).

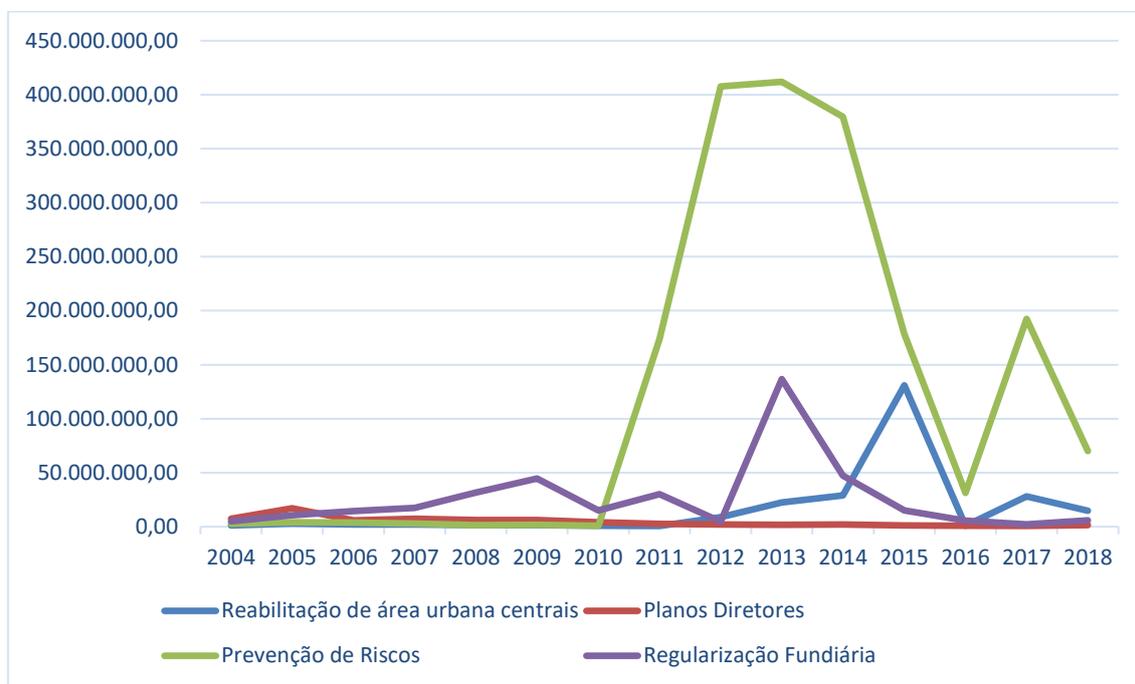
A partir de 2014, os primeiros sinais da crise fiscal começaram a aparecer, novas contratações foram suspensas e o orçamento destinado a transferências voluntárias foi objeto de sucessivos cortes, pois todo o recurso disponível no Ministério passou a ser destinado ao MCMV e ao pagamento de operações já contratadas no PAC. A partir daí, não houve outras seleções e a atividade do Programa passou a concentrar-se na remoção de obstáculos normativos²⁰⁶ e na melhoria dos procedimentos de regularização fundiária, sobretudo através da elaboração de metodologias para facilitar os diversos processos de regularização, em parceria com Universidades, como a Universidade Federal do Pará e a Universidade Federal do ABC.

Entre 2004 e 2018 o Programa transferiu recursos na ordem de R\$ 80 milhões a diversas entidades, públicas e privadas. No entanto, em que pese a centralidade do tema para a agenda da reforma urbana, os níveis de investimento federal na política de regularização fundiária nem de longe se compararam aos investimentos setoriais do Ministério das Cidades. Enquanto as áreas de habitação e infraestrutura (saneamento e mobilidade urbana) receberam dotações na ordem de R\$ 205 bilhões e R\$ 37 bilhões²⁰⁷, respectivamente, foram destinados somente cerca de R\$ 386 milhões do Orçamento Geral da União para a regularização fundiária de áreas urbanas. Ou seja, no âmbito do Ministério das Cidades, as dotações orçamentárias destinadas ao Programa Papel Passado só não foram menores do que aquelas destinadas ao planejamento urbano.

²⁰⁶ Nesse ponto, destaca-se a articulação realizada pela Secretaria para a elaboração do Provimento da Corregedoria Nacional de Justiça nº 44, de 18 de março de 2015, sobre o registro da regularização fundiária urbana.

²⁰⁷ Sem contar recursos onerosos (FGTS) e recursos oriundos de emendas parlamentares.

Figura 23
Evolução do orçamento da política urbana e fundiária, por linha de atuação, período 2004-2018



Fonte: LOA

4.1.3 As políticas nacionais de reabilitação de áreas urbanas centrais e de prevenção de riscos em assentamentos precários.

Durante os primeiros anos do Ministério das Cidades, em especial entre 2004 e 2010, os programas de apoio aos planos diretores e à regularização fundiária consistiram no “carro-chefe” da atuação da SNPU. Nesse ínterim, os programas de reabilitação de centros e de prevenção de riscos foram desenvolvidos mais como complementos às duas políticas principais, contando com poucos recursos e pouco espaço institucional. No entanto, já a partir do biênio 2006-2007, com a mudança da equipe, a redução do espaço político da agenda da reforma urbana e o lançamento do PAC, as ações de planejamento começaram a perder força frente aos programas de infraestrutura. Após 2010, com a consolidação do foco da atuação do Ministério no apoio a obras, a situação institucional da SNPU, de certa maneira, se inverteu, e as ações de reabilitação e, sobretudo, de prevenção de riscos, passaram a dominar a pauta.

Entre 2004 e 2010, as ações desenvolvidas no programa de reabilitação de áreas urbanas centrais (PRAUC) foram: (i) o apoio à elaboração de Planos de Reabilitação de centros em grandes cidades e capitais; (ii) o apoio a obras de requalificação de espaços públicos; (iii) a

articulação institucional para a viabilização de grandes projetos de reabilitação urbana de centros históricos e áreas portuárias²⁰⁸; e (iv) o estímulo ao uso habitacional em áreas centrais.

Do ponto de vista da execução orçamentária, o Programa teve pouco alcance prático: alguns poucos contratos foram celebrados com Estados e Municípios para elaboração de planos, e, para a execução das obras, o programa só recebeu recursos através de emendas parlamentares, as quais se destinaram, sobretudo, à construção e recuperação de praças em cidades de pequeno porte. No entanto, foi possível consolidar uma metodologia de elaboração de projetos dessa natureza que teve certo alcance nacional através da elaboração de publicações técnicas e de ações de capacitação, realizadas em parceria com a CEF e com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Já a articulação institucional teve alguns resultados, ainda que não aqueles programados inicialmente, em especial no Rio de Janeiro, onde a atuação do programa no Rio acabou contribuindo para alguns aspectos da modelagem posterior do Projeto Porto Maravilha pela Prefeitura do Rio de Janeiro²⁰⁹. No entanto, a maior relação da atividade do PRAUC com os objetivos da reforma urbana esteve na ação de estímulo ao uso habitacional em áreas centrais. Nesse ponto, destacam-se a elaboração de uma proposta de regulamentação de um programa de locação social: o “Serviço de Moradia Social”²¹⁰, e um amplo trabalho de mapeamento, avaliação e destinação de imóveis ociosos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) à programas habitacionais. Essa última ação iniciou-se em 2005, com a criação de uma força tarefa para identificar imóveis adequados para projetos habitacionais a partir de uma lista, fornecida pelo INSS, de 1.073 imóveis desmobilizados para alienação em diversas cidades do Brasil. Em 2007, a Lei nº 11.481/07 passa a possibilitar a venda direta dos imóveis do INSS à União, Estados e Municípios, dando novo fôlego ao trabalho de identificação. Para agilizar o processo, em maio de 2008, criou-se um grupo de trabalho, composto por representantes do Ministério das Cidades, do INSS, da CEF, da SPU e do CONCIDADES. O GT vistoriou quase

²⁰⁸ Com destaque para São Luís, Salvador, Recife/Olinda e o Rio de Janeiro. A ação no Rio de Janeiro acabou, de certa forma, contribuindo para a modelagem posterior do Projeto Porto Maravilha.

²⁰⁹ Como, por exemplo, o uso do instrumento de Operação Urbana Consorciada, a criação de um Fundo Imobiliário que reunisse imóveis da União e direitos de construir e a criação de uma empresa pública para gerir os ativos fundiários da operação.

²¹⁰ A partir da realização de um grande Seminário em 2008, o MCidades deu início a estudos para implantação de um programa de locação social no Governo Federal. Em 2009, foi instituído um GT no Conselho das Cidades sobre o tema, que elaborou uma proposta de Serviço de Moradia Social (SMS). O SMS consistia em um serviço público gratuito por meio do qual famílias de baixa renda teriam o direito de morar em edifícios (públicos ou privados) localizados em áreas centrais, pagando apenas as tarifas de serviços urbanos (água, luz e etc) e parte dos custos de manutenção dos edifícios. A proposta do SMS deu origem ao Projeto de Lei nº 6.342/2009, apresentado pelo então Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP). No entanto, também não foi levada adiante.

600 imóveis da lista inicial, dos quais cerca de 190 foram considerados adequados à moradia. Em 2009, o Ministério das Cidades utilizou recursos de uma emenda parlamentar da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara para adquirir 27 destes imóveis, que foram doados ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, para destinação à HIS. Parte deles foi, de fato, destinada a empreendimentos do MCMV. A outra parte, no entanto, por problemas relacionados à viabilidade econômica e operacional do Programa, segue sem destinação adequada.

Tida como uma operação demasiado complexa para o ritmo de entregas esperado no MCMV, a ação de aquisição não teve continuidade nos anos seguintes, de modo que não pôde ser sequer corrigida em suas fragilidades iniciais. Em 2018, com a publicação da Medida Provisória nº 852 (posteriormente convertida na Lei nº 13.813, de 2019), a possibilidade de retomada de uma política de destinação de imóveis públicos para HIS torna-se praticamente nula. A MPV autorizou a transferência de cerca de 3,8 mil imóveis do INSS à União, mas ao contrário da proposta do ciclo de materialização, essa transferência não tem como propósito precípuo a destinação dos imóveis à HIS ou à regularização fundiária, mas sim a colocação desse patrimônio no mercado, inclusive através de fundos de investimento imobiliário criados pela própria União.

De forma similar ao PRAUC, entre 2004 e 2010 o programa de prevenção de riscos em assentamentos precários teve resultados pouco expressivos do ponto de vista da execução orçamentária. Na prática, a elaboração de uma metodologia sólida para o mapeamento de riscos geológicos e geotécnicos é uma das principais contribuições do programa no período. Até 2010, os recursos orçamentários do Programa foram destinados, basicamente à elaboração de planos municipais de redução de riscos e à realização de atividades de capacitação (cursos, publicações, oficinas e outras). Apesar de a ação orçamentária do Programa prever o apoio às obras estruturais de contenção e estabilização indicadas nos planos de risco, a dotação existente era insuficiente, de modo que a equipe se dedicava também a auxiliar os municípios na articulação de recursos para essa finalidade.

E assim teria seguido o programa não fosse pela ocorrência de um desastre de grandes proporções que atingiu a Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, no início de 2011²¹¹. O elevado número de mortes e as perdas econômicas decorrentes desse desastre geraram grande comoção social, o que gerou reflexos na ação do governo na temática. Além do plano, da

²¹¹ Em janeiro de 2011, um grande volume de chuvas atingiu as cidades de Teresópolis, Petrópolis, Nova Friburgo e Sumidouro, na serra fluminense, causando deslizamentos de grandes proporções. Segundo reportagem do Portal G1, dados do Governo do Estado do Rio de Janeiro contabilizam 918 mortes confirmadas e 100 pessoas desaparecidas (<http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2017/01/tragedia-na-serra-completa-6-anos-e-67-mil-ainda-vivem-em-areas-de-risco.html>, Acesso em 31/01/2020).

articulação iniciada com o GT decorreu a elaboração de um marco legal para a política de proteção e Defesa Civil, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

A lei promoveu alterações no Estatuto da Cidade e na Lei de Parcelamento do Solo, cujo escopo contou com a participação ativa da equipe da SNPU. No Estatuto da Cidade, a lei torna obrigatório o plano diretor para municípios “inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Lei nº 10.257/01, art. 41, VI), define o conteúdo mínimo para os planos dos municípios nessa situação (art. 42-A) e cria regras para municípios que pretendam ampliar o perímetro urbano (art. 42-B). Na Lei nº 6.766/79, nos municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas de risco, a aprovação de novos parcelamentos foi condicionada à existência de carta geotécnica de aptidão à urbanização.

O Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres foi lançado em agosto de 2012, organizado em quatro eixos de ação: (i) mapeamento; (ii) monitoramento e alerta; (iii) prevenção e (iv) resposta. Couberam ao Ministério das Cidades ações nas áreas de mapeamento e prevenção. No eixo de mapeamento, o Ministério atuou por meio de financiamento à elaboração de cartas geotécnicas, Planos Municipais de Redução de Risco (PMRR) e orientação aos municípios quanto ao planejamento urbano voltado à gestão de riscos de desastres naturais. Já no eixo da prevenção, o Ministério recebeu cerca de R\$ 11 bilhões para o financiamento de obras no âmbito do PAC, desses, R\$ 10 bilhões foram destinados a obras de drenagem para prevenir enchentes, executados pela Secretaria de Saneamento. O bilhão restante foi destinado a obras de contenção de encostas, a serem contratadas pela SNPU.

Apesar do orçamento colocado sob a responsabilidade da SNPU não ter significado nem 0,5% do total de recursos destinados às secretarias “setoriais” Ministério, causou uma revolução na forma de atuação da Secretaria, que, a partir daí concentrou grande parte dos seus esforços (e equipe) em torno da política de prevenção de riscos, promovendo diversas reestruturações administrativas e enquadrando sua atuação institucional à lógica de execução exigida pelo PAC. Com isso, outras questões importantes para a agenda da reforma urbana e para a própria PNDU perderam força e espaço junto ao corpo técnico, dentre elas o debate participativo com Conselho das Cidades.

4.1.4 Resultados em relação à PNDU

Em relação aos resultados da política de apoio à elaboração de Planos Diretores, cumpre destacar a constatação da baixa aplicabilidade dos planos elaborados pós-Estatuto da Cidade,

incapazes de alterar a realidade urbana das cidades. Muitas análises posteriores endereçam à própria legislação federal a responsabilidade por esse fato, afirmando que o Estatuto da Cidade definiu um instrumental deveras complexo, que inviabilizou sua utilização por grande parte dos municípios do país. Sobre o tema, Santos Jr. e Montandon (2011, p. 31-34) afirmam, por exemplo, que “muitos planos apenas transcreveram os trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município [...]”. No entanto, a nosso ver, outras questões são tão ou mais importantes que a falta de capacidade municipal para entender e aplicar o Estatuto da Cidade, o qual, é bom lembrar, não é composto apenas de instrumentos, mas também de uma série de princípios básicos que colocam claramente, para todos os entes da federação, a determinação de produzir outro tipo de cidade.

Rolnik (2009) e Maricato (2011, 2013²¹²) relacionam a falta de aplicabilidade dos Planos Diretores a uma escolha consciente dos gestores públicos de esvaziar a discussão participativa no que tange a questões cruciais, como os parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, a priorização de investimentos, a definição de reservas fundiárias para moradia popular, dentre outras. Essa leitura parece ir direto ao ponto, tornando-se especialmente relevante quando pensamos em avaliar o quanto dessa “escolha consciente” pode ter sido realizada pelo próprio governo federal ao longo do ciclo de materialização.

Para levar a termo essa avaliação, primeiramente é necessário ressaltar que a PNDU reconheceu duas dimensões para a política territorial: uma dimensão preventiva e outra curativa. No entanto, na prática, a própria PNDU definiu graus diferentes de envolvimento do governo federal nessas dimensões para tratar, por exemplo, da questão fundiária. Para a dimensão “curativa” foram estruturadas estratégias de ação muito mais diretas para o Ministério das Cidades, através de uma política nacional de regularização fundiária que definiu procedimentos, removeu obstáculos jurídicos e ofereceu apoio direto às equipes municipais através do repasse de recursos (ainda que bastante insuficientes). Para a dimensão “preventiva” não foi prevista da mesma forma uma “política nacional de provisão de terras bem localizadas para habitação de baixa renda” ou uma “política nacional de captura da valorização imobiliária” ou, ainda, uma “política nacional da distribuição de ônus e bônus da urbanização”. Cada uma dessas políticas específicas poderia, como na política de regularização fundiária, ter definido procedimentos (destinação percentual de terras para HIS na aprovação de parcelamentos urbanos), removido obstáculos jurídicos (definição ampla de coeficiente de aproveitamento

²¹² Declaração feita em entrevista na Câmara Municipal de São Paulo, em 28/05/2013, disponível em <http://erminiamaricato.net/2013/05/28/entrevista-brasil-tem-obra-sem-plano-e-plano-sem-obra>

básico único e igual a um) e oferecido apoio financeiro para equipes locais, mas nada disso aconteceu e a dimensão preventiva da política territorial - exatamente aquela capaz de alterar em definitivo a lógica de exclusão e promover o direito à cidade – ficou completamente a cargo da correlação de forças locais, através do Plano Diretor.²¹³

É necessário reconhecer que a PNDU definiu a realização de ações de fomento à elaboração dos planos e, sobretudo, delimitou (e disseminou amplamente) uma nova metodologia participativa para que isso acontecesse. Nesse ponto específico, a Campanha para elaboração dos Planos Diretores Participativos realmente obteve sucesso na mobilização dos entes locais e, em detrimento da baixa aplicabilidade dos Planos resultantes dessa mobilização, é possível afirmar que a questão da participação popular no processo de elaboração do planejamento urbano local foi absorvida tanto pela sociedade quanto no meio jurídico (SUTTI, 2018).

A disputa por esse espaço, no entanto, não pode ser, de modo algum, considerada encerrada. Retrocessos são possíveis e mesmo prováveis, tendo em vista o crescimento do discurso de desqualificação dos planos diretores como instrumentos “vazios” ou “pouco eficazes” para a gestão da política urbana. Nesse ponto, cumpre retomar a análise das causas da baixa aplicabilidade dos Planos. Para Sales (2011, p.7), em nível local, houve um “descolamento, (...), entre os enunciados do Plano Diretor e os grandes investimentos vigentes ou em vias de realização”, afirmação que não só é verdadeira como também é o centro da avaliação da cota que cabe ao governo federal na “escolha consciente dos gestores públicos de esvaziar a discussão participativa”.

A trajetória institucional das políticas operacionalizadas pela SNPU ao longo do ciclo de materialização, de certa forma, reflete com muita clareza a dinâmica desse esvaziamento. Entre 2003 e 2006, dentre as secretarias do Ministério das Cidades, a SNPU foi a que concentrou mais fortemente o discurso da reforma urbana. Isso se devia em grande parte à trajetória política de seus quadros, oriunda de entidades atuantes no FNRU. No entanto, entre 2006 e 2008, muitos dos quadros indicados pelo FNRU deixaram o Ministério, levando consigo uma grande capacidade de articulação de redes de entidades e profissionais comprometido com a reforma urbana, capacidade que, a nosso ver, foi a grande responsável pelo sucesso das ações da Campanha. A equipe que restou não possuía a mesma capacidade de mobilização política e

²¹³ Tal conclusão destaca a atualidade das críticas feitas pelas entidades de reforma urbana à opção - resultante da correlação política de forças para aprovar o capítulo de política urbana - da CF 88 de centralizar a realização da política urbana nos planos locais.

acabou ficando sujeita, de um lado, ao atendimento de demandas de balcão e, de outro às decisões do “núcleo central” do governo.

É possível afirmar que as estratégias escolhidas pela PNDU da 1ª CNC pareciam eficazes no momento de sua formulação e que muitos avanços foram, de fato, obtidos em um primeiro momento. Não podemos, no entanto, concluir que os resultados obtidos nos anos seguintes seriam diferentes se a equipe original tivesse continuado a frente da pasta, pois não se pode ignorar o fato de que a opção de tratar a política territorial e fundiária como uma política setorial, feita na consolidação da PNDU e na organização do Ministério, contribuiu para a fragilidade posterior dessa política frente às demais, realmente setoriais, tornando bem mais simples a tarefa de retirar da agenda da reforma urbana qualquer relevância política. Prevaleceu, portanto, a lógica setorialista hegemônica e tradicional na política urbana no Brasil²¹⁴.

Em que pese o relativo aumento do orçamento da SNPU a partir de 2007, na prática, o lançamento do PAC transformou as ações orçamentárias que não foram incluídas no Programa em políticas públicas “de segunda ordem”, que não se enquadravam nas prioridades do governo e, portanto, tinham seus recursos continuamente contingenciados. Isso aconteceu especialmente com as ações de “custeio”, ou seja, aquelas destinadas ao fomento de processos de planejamento, elaboração de projetos, fortalecimento institucional, capacitação e etc. Nesse contexto, as políticas de planejamento urbano e regularização fundiária foram deixadas em segundo plano e acionadas apenas quando necessárias para viabilização de empreendimentos. Esvaziada de sua missão institucional, a SNPU acabou perdendo seu caráter inicial de “Secretaria da Reforma Urbana” para se transformar em uma espécie de assessoria para assuntos gerais, aqueles sem um rebatimento direto nas políticas setoriais²¹⁵. A partir de 2011, muitos dos esforços do quadro diretivo da SNPU se concentraram em tentar incluir no PAC as ações tocadas pela secretaria, como forma de recuperar alguma relevância política.

Em 2016, uma derradeira alteração administrativa dividiu a pasta em duas grandes áreas, uma destinada especificamente à política de prevenção de riscos e outra ao planejamento e à gestão urbana. Esta última ficou responsável por todas as demais políticas delegadas à SNPU ao longo de sua existência, que a essa altura, não guardavam qualquer relação direta com as determinações da PNDU: a política de planejamento estava voltada então a um debate de

²¹⁴ Sobre o tema, ver: SCHVASRBERG, Benny. *Função Social da Propriedade, Direito à Cidade e AT: Agenda 2014*. In. *Assistência Técnica e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: FNA/CONFEA, 2014

²¹⁵ Ao longo de sua existência a SNPU foi objeto de inúmeras alterações e reformas administrativas motivadas pela “agenda de conjuntura”, tendo sido inclusive “rebatizada” um par de vezes, primeiro como Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (2011) e, depois, como Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (2016).

governança metropolitana, a política de reabilitação de centros discutia a estruturação de Operações Urbanas Consorciadas com recursos do FGTS e a política fundiária estava sendo desconstruída pela elaboração de um novo marco legal sem qualquer participação da sociedade. Em 2019, como era de se esperar, a SNPU foi extinta junto com o Ministério, tendo suas atividades “relevantes” distribuídas entre as secretarias setoriais do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR): a política de prevenção de riscos foi transferida para a Secretaria Nacional de Defesa Civil, a política de regularização fundiária foi transferida para a Secretaria Nacional de Habitação e a política de planejamento urbano foi enviada para a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional.

4.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

4.2.1 O Conselho das Cidades

A Lei nº. 10.683/2003, que criou o Ministério das Cidades, também criou o Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES. Fez isso, a partir da transformação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU que, por sua vez, foi criado pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001²¹⁶, como um órgão deliberativo e consultivo vinculado à Presidência da República. Quando de sua transformação em CONCIDADES, o Conselho foi integrado à estrutura básica do Ministério, recebendo a atribuição de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades para a PNDU, bem como acompanhar e avaliar sua implementação, dentre outras questões.

Cabe ressaltar que a ideia de um conselho de apoio à implementação da política de desenvolvimento urbana não era nova. O Projeto de Lei da Reforma Urbana de 1963 (PL nº 87/1963), em seu artigo 8º, já trazia a ideia de um conselho nacional com representação da sociedade civil: o Conselho Nacional de Habitação. Também durante o regime militar, chegaram a funcionar diversas instituições com o formato de conselhos ou comitês consultivos de apoio à política nacional de desenvolvimento urbano, com a participação de membros da sociedade civil, como: a Comissão Consultiva da SERFHAU (1966 a 1975) a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU (1974 a 1991) e o Conselho

²¹⁶ A MP nº 2220/2001 é um dos normativos regulamentadores do Capítulo de Política Urbana da CF 88. A norma, que instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, também regulamenta o instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), de que trata o §1º do art. 183 da Constituição. Pelas regras de processo legislativo vigentes na época de sua edição, a MP, que tem força de Lei, continua em vigor até ser apreciada pelo Congresso Nacional ou expressamente revogada.

Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU (1979). Tais órgãos, no entanto, possuíam caráter consultivo e os membros da sociedade civil eram indicados pelo governo federal.

Diferente de seus antecessores, de caráter notadamente tecnocrático, o CONCIDADES foi criado com a intenção de ser um colegiado deliberativo com representação paritária entre governo e sociedade civil²¹⁷. Os membros da sociedade civil também não seriam indicados pelo governo e sim pelas entidades que representavam, as quais deveriam, por sua vez, ser eleitas democraticamente em um sistema de conferências que deveriam ser realizadas nos três níveis da federação. O Conselho das Cidades se reuniu pela primeira vez em março de 2004 e teve sua estrutura e funcionamento regulamentado pelo Decreto nº. 5.031, de 2 de abril de 2004, substituído pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. De acordo com o art. 1º do Decreto nº. 5.790, o Conselho das Cidades tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

O Conselho era presidido pelo Ministro de Estado das Cidades e tinha no Plenário seu órgão superior de decisão. O Plenário do CONCIDADES era composto por oitenta e seis representantes titulares e respectivos suplentes, com direito a voz e voto, que participavam do Conselho com um mandato de três anos, com direito à reeleição. As entidades eram organizadas nos seguintes segmentos:

- a) Poder Público Federal;
- b) Poder Público Estadual e do Distrito Federal ou de entidades da sociedade civil organizada da área estadual;
- c) Poder Público Municipal ou de entidades da sociedade civil organizada da área municipal;
- d) Entidades da área dos movimentos populares;
- e) Entidades da área empresarial;
- f) Entidades da área de trabalhadores;
- g) Entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa; e
- h) Organizações não-governamentais

²¹⁷ A ideia de um colegiado com caráter deliberativo foi introduzida na ocasião da (re)criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pela MP nº 2220/2001. Já a representação paritária apareceu pela primeira vez no plano de governo da campanha de Lula em 1994, com a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Urbana e Regional - CONPUR (DE GRAZIA; RODRIGUES, 2003; SERAFIM, 2013 apud KLINTOWITZ, 2016, p.126), tendo sido revisitada no plano de 1998, na forma do Conselho Nacional de Política Urbana.

Para prestar apoio administrativo, jurídico, técnico e de comunicação às atividades do Conselho existia uma estrutura específica na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – a Secretaria do Conselho das Cidades. Todas as discussões do Conselho eram subsidiadas por quatro Comitês Técnicos de caráter permanente, coordenados pelos Secretários Nacionais do Ministério das Cidades responsáveis pelos temas setoriais tratados de cada Comitê. As deliberações do Conselho de davam mediante resoluções²¹⁸, as quais deveriam ser aprovadas em Plenária, homologadas pelo presidente do Conselho – o Ministro das Cidades – e publicadas no Diário Oficial da União.

Conforme o art. 1º do Decreto nº. 5670, de 2006, o CONCIDADES tinha, a princípio, caráter deliberativo em relação ao Ministério das Cidades e caráter consultivo em relação aos outros órgãos. Entretanto, as resoluções do Conselho muito raramente foram determinantes para a orientação dos programas e ações sob a tutela do MCidades, sobretudo após 2005. Ou seja, nem todas as resoluções aprovadas na Plenária foram homologadas e publicadas oficialmente e, dentre aquelas que o foram, nem todas foram levadas a termo em suas recomendações.

Antes da saída de Olívio Dutra do Ministério, em 2005, o tempo para homologação das resoluções do Conselho pelo Ministro das Cidades, era, em média, de 27 dias. Esse intervalo passou a ser de 81 dias a partir de julho de 2005, chegando a superar 100 dias após o término do 1ª mandato do Presidente Lula. O reforço do caráter deliberativo do CONCIDADES foi objeto de reivindicações de todas as gestões do Conselho, bem como das cinco Conferências Nacionais das Cidades, sem desdobramentos dignos de nota. Ainda assim, é importante destacar que o CONCIDADES não só esteve no centro de vários avanços normativos e institucionais no período, como teve o poder de induzir a criação de conselhos estaduais das cidades em 20 dos 27 estados da federação²¹⁹, além de centenas de conselhos municipais.

4.2.2 A gestão participativa nos Planos Diretores

Segundo Santos (2011), a avaliação dos Planos Diretores, no que se refere à gestão democrática, indica que houve uma ampla criação e/ou institucionalização de Conselhos Municipais das Cidades por parte dos municípios brasileiros. De fato, dentre os mecanismos e

²¹⁸ A partir de 2006, as resoluções foram segregadas por tipos, de acordo com sua finalidade: a) Resoluções normativas: reservadas à regulamentação e normatização dos atos do CONCIDADES; b) Resoluções recomendadas: relativas aos atos do MCidades e de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil; e c) Resoluções administrativas: concernentes aos atos administrativos necessários à gestão das atividades internas do CONCIDADES.

²¹⁹ Não possuem conselho estadual da cidade instituído Acre, Distrito Federal, Pará, Piauí, rio Grande do Norte, rio Grande do Sul e Tocantins. Dados disponíveis em <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conselhos-estaduais>.

instrumentos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados de gestão da política urbana foram aqueles incorporados com maior frequência nos Planos Diretores. Efetivamente, percebe-se que, em todos os estados da Federação, a maior parte dos municípios criou ou previu a criação de órgãos colegiados, do tipo Conselho da Cidade, Conselho de Política Urbana ou similar, no entanto boa parte deles carece de regulamentação (definição de composição e atribuições) em legislação complementar.

Tabela 01

Planos Diretores, segundo instituição de Conselho Municipal da Cidade ou similar

Total de Planos Diretores avaliados	Planos que criam (ou indicam a criação) de Conselho da Cidade	Planos que não prevêem Conselho da Cidade
526	457	69

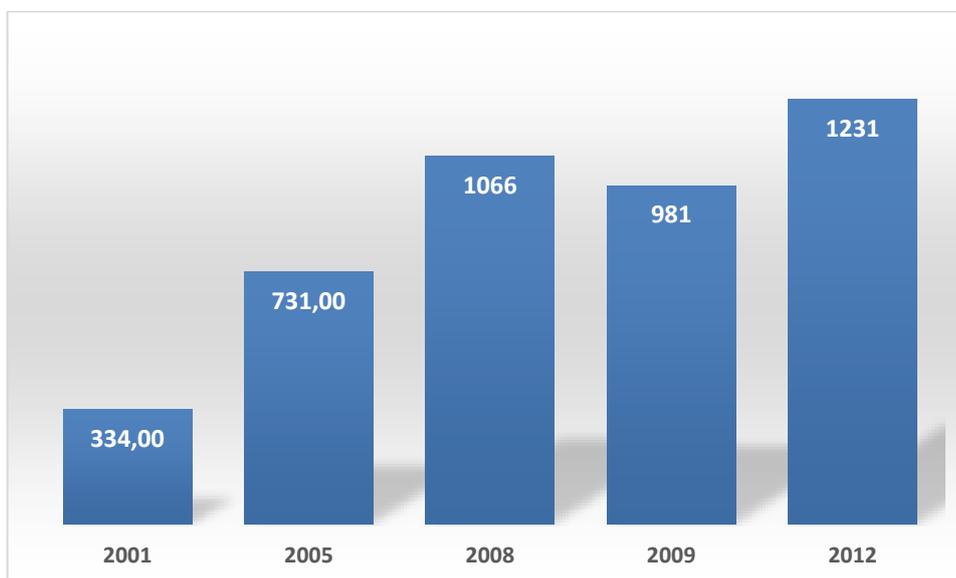
Fonte: (UFRJ/MCidades, 2011)

Segundo dados do IBGE, os conselhos de política urbana eram encontrados em apenas 4% dos municípios brasileiros em 2001²²⁰. Em 2012, a ocorrência desse tipo de conselho cresceu, passando a 1.231 municípios, correspondentes a 22% do total de municípios do país. Cabe ressaltar que a ocorrência dos Conselhos é predominante nos municípios de maior porte, presente em 87% dos municípios de mais de 500 mil habitantes e 75% dos municípios na faixa entre 100 e 500 mil habitantes. Do total de conselhos encontrados, cerca de 20% tem composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, 16% tem caráter deliberativo e 15% se encontravam em funcionamento regular, tendo se reunido 12 meses anteriores à pesquisa.

Houve, portanto, um aumento significativo no número de Conselhos. Também é possível admitir que aumentou o reconhecimento social da legitimidade dos modelos participativos institucionais para a melhoria da experiência democrática, como afirmado por Sutti (2018). É questionável, no entanto, se esse aumento numérico nos espaços institucionais representou de fato um avanço democrático no sentido de ampliar a capacidade dos excluídos de influenciar nas decisões políticas, como preconizava a agenda da reforma urbana.

²²⁰ Total de municípios brasileiros: 5.564

Figura 24
Número de municípios com conselho municipal de política urbana,
período 2001-2012



Fonte: Munic, IBGE

Villaça (2005) trata a questão criticamente ao abordar o que denomina a “ilusão da participação popular” nos Planos Diretores. O autor retira tais conclusões da observação do processo de participação na elaboração do Plano Diretor de São Paulo no início dos anos 2000 e a avaliação dos planos diretores feita em 2011 pelo Ministério das Cidades parece confirmá-las. Para ele, os debates públicos em torno do Plano Diretor representaram um avanço democrático relativamente pequeno. Primeiro por razões pragmáticas, já que no período anterior “havia pouquíssima participação popular”, ou seja, “diante de zero, qualquer crescimento é infinito” (VILLAÇA, 2005, p. 54), não significando, portanto, algo a ser celebrado *per se*. Em segundo lugar porque, na prática, não significou um aumento real da capacidade de pressão política da maioria excluída. A questão é pertinente e traz um problema teórico um tanto mais complexo, que, a nosso ver, relaciona-se com os modelos possíveis para viabilizar a inclusão dos excluídos, tema que abordaremos com mais profundidade mais a frente.

4.2.3 A Conferência Nacional das Cidades

A Conferência das Cidades consistia em um processo sistêmico realizado em três etapas: municipal, estadual e nacional. Cada etapa deveria debater questões locais e estruturais, além de escolher representantes para levar a discussão para o nível seguinte, até chegar à etapa nacional, onde seriam debatidas as prioridades da política urbana e definidas as entidades que

participariam do CONCIDADES. A responsabilidade pela convocação da Conferência é do Conselho das Cidades, o qual também deverá definir seu regimento e tema, exceção feita à primeira conferência, cujo processo de organização inicial foi conduzido pelo Ministério das Cidades.

Durante a 1ª CNC foram eleitas as instituições que integrariam o CONCIDADES²²¹. Na ocasião foram realizados debates intensos entre entidades e movimentos acerca da forma de representação das entidades, saindo vitoriosa a proposta de representação por segmentos e estes por entidades, com o estabelecimento de um sistema de rodízio entre as entidades do segmento, pois não havia vagas suficientes para todas no Conselho²²².

A partir de cerca de 3.850 propostas originárias das conferências municipais e estaduais, foram aprovados na etapa nacional 56 resoluções definindo os princípios, diretrizes, objetivos e ações estruturantes da PNDU; assim como as atribuições, estrutura de funcionamento e composição do Conselho das Cidades e, por fim, as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas para habitação, saneamento ambiental, mobilidade e trânsito, planejamento urbano e regularização fundiária (MARICATO e SANTOS JUNIOR, 2006), conforme apresentamos nos itens anteriores.

Nos anos seguintes foram realizadas outras quatro Conferências Nacionais, em intervalos regulares de dois ou três anos. A cinco conferências realizadas entre 2003 e 2013 mobilizaram municípios em todo o país, ganhando amplitude a cada edição. A 2ª CNC foi realizada em novembro de 2005 e aprovou 125 resoluções. Na ocasião foi debatida a ampliação das diretrizes da PNDU sobre temas como: a questão federativa, o desenvolvimento regional urbano e metropolitano e o financiamento do desenvolvimento urbano, além de definições sobre um marco regulatório para o saneamento e uma proposta para a regulamentação do FNHIS. Uma das preocupações centrais levantadas foi a garantia de instâncias de participação e o controle social nos Estados e municípios. Surge naquele momento a proposta de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), que garantisse e estimulasse a instalação de conselhos municipais e estaduais das cidades. A organização desse sistema

²²¹ O CONCIDADES se reuniu pela primeira vez em março de 2004, tendo sua estrutura e funcionamento regulamentados pelo Decreto nº. 5.031, de 2 de abril de 2004.

²²² Cabe ressaltar que a questão do modelo de participação e representação social nas esferas de gestão democrática enseja, há muito, intenso debate teórico. De modo geral, os Conselhos de políticas públicas reúnem entidades escolhidas em função do reconhecimento acerca de seu grau de qualificação e entidades escolhidas por representarem setores sociais, resultando em uma representação homogeneizante da sociedade civil (LUCHMANN, 2008). Nessa linha, algumas correntes de estudo de modelos participativos defendem a utilização de sistemas que combinem a participação direta dos indivíduos (como nas audiências públicas) com mecanismos de representação por segmento (via escolha delegados e conselheiros) como forma de garantir uma maior pluralidade, aproximando-se da democracia direta.

nacional de gestão democrática da política urbana seria tema recorrente nas recomendações das conferências subsequentes e tinha como objetivo a transformação da gestão urbana participativa de política de governo em política de Estado, inspirada no Sistema Único de Saúde (SUS).

A 3ª CNC aconteceu em novembro de 2007. Realizada no mesmo ano do lançamento do PAC, que aconteceu em janeiro, ficou clara na conferência a preocupação das entidades com o impacto dos investimentos previstos sobre os Planos Diretores que estavam em pleno processo de elaboração. Já naquele momento havia o receio de que os investimentos federais não respeitassem as determinações dos planos diretores, bem como havia uma mobilização geral contra o movimento de substituição dos quadros originais do Ministério, indicados pelo FNRU, por quadros políticos sem compromisso com a agenda de reforma urbana, o que começava a refletir-se em uma mudança de postura em relação às resoluções do CONCIDADES. Com base nessas questões, as resoluções da 3ª CNC refletiram a necessidade de integração das políticas setoriais e das ações governamentais na área de desenvolvimento urbano através dos planos diretores, e, mais uma vez, reiteraram a necessidade de uma legislação específica que instituísse o SNDU, determinando que o CONCIDADES, com base nos princípios estabelecidos, elaborasse os termos do Sistema. Também estabeleceu mecanismos para a política de Regularização Fundiária e definiu a implementação do marco legal do saneamento.

A 4ª CNC aconteceu em junho de 2010, um ano depois no lançamento do MCMV. Dessa vez, a preocupação dos delegados estava fortemente concentrada na redução do papel dos fóruns participativos no governo:

As propostas aprovadas na 4ª Conferência das Cidades apontam para a necessidade de criação de espaços deliberativos, em todos os municípios e estados, para integrarem um sistema de Conferências e Conselhos que tenham como meta a elaboração, a implementação de políticas urbanas com participação e controle social. (Caderno de Resoluções da 4ª Conferência Nacional das Cidades, 2010)

Nessa ocasião estabeleceu-se como objetivo da conferência realizar um balanço de avanços, dificuldades e desafios e a atuação do CONCIDADES. Mais uma vez o SNDU foi objeto de resoluções que indicavam a necessidade de um sistema de Conferências, Conselhos e Fundos para integrar políticas urbanas setoriais e de programas governamentais. A conferência também propôs a elaboração de uma campanha nacional para implementação de Planos Diretores, com base na campanha que foi realizada para a elaboração em 2005. Foram aprovadas 102 resoluções.

A 5ª e última Conferência foi a única realizada durante os mandatos de Dilma Roussef. Aconteceu em novembro de 2013 e apresentou 59 resoluções, além de 40 propostas para priorização de políticas pelo Ministério das Cidades. O principal ponto de debate foi a instituição do SNDU. Após a 5ª CNC, por pressão do Conselho das Cidades, pela primeira vez, o Ministério das Cidades realizou um movimento institucional para debater a criação desse sistema, criando um grupo de trabalho interno para redigir uma proposta de regulamentação. O trabalho, no entanto, não prosperou e foi definitivamente abandonado em 2016.

A 6ª CNC estava marcada para acontecer em novembro de 2016, tendo sido devidamente convocada pelo Conselho das Cidades, na forma do regimento vigente. A etapa municipal estava em curso quando houve uma mudança significativa na condução do Ministério das Cidades, pela deposição de Dilma Roussef. Com as alterações, o Ministério passou ao comando do PSDB e o cronograma da Conferência foi adiado para o início de 2017. Nenhuma providência, no entanto, foi efetivamente tomada pelo Ministério das Cidades para dar seguimento ao tema e o mandato dos Conselheiros da 5ª gestão se encerraria em meados de 2017 sem a eleição de novos representantes até que, em junho de 2017, foi publicado o Decreto nº 9,076, o qual adiou a realização da 6ª CNC para 2019 e retirou da lista de atribuições a conferência a eleição de entidades para o Conselho das Cidades. Até o início de 2020 não há previsão para a realização da 6ª conferência.

4.2.4 Resultados frente a PNDU

À medida que a agenda da reforma urbana perdia espaço no Ministério das Cidades, suas diretrizes ficavam a ecoar mais fortemente apenas no âmbito do Conselho das Cidades, no mais das vezes, para ouvidos moucos. Isso decorreu não só da mudança na condução política no Ministério a partir do final de 2005²²³, mas também, da mudança do perfil dos quadros técnicos do Ministério. Como já mencionado anteriormente, com a saída de Olívio Dutra, do PT, do comando da pasta, diversos dos quadros indicados pela FNRU deixaram o Ministério para voltar às suas entidades de origem. Por outro lado, os bons resultados econômicos que ensejaram o lançamento dos grandes programas de investimentos também proporcionaram a realização de novos concursos para o serviço público federal. Os novos servidores que chegaram ao Ministério das Cidades, em sua maioria, nunca estiveram envolvidos com debates sobre reforma urbana ou tiveram qualquer contato prévio com as ideias que estiveram na gênese

²²³ Em decorrência do escândalo conhecido como “mensalão”, houve uma necessidade de reacomodação das forças políticas de apoio ao governo. Muitos Ministérios que estavam sob o comando do PT foram entregues a partidos da base aliada. O Ministério das Cidades foi entregue ao Partido Progressista (PP).

da criação do órgão. Assim, questões muito caras à própria agenda progressista de políticas públicas, como a gestão participativa, acabavam sendo encaradas como mera formalidade.

Com o passar do tempo, as próprias entidades, que ainda buscavam no Conselho uma forma de tomar parte das discussões da política urbana, acabaram por buscar outros meios de negociação e pressão. Parte das entidades optou por estabelecer um canal direto de diálogo com a Presidência da República através da Secretaria de Governo, outras, como MTST optaram por não participar do Conselho, por considerar não haver espaço dentro das instituições formais do governo para uma luta real por cidades mais justas, concentrando sua atuação em ações de ocupação e na organização de outras mobilizações e atos de pressão. Nessa linha, embora a capacidade de deliberação do Conselho e das Conferências tenha se tornando cada vez mais limitada, cabe ressaltar que sua existência formal, em especial do Conselho das Cidades, deu às instituições e aos movimentos civis ali representados a oportunidade física de atuação como grupos de pressão junto aos setores decisórios estratégicos do governo, contabilizando, nesse sentido, realizações importantes no campo da reforma urbana (KLINTOWITZ, 2016). Além dos avanços normativos, são exemplos dessas realizações a destinação de imóveis do Patrimônio da União e do Fundo do Regime Geral da Previdência Social para habitação popular em centros urbanos, a ampliação dos recursos para urbanização de assentamentos precários no âmbito do PAC, a criação de modalidade no PMCMV para o financiamento da produção habitacional autogestionária (PMCMV Entidades), a aprovação do PLANSAB e a adoção de medidas protetivas de comunidades e ocupações contra despejos forçados causados por obras federais.

Após o afastamento de Dilma, algumas das entidades com assento no Conselho optaram por não participar mais das reuniões, por não reconhecer a legitimidade do governo formado por Michel Temer. O Conselho parou de se reunir em julho de 2017, quando do encerramento formal dos mandatos dos Conselheiros eleitos na 5ª CNC sem a eleição de novos membros e, em janeiro de 2019, o colegiado foi extinto junto com o Ministério das Cidades.

5 MEDINDO O DIREITO À CIDADE

5.1 UM BREVE BALANÇO CRÍTICO DOS CICLOS DO DIREITO À CIDADE

A experiência do governo federal no ciclo de materialização demonstra que a pauta da reforma urbana experimentou uma trajetória descendente entre 2003 e 2016, obtendo resultados limitados e incompletos. A questão fundiária, que sempre ocupou a centralidade das propostas do FNRU, não chegou a avançar de forma significativa e a elaboração dos novos planos diretores participativos não logrou obter mudanças reais na forma de produção e reprodução das cidades. Ao contrário, a atitude especulativa e predatória dos mercados fundiário e imobiliário parece ter sido potencializada pela injeção massiva de recursos no período. As razões elencadas para o fracasso da implementação da reforma urbana vão desde a “fetichização” da participação popular e dos planos diretores (VILLAÇA, 2005; BURNNET, 2009; SCHVARBERG, 2012) até o esvaziamento político do desenvolvimento urbano, resultante do processo de “desespacialização” dos programas federais de investimentos (BITTENCOURT, 2016); passando pelas contradições estruturais do sistema político brasileiro (ROLNIK, 2009 e 2012; MARICATO, 2011), e pela estratégia de “coalizão” adotada pelos governos petistas (ARANTES, 2013; KLINTOWITZ, 2015).

Em detrimento de todas essas razões, à luz da retrospectiva que apresentamos aqui, entendemos ser possível também afirmar o processo de sistematização e institucionalização do direito à cidade na forma de uma agenda de reforma urbana também promoveu mudanças no conteúdo político do conceito, de uma proposta fundamentalmente baseada na insurgência (LEFEBVRE, [1968] 2011; HARVEY, 2014), para uma agenda política, que endereçava ao Estado a responsabilidade de reduzir a desigualdade, a segregação, a discriminação e a exclusão nas cidades. Mesmo que Lefebvre, ao propor suas estratégias para o direito à cidade, tivesse apontado a importância de se formular uma estratégia que dialogasse com o campo institucional, também alertou para a importância da movimentação autônoma da sociedade civil na formulação de modelos utópicos de intervenção urbana: comunidades autogestionárias, intervenções temporárias e ocupações.

No entanto, ao colocar em revista a experiência brasileira, é possível verificar que a estratégia institucional acabou ganhando bastante relevância. O ciclo de institucionalização, mediante um movimento de “positivação”, promoveu mudanças subjetivas que delimitaram o conceito de direito à cidade em duas grandes dimensões: a reivindicação de direitos concretos a serviços e equipamentos urbanos (dimensão material) e o aprofundamento da democracia

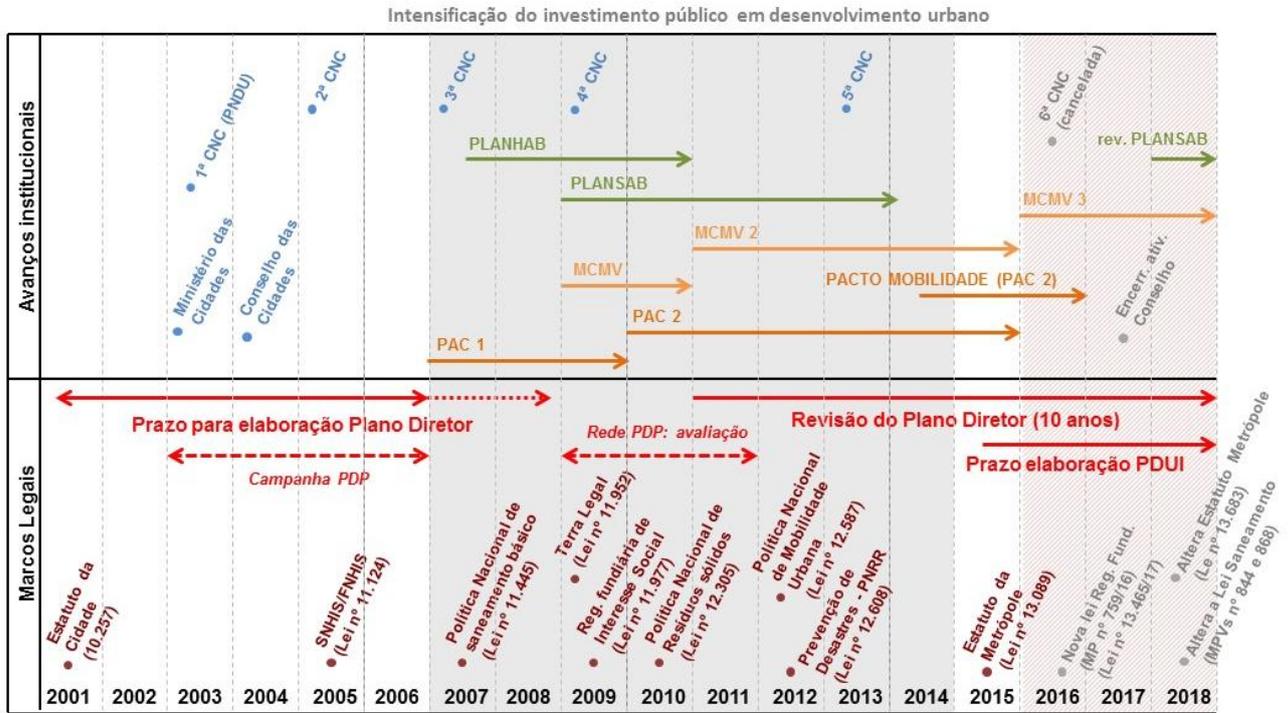
através da ampliação do espaço político para as classes excluídas (dimensão imaterial). Caberia ao Estado, portanto, regular os mercados, atuar de forma redistributiva e compartilhar (voluntariamente) algum poder de decisão por meio de mecanismos de gestão democrática. Em que pese a menção à função social da propriedade na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, não se incluíram, por óbvio, estratégias mais revolucionárias de questionamento da propriedade privada e estímulo a formatos diversos de organização social não estatal.

Sob essa perspectiva, nos parece que o desafio colocado ao ciclo de materialização consistia exatamente em testar a capacidade do Estado para promover uma reforma/revolução. Não parece surpresa, portanto, constatar o mau resultado obtido aí. As evidentes contradições entre o protagonismo dos trabalhadores e a manutenção do Estado de Direito nas bases que conhecemos se manifestaram tanto nas mudanças políticas ocorridas na condução do Ministério quanto na opção do governo de trazer o crescimento econômico para o centro da agenda urbana, através dos grandes programas de investimentos. A opção do Partido dos Trabalhadores pela *Realpolitik*²²⁴ parecia, sob esse aspecto, ter um quê de inevitabilidade. No entanto, especificamente no âmbito da atuação do Ministério das Cidades, algumas opções iniciais – feitas ainda quando a participação do FNUR nas decisões da política urbana era relevante – podem ter facilitado o caminho para o desmonte posterior. A escolha do combate ao déficit habitacional como objetivo da política nacional de habitação (RUSSO, 2015), por exemplo, ou a opção por reproduzir na organização institucional do Ministério a organização setorial tradicional das políticas urbanas, transformando, inclusive, a política territorial e fundiária em política setorial. Tais escolhas, a nosso ver, diminuíram as possibilidades – caso houvesse alguma – da burocracia interna de resistir à transformação da pasta de *locus* esperado para a agenda da reforma urbana para órgão gestor de empreendimentos de habitação e infraestrutura. Em um primeiro momento, é possível afirmar que “resistência” que não ocorreu entre o corpo de servidores ocorreu, de certa forma, no Conselho e nas Conferências das Cidades, onde as ideias e propostas originais da agenda da reforma urbana ainda encontravam algum tipo de reverberação. É possível endereçar ao Conselho, por exemplo, grande parte da responsabilidade pelo sucesso da Campanha pela elaboração dos Planos Diretores e pela aprovação dos marcos regulatórios para as políticas setoriais, os quais, segundo as avaliações gerais do período, parecem ser o que de melhor se produziu durante o ciclo de materialização²²⁵.

²²⁴ Segundo Burnett (2009, p. 486) o PT foi “incapaz de superar os limites da socialdemocracia, a fronteira tolerada e regulada pela democracia burguesa”.

²²⁵ Ermínia Maricato trata desse tema em entrevista à Rede Brasil Atual, em 01/10/2014, disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/padrao-brasil/reforma-urbana-e-direito-a-cidade-333.html>

Figura 25
Trajétoria Normativa e Institucional da agenda da Reforma Urbana,
período 2001-2018



Fonte: produção própria a partir de arquivo MCidades

De fato, existe a percepção de que os maiores (senão únicos) avanços da agenda da reforma urbana se concentraram no campo institucional e normativo²²⁶, mas, se de um lado, é necessário admitir que a consolidação institucional-normativa é passo imprescindível para viabilizar a reforma urbana no âmbito do Estado de Direito - dando base jurídica concreta para exigência dos direitos relacionados ao conceito mais amplo de direito à cidade -, por outro lado, para atingir o pleno direito à cidade, segundo sua formulação original, seria necessária a apropriação do espaço - material e político - pela classe trabalhadora. Nesse ponto, o ciclo de materialização falhou absolutamente.

A proposta de criar espaços institucionais para as atividades de pressão sobre a política urbana (conselhos, conferências, audiências públicas), em que pese a intenção de ampliar o espectro dos sujeitos participantes, parece não ter logrado alterar a hegemonia das classes dominantes. De certa forma, o compartilhamento institucionalizado de poder também foi

²²⁶ De certa forma, tal percepção é corroborada pela velocidade com que a agenda de desconstrução política implantada a partir de 2016 buscou reverter esses avanços, suspendendo a realização da Conferência Nacional das Cidades, extinguindo o Ministério, encerrando as atividades do Conselho e propondo “revisões” e revogações dos marcos normativos setoriais.

impactado pelo tratamento setorial das políticas urbanas, na medida em que levou à fragmentação das reivindicações dos movimentos sociais, promovendo a desmobilização por lutas mais amplas. Estes, embora não tenham deixado de promover insurgências através de ocupações e manifestações de rua, acabaram atraídos para os espaços institucionais, não só insuficientes para a representação real das experiências de injustiça e exclusão, como também potencializadores da ilusão de proximidade com o poder e com a decisão (VILLAÇA, 2005; BURNETT, 2009; MARICATO, 2011).

Tal análise contribui para a conclusão de que o processo de formulação e institucionalização do conceito de direito a cidade resultou na aproximação da ideia de “reforma urbana” com o “desenvolvimento urbano inclusivo”, entendido como um sistema de políticas urbanas estatais qualificado “democraticamente” pelo envolvimento institucional de entidades de representação social, cuja função seria garantir que a atuação do governo estivesse adequada aos anseios da população em geral, em grande parte não mobilizada para exercer a pressão necessária pela defesa de seus próprios interesses.

Em que pese a já citada importância da atuação dos movimentos sociais para a obtenção das conquistas do período, no que tange à gestão democrática os resultados também pareceram limitados. Villaça (2005), por exemplo, aponta o erro de se considerar a população como um grupo homogêneo, em oposição ao Estado, enquanto o que existem são grupos, classes ou setores da população que se fazem representar nos espaços de pressão, institucionais ou não. O “erro” nesse ponto parece ter sido minimizar o fato de que os interesses das classes dominantes, que sempre foram capazes de pressionar a ação estatal, seriam sobrepujados pela definição da participação popular institucional pós-88. Assim, a adoção de um modelo de representação baseado na presunção que as organizações da sociedade civil representam os genuínos interesses sociais não contribuiu para aumentar a presença dos “representados” nos fóruns de debate institucionais, onde o que se viu foram organizações escolhidas mais em função de sua suposta qualificação para entender e endereçar o interesse social do que em virtude de seu vínculo com as bases (LUCHMANN, 2008). Localmente, o conteúdo generalista dado ao plano diretor não permitiu a identificação do instrumento com os interesses localizados das pessoas em geral (falta de infraestrutura nos bairros, transporte ruim, aluguel caro e etc), reduzindo ainda mais as já pequenas possibilidades de ampliação dos sujeitos participativos e comprometendo a disponibilidade dos trabalhadores para a luta coletiva²²⁷.

²²⁷ Exceção feita às experiências de orçamento participativo, que conseguiram superar a barreira da representatividade e promover a mobilização comunitária.

Cumprir, no entanto, que alguns limites à capacidade transformadora da reforma urbana já foram postos de partida. Nunca se discutiu a sério no governo, por exemplo, a moradia e o transporte gratuitos, o claro combate à propriedade privada da terra também não chegou a ser abordado sequer na PNDU proposta pela 1ª CNC. Isso porque a agenda da reforma urbana parece nunca ter colocado entre seus objetivos a superação da propriedade privada, optando antes pelo caminho de reparti-la com todos (ARANTES, 2013). Nesse sentido, ao invés de perseguir uma transformação social profunda, buscou-se ampliar o acesso das pessoas à cidade produzida pela lógica do capital, buscou-se, portanto, certa “humanização do sistema”, sobretudo pelo tratamento focalizado da pobreza (BURNETT, 2009). Pelo exposto brevemente aqui, é possível identificar limitações a esse modelo, que, em última instância, representa uma adesão da reforma urbana a valores socialdemocratas, incapazes de superar a hegemonia do pensamento liberal presente na própria concepção do Estado de Direito e, portanto, incapazes de alterar a lógica capitalista de produção do espaço.

Sem deixar de considerar essa realidade, entendemos que ainda é válido questionar o quanto seria possível avançar na estratégia reformista dentro do modelo do Estado de Direito capitalista, possibilitando avaliar se, de fato, tal estratégia encontra-se definitivamente esgotada ou se ainda resta espaço para que seu desenvolvimento e aprimoramento, ainda que em paralelo a outras estratégias insurgentes, estas últimas destinadas a experimentar novos modelos de organização social capazes, quem sabe, de substituir o modelo hegemônico atual.

Para tanto, cumpre lembrar que no âmbito do modelo de Estado que conhecemos a justiça envolve, como afirma Sennet (2016), questões políticas e éticas, as quais foram coerentemente sistematizadas por Pereira (2019) como:

- a) Direitos e deveres que deveriam ser reconhecidos e garantidos pelo Estado;
- b) Justiça nos processos políticos e na participação dos processos decisórios; e
- c) Distribuição dos benefícios e encargos da sociedade (equidade).

A recepção constitucional dos direitos sociais envolve, portanto, o reconhecimento do dever do Estado na criação de pressupostos materiais para o exercício efetivo desses direitos, bem como a faculdade do cidadão exigir de forma imediata as prestações constitutivas desses direitos (CANOTILHO, 2002). Nessa linha, não se poderia dispensar a preocupação com os padrões de avaliação usados para julgar os resultados sociais da ação do Estado. Em outras palavras, estabelecer parâmetros para mensurar os avanços possíveis das políticas públicas estatais para a ampliação do direito à cidade – em sua forma institucional - parece ter algum potencial para contribuir com a avaliação necessária da estratégia reformista e de sua capacidade para produzir justiça urbana.

5.2 MEDINDO O DIREITO À CIDADE: ESBOÇANDO UMA PROPOSTA

Para levar a termo qualquer tentativa de mensuração do direito à cidade entendemos ser necessário verificar empiricamente uma série de elementos que possam, em alguma medida, refletir a apropriação do espaço – ou, pelo menos, a possibilidade de exercer essa apropriação – pela parcela da população urbana mais pobre. Tal tarefa nos parece similar ao já realizado em relação a diversas outras dimensões da realidade social, como a quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras já passíveis de verificação empírica a partir de sistemas de indicadores. Desse modo, nos restaria somente definir os procedimentos metodológicos necessários para promover a transformação do conceito subjetivo de direito à cidade em indicadores representativos da realidade. Para isso, Januzzi (2012) sugere aplicar quatro etapas metodológicas, relacionadas à montagem de sistemas de indicadores sociais, as quais adaptamos ao nosso objeto de estudo:

- i. ETAPA 1: definição operacional da temática ou conceito abstrato a que se refere o sistema, no nosso caso, o direito à cidade
- ii. ETAPA 2: especificação das dimensões da temática, tornando-a um objeto específico passível de ser indicado de forma quantitativa;
- iii. ETAPA 3: obtenção de estatísticas públicas pertinentes para cada uma das dimensões definidas; e
- iv. ETAPA 4: combinação das estatísticas disponíveis, produzindo um Sistema de Indicadores Sociais que traduz em termos tangíveis a temática em questão.

Com os resultados obtidos na primeira parte da pesquisa que propusemos nesse trabalho, entendemos ser possível estabelecer um referencial capaz de vencer as duas primeiras etapas propostas por Januzzi, como detalharemos a seguir. É importante, no entanto, lembrar que a mensuração que propomos aqui toma como referência o conceito de direito a cidade institucionalizado, ou seja, aquele traduzido na agenda política de reforma urbana, e não o conceito de direito à cidade em sua formulação teórica original.

5.2.1 A definição operacional do conceito abstrato de direito à cidade

Em sua gênese, o direito a cidade é um direito difuso²²⁸, ou seja, é algo que pertence a todos, é intangível e seu usufruto não pode ser dividido. Juridicamente, trata-se de uma espécie

²²⁸ Saule (2016, p.75) afirma que a interpretação do direito à cidade como um direito difuso decorre de uma extensão/ analogia à proteção da cidade como bem cultural. Tal interpretação está disposta em diversas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, como a “Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e

de direito coletivo em sentido amplo²²⁹. Os direitos difusos têm algumas características peculiares que definem a maneira como devem ser percebidos ou outorgados. São elas:

- a) A indeterminação dos sujeitos titulares: o direito abrange uma coletividade, unida por um vínculo circunstancial, como por exemplo, “viver em cidades”;
- b) A indivisibilidade ampla: trata-se de direitos que não se dividem ou não podem realizar-se em partes, ou seja, não se pode perceber o “direito à moradia digna” sem se garantir o direito à mobilidade ou ao saneamento básico, por exemplo. São direitos que se conjugam em prol do direito à cidade;
- c) A indisponibilidade: direitos dos quais a pessoa não pode abrir mão, ou seja, o direito a usufruir a cidade, apesar de pertencer ao indivíduo, não pode ser vendido ou alienado;
- d) A intensa conflituosidade: significa que um direito difuso pode entrar em conflito com outro, por exemplo, direito à moradia e direito ao meio-ambiente; e
- e) A ressarcibilidade indireta: danos causados a um direito difuso devem ser ressarcidos à coletividade, através de um fundo, por exemplo.

Como um direito difuso, o direito à cidade reúne todas essas características. A “Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (2006, p.3) detalha alguns desses pontos na medida em que:

- a) Define como sujeitos do direito à cidade todos os habitantes, permanentes e transitórios das cidades, com ênfase especial para os grupos vulneráveis e desfavorecidos; e
- b) Determina o direito à cidade como interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e regulados em tratados internacionais.

Por conta desse caráter universal (ou *plurindividual*) do direito à cidade, não se pode afirmar com precisão em que medida quantitativa é compartilhado. Nesse sentido, entende-se que a melhor forma de quantificar seu atendimento é através da decomposição do conceito global – indivisível - em componentes divisíveis, passíveis de mensuração. Tal decomposição, no entanto, deve partir da premissa básica de que o problema por trás da formulação do conceito do direito à cidade - seja em sua gênese teórica, seja em sua apropriação pela agenda da reforma

Natural” (Paris, 1972); a “Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial” (Paris, 2003) e a “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais” (Paris, 2005).

²²⁹ Segundo Gastaldi (2014), a classificação e a diferenciação literal legal dos direitos coletivos em sentido amplo são dadas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990). A lei federal conceitua interesses ou direitos difusos como direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (art. 81, parágrafo único, inciso I).

urbana - é a profunda desigualdade territorial que exclui os mais pobres do usufruto equitativo das cidades.

5.2.2 Especificação das dimensões do direito à cidade: os elementos constitutivos

Vimos, no Capítulo 2, que o processo de apropriação institucional do Direito à Cidade iniciou-se, local e globalmente, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990. A ideia de uma política urbana inclusiva ganhou relevância na agenda governamental brasileira a partir da Constituição de 1988 sendo, a partir daí, objeto de experiências municipais locais. Essas experiências ampliaram o papel do Brasil em debates internacionais sobre o direito à cidade, auxiliando na elaboração de tratados e documentos que trazem uma sistematização de princípios, fundamentos e recomendações sobre o tema, endereçados à comunidade global. A participação das entidades civis brasileiras nesses fóruns, contribuindo para a elaboração de tais documentos, ajudou a fortalecer sua atuação local, bem como a criar um ambiente político e institucional favorável à absorção desses princípios e recomendações no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, no Estatuto da Cidade. Optamos, nesse sentido, por basear nossa metodologia de “operacionalização” do conceito abstrato de direito à cidade nas disposições desses documentos, descritos mais detalhadamente no Capítulo 2, aos quais denominaremos *documentos de referência*. São eles²³⁰:

- a) Tratado por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis (1992);
- b) Carta da Conferência Brasileira Direito à Moradia e à Cidade (1996)
- c) Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (Habitat 2, 1996).
- d) Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade (2000);
- e) Estatuto das Cidades (Brasil, 2001);
- f) Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006);
- g) Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos nas Cidades (CGLU, 2009);
- h) Carta da Cidade do México pelo Direito à Cidade (2009);
- i) Carta do Rio de Janeiro nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbana (Brasil, FSM 2010);
- j) “Por um Mundo de Cidades Inclusivas” (CGLU, 2013);
- k) Plano de ação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade (2014);
- l) Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (2015);

²³⁰ Para a seleção dos documentos utilizados baseamo-nos na sistematização proposta por Saule (2016).

m) Documento-síntese da Nova Agenda Urbana (Habitat 3, 2016).

Da leitura dos documentos de referência, destaca-se, em primeiro lugar, o conceito de cidade neles delimitado. É certo que nem todos os documentos trabalhados trazem claramente uma ideia de cidade disposta na forma de conceito. Os que o trazem, no entanto, tem como ponto comum a extrapolação da abordagem meramente físico-territorial de cidade, incluindo na conceituação uma dimensão política. Essa definição é perfeitamente sintetizada na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006, p.3):

4. [...] o conceito de cidade possui duas acepções. Por seu caráter físico, a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território. Como espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.

Esse duplo caráter da cidade (espaço físico e espaço político) vai ao encontro do sentido de direito a cidade como “direito à obra” (ou à atividade participante) e “direito à apropriação do espaço” preconizado por Lefebvre ([1968] 2011, p. 134) e também à problemática da “cidade aberta de Sennet (2016) e do espaço banal de Santos (2008). Tal delimitação é fundamental para o entendimento das dimensões envolvidas no termo “direito à cidade”. Isso porque, se de um lado temos todos os direitos relacionados ao alcance de um padrão de vida adequado, de outro existem questões relacionadas às possibilidades de exercício pleno dos direitos políticos, culturais e religiosos. Uma dimensão não existe sem a outra. Trata-se, portanto, da reafirmação da tese de Lefebvre de que sem a efetiva participação dos trabalhadores nas decisões políticas, não é possível reverter a situação de exclusão e expropriação a que são submetidos os grupos sociais mais vulneráveis. Em outras palavras, sem acesso ao espaço político da cidade não é possível pensar em acesso pleno ao espaço físico territorial.

Tendo essas duas dimensões como premissa, pudemos perceber que em todos os documentos de referência busca-se delimitar o atendimento ao direito à cidade através do atendimento a uma série de outros direitos e elementos os quais denominamos *elementos constitutivos do direito à cidade*. A partir daí, buscamos identificar, nos documentos utilizados, tais elementos constitutivos, relacionando-os às duas dimensões do direito à cidade. Para identificação de cada um dos elementos foram pesquisadas as menções existentes em cada

documento a questões urbanas significativas, como “moradia”, “saneamento”, “meio ambiente” e outras. Foram consideradas, nessa linha, somente as questões citadas expressamente como componentes do conceito principal de direito à cidade em cada documento. Assim, optamos por não considerar como elementos constitutivos os termos e questões citados a título de premissas, preâmbulos ou princípios fundamentais. Da aplicação dessa regra, restaram excluídos do rol de elementos constitutivos as questões relacionadas à garantia das liberdades individuais - como a liberdade política, cultural e religiosa – e a não discriminação – de gênero, etnia ou condição social. Cabe destacar que a opção por desconsiderar tais questões baseia-se no entendimento de que, mais que elementos constitutivos, se tratam de premissas inegociáveis, sem as quais qualquer direito à cidade seria simplesmente impossível. Sua presença é, portanto, pressuposto para qualquer tentativa de mensuração.

Os resultados encontrados foram divididos em dois grupos. O primeiro grupo contém os elementos constitutivos relacionados ao *direito ao espaço físico da cidade*, entendido como as possibilidades de melhoria das condições de vida dos habitantes das cidades. O segundo grupo engloba o *direito ao espaço político da cidade*, entendido como as possibilidades de acesso às decisões relativas a sua gestão, produção e desenvolvimento. Os achados foram sintetizados nas Tabelas 01 e 02, a seguir.

Tabela 01 - Elementos constitutivos do direito à cidade, relativos ao direito ao espaço físico, segundo documentos de referência.

Doc. Ref.	Acesso à terra	Meio ambiente	Trabalho	Moradia	Saneamento Básico	Espaços Públicos	Saúde	Educação	Transporte público e mobilidade	Lazer	Patrimônio Cultural	Segurança pública
01	x		x	x	x		X	x	x	X	x	
02	x	x	x	x	x		X	x	x	X		
03	x	x		x			X	x				
04		x	x	x			X	x	x	X	x	
05	x		x	x	x				x			
06		x	x	x	x				x			
07	x		x	x	x	x	X	x				x
08	x	x	x	x	x	x	X	x	x	X	x	
09				x		x	X	x	x			
10	x	x	x	x	x	x	X	x	x	X	x	x
11	x			x	x		X	x	x			
12	x	x	x	x	x	x	X	x	x	X	x	x

Fonte: elaboração própria

Legenda (documentos de referência):

- (01) Tratado por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis (Brasil, 1992)
 (02) Carta da Conferência Brasileira Direito à Moradia e à Cidade (Brasil, 1996)
 (03) Habitat II (Istambul, 1996)
 (04) Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade (França, 2000)
 (05) Estatuto das Cidades (Brasil, 2001)
 (06) Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Vários, 2006)

- (07) Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos nas Cidades (CGLU, 2009)
 (08) Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Brasil, 2010)
 (09) Por um Mundo de Cidades Inclusivas (CGLU, 2013)
 (10) Plataforma Global pelo Direito à Cidade (Brasil, 2014)
 (11) Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (Coreia do Sul, 2015)
 (12) Nova Agenda Urbana - Habitat 3 (Equador, 2016)

Tabela 02 - Elementos constitutivos do direito à cidade, relativos ao direito ao espaço político, segundo documentos de referência.

Doc. Ref.	Planejamento urbano	Gestão democrática	Mecanismos fiscais e orçamentários	Função social da cidade e propriedade	Produção social da moradia	Recuperação da Valorização imobiliária	Informação e comunicação
01		x	x	X	x		x
02	x	x	x	X			x
03	x	x					
04	x	x	x				x
05	x	x	x	X		x	
06	x	x	x	X	x	x	x
07	x	x	x				x
08		x		X			x
09	x	x	x	X	x	x	x
10	x	x	x	X			
11	x	x	x	X			
12	x	x	x	X	x	x	x

Fonte: elaboração própria

Legenda (documentos de referência):

- (01) Tratado por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis (Brasil, 1992)
 (02) Plano de Ação para Reforma Urbana (Brasil, 1996)
 (03) Declaração Habitat 2 (Istambul, 1996)
 (04) Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade (França, 2000)
 (05) Estatuto das Cidades (Brasil, 2001)
 (06) Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Vários, 2006)

- (07) Carta-Agenda Mundial de Direitos Humanos nas Cidades (CGLU, 2009)
 (08) Carta do Rio de Janeiro sobre o Direito à Cidade (Brasil, 2010)
 (09) Por um Mundo de Cidades Inclusivas (CGLU, 2013)
 (10) Plataforma Global pelo Direito à Cidade (Brasil, 2014)
 (11) Princípios Gwangju para uma Cidade dos Direitos Humanos (Coreia do Sul, 2015)
 (12) Nova Agenda Urbana - Habitat 3 (Equador, 2016)

Temos, portanto, 12 elementos constitutivos relacionados ao direito ao espaço físico da cidade e 7 elementos relacionados ao direito ao espaço político. Destes, selecionamos aqueles com maior recorrência, ou seja, os efetivamente citados como elementos constitutivos no maior número de documentos. Em relação ao primeiro grupo (Tabela 01), é possível identificar uma forte convergência no apontamento dos seguintes elementos: trabalho, moradia, saneamento, transporte público, saúde e educação, bem como questões relacionadas ao acesso à terra e à segurança de posse²³¹. Assim, selecionamos, para a dimensão de “direito ao espaço físico”:

- a) Acesso à terra, com menções em 9 dos 12 documentos
- b) Trabalho, com menções em 9 dos 12 documentos
- c) Moradia, com menções em 12 dos 12 documentos
- d) Saneamento básico, com menções em 9 dos 12 documentos
- e) Saúde, com menções em 10 dos 12 documentos
- f) Educação, com menções em 10 dos 12 documentos, e
- g) Transporte e mobilidade, com menções em 10 dos 12 documentos

Em relação ao segundo grupo (Tabela 02), há uma clara prevalência de elementos ligados a planejamento urbano, gestão democrática, mecanismos fiscais e orçamentários participativos e, cumprimento da função social da cidade e da propriedade, fixando a gestão democrática no centro da agenda, através dos mais diversos mecanismos de participação civil nas decisões, de modo que para a dimensão de “direito ao espaço político”, selecionamos:

- a) Planejamento urbano, com menções em 10 dos 12 documentos
- b) Gestão democrática, com menções em 12 dos 12 documentos
- c) Mecanismos fiscais e orçamentários, com menções em 10 dos 12 documentos,
e
- d) Função social da cidade e da propriedade, com menções em 9 dos 12 documentos

5.2.3 Especificação dos elementos constitutivos segundo a agenda política da reforma urbana

²³¹ Além dos elementos listados na tabela 01, foram encontradas nos documentos também menções relativas ao acesso a vestuário e alimentação adequados, a cultura e a iluminação pública (esta última considerada como um dos componentes da infraestrutura adequada relacionada à moradia), as quais não foram incluídas na tabela, por não apresentarem recorrência significativa entre os documentos analisados.

Conforme indicado, o segundo passo metodológico corresponde à especificação das dimensões da temática do direito à cidade de modo a torná-la um objeto específico passível de ser indicado de forma quantitativa. Isso significa que é preciso detalhar de que modo os componentes identificados da temática principal contribuem para a construção de uma realidade de pleno exercício do direito à cidade. Ao transformar o conceito teórico de direito a cidade em um ideário e, posteriormente, em uma agenda política de reforma urbana, as entidades brasileiras envolvidas com a temática já fizeram, de certa maneira, esse trabalho, de modo que a nós restou simplesmente especificar o significado de cada elemento constitutivo segundo a abordagem política dada a ele no âmbito agenda política da reforma urbana.

Para tanto, em primeiro lugar, buscamos reagrupar os elementos constitutivos que encontramos - e separamos inicialmente entre as dimensões de “direito ao espaço físico” e “direito ao espaço político” - segundo as premissas básicas da agenda política da reforma urbana. No capítulo 1 dessa dissertação indicamos que a agenda da reforma urbana definiu como premissas básicas: *o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade*²³². Como a proposta teórica do direito à cidade de Lefebvre define a elaboração da agenda de reforma urbana como uma das estratégias para o atingimento do direito à cidade, consideramos que o direito à cidade englobaria todas as premissas da reforma urbana (não sendo ele próprio uma premissa, como proposto), de modo que, para fins deste trabalho, propomos substituir o termo “direito à cidade e à cidadania” por “direitos urbanos”. Com isso consignamos delimitar três categorias de análise do direito à cidade segundo a agenda política da reforma urbana, as quais poderão ser avaliadas a partir da mensuração do atendimento a um agrupamento de elementos constitutivos correspondentes. São elas:

- a) **Direitos urbanos:** entendidos como a universalização do acesso a equipamentos e serviços urbanos, bem como a uma condição de vida urbana digna e ao usufruto rico e diversificado das cidades. À categoria dos “direitos

²³²A tríade da reforma urbana foi proposta inicialmente na Carta de princípios para elaboração do Plano Diretor, elaborada pelo instituto FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, em 1990. A carta refere-se a três premissas básicas para a reforma urbana, que se referem às mesmas três dimensões foram consolidadas posteriormente no Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis, de 1992 (o primeiro de nossos documentos de referência). No Brasil, durante a fase de apropriação institucional da agenda da reforma urbana, a proposta das três premissas é reproduzida novamente no Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores veiculado durante a campanha presidencial de 1994.

urbanos” estão ligados os elementos: trabalho, moradia, saúde, saneamento, educação, transporte e mobilidade.

- b) **Gestão democrática:** entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social. À dimensão da “gestão democrática” estão ligados os elementos: gestão participativa e mecanismos fiscais e orçamentários.
- c) **Função Social da cidade e da propriedade:** entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. À dimensão da “função social da cidade e da propriedade” estão ligados os elementos: acesso à terra e planejamento urbano.

A partir daí, e visando orientar a posterior seleção do indicador capaz de servir de *proxy*²³³ para a medição de cada elemento, fizemos uma breve descrição conceitual (de abordagem) de cada elemento constitutivo. A descrição conceitual baseou-se nas determinações e princípios da agenda política da reforma urbana. Para delimitar tais determinações usamos, além dos documentos de referência já citados, as disposições legais existentes no Brasil acerca de cada tema, quando existentes, como forma de delimitar o significado político de cada elemento no âmbito da abordagem jurídico-institucional brasileira.

I. Elementos constitutivos da categoria “Direitos urbanos”:

a) **Trabalho:** no âmbito do direito à cidade, a questão do trabalho relaciona-se a ideia de obtenção de meios suficientes para garantir a qualidade de vida das pessoas e reduzir as desigualdades sociais. Tanto a *Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade* (2000) quanto a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade* (2006) trazem artigos específicos que discorrem sobre o *direito ao trabalho*, nos quais definem o significado do termo no âmbito do direito à cidade. Ambos indicam como objetivo dos governos a consecução do pleno emprego na cidade, dando, ainda, diretrizes para a incorporação dos trabalhadores informais à economia urbana. No contexto brasileiro, o trabalho é definido constitucionalmente com um direito social (CF 88, art. 6º) estando relacionado a uma série de direitos que tem como objetivo melhorar a condição social dos

²³³ Em estatística, uma variável *proxy* é uma variável que serve à medição indireta da variável que o investigador pretende estudar. É usada quando o objeto de estudo é difícil de medir ou de observar por si mesmo.

trabalhadores, o que inclui desde questões salariais a medidas protetivas dos trabalhadores (CF 88, art. 7º). Nesse sentido, podemos definir o direito ao trabalho como o *acesso ao emprego digno*, o qual, em síntese, significa o acesso a:

- Remuneração suficiente e não discriminatória;
- Jornada adequada;
- Condições de salubridade; e
- Um sistema de proteção/seguridade social.

b) Moradia: a questão da moradia também é definida constitucionalmente como um direito social (CF 88, art. 6º) na legislação brasileira. É também citada em todos os documentos de referência que utilizamos nesse trabalho, do que podemos concluir que consiste em uma das questões centrais do direito à cidade. Entendemos que isso acontece porque o direito à moradia se relaciona não apenas ao direito de usufruir da cidade, mas, sobretudo, ao direito de nela permanecer. Não se trata, no entanto, do direito de possuir uma casa ou apartamento na condição de proprietário e sim de ter acesso a moradia em condições de habitabilidade, infraestrutura adequada e segurança na posse. Para tanto, deve ser afastado de todos os cidadãos o risco de sujeição à despejos forçados e, ainda, os riscos à saúde e à integridade física relacionados às condições do domicílio. Outra questão importante dentro do elemento moradia é o entendimento que a forma de habitar reflete traços culturais, de modo que a oferta de moradia digna deve adequar-se ao modo de viver da população demandante, como uma forma de respeito às liberdades culturais individuais e de acordo com um princípio de não discriminação. O documento orientador da *Plataforma Global pelo Direito à Cidade* (2014) destaca a *produção social da moradia* como uma estratégia adequada para adaptação da produção habitacional ao contexto sócio cultural das famílias envolvidas. Trata-se de:

(...) uma forma de construir bairros e assentamentos mais adequados a cada contexto, fortalecendo os indivíduos, sua organização e os laços de solidariedade existentes, com base na autogestão dos processos de formação e de construção das moradias.

Nesse sentido concluímos que o *direito à moradia digna* se relaciona ao direito de permanência na cidade em condições adequadas - físicas, financeiras e culturais -, o que, por sua vez significa:

- Gastos com habitação suportáveis de acordo a renda; e

- Domicílios em condições de adequadas (habitabilidade, infraestrutura, aspectos culturais).

c) **Saúde:** A questão da saúde possui abordagens diferenciadas entre os documentos de referência. A *Carta Mundial pelo Direito à Cidade* (2006) e o *Documento-síntese da Nova Agenda Urbana* (2016) trazem uma abordagem mais integrada da saúde, relacionando-a com questões ambientais (qualidade do ar e da água) e com o acesso à água potável. Já a *Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade* (2000) considera o direito à saúde como o acesso aos serviços públicos de saúde, em especial às condições adequadas de saneamento básico:

Art. XVII – DIREITO À SAÚDE

1. As autoridades municipais devem favorecer o acesso igual para todos cidadãos e cidadãs à atenção e prevenção sanitárias.
2. As cidades signatárias, mediante suas ações nos setores econômico, social e urbanístico, devem contribuir de maneira global na promoção à saúde para dos os seus habitantes com sua participação ativa.

No entanto, considerando que optamos por considerar saúde e saneamento básico como dois elementos constitutivos diferentes, adotaremos uma terceira abordagem para o tema, consignada na *Plataforma Global pelo Direito à Cidade* (2014), a qual confere à questão um tratamento mais específico, relacionando o direito à saúde com o acesso universal à saúde pública. Essa abordagem vai ao encontro do tratamento do tema na ordem jurídica brasileira. A saúde é outro direito social definido constitucionalmente (CF 88, art. 6º). O texto constitucional delimita a saúde como parte do sistema de seguridade social (CF, art. 194) e é bastante claro no tratamento do tema, definindo a saúde como “direito de todos e dever do Estado” (CF, art. 196), a ser garantindo através de duas estratégias básicas:

- Ações preventivas que reduzam o risco de doenças; e
- Acesso universal e igualitário às ações e serviços públicos de saúde

d) **Saneamento básico:** o termo saneamento básico refere-se a quatro ações fundamentais: abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto; coleta e destinação de resíduos sólidos (lixo) e drenagem de águas pluviais. De modo geral, os documentos de referência abordam o tema a partir da diretriz de universalização da cobertura. A proposta de universalização, no entanto, aborda questões mais específicas relativas às

estratégias possíveis para seu atingimento. A *Plataforma Global pelo Direito à Cidade* (2014), por exemplo, traz a questão do preço acessível dos serviços. Já a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade* (2006) vai mais além, abordando o tema no âmbito do “direito à água, ao acesso e à administração dos serviços públicos domiciliares e urbanos”. Com isso aponta que para garantir o acesso permanente e universal aos serviços públicos de água potável, saneamento, coleta de lixo (dentre outros) as cidades devem garantir tarifas sociais acessíveis e a prestação de um serviço adequado a todos. O documento indica, ainda, a necessidade de que os serviços públicos básicos não se sujeitem a prestação privada e dependam do nível administrativo mais próximo da população, para permitir o controle social. No Brasil, a discussão inicial em torno do tema partiu de três princípios básicos²³⁴, que optamos por adotar como referência conceitual nesse trabalho, na medida em que serviram de base para a discussão do tema no âmbito do Conselho das Cidades e, ainda, subsidiaram a discussão da Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. São eles:

- a) *Universalidade*, entendida como a garantia de oferta e de acesso aos serviços de saneamento ambiental a todos, indistintamente, mediante soluções eficazes e adequadas aos ecossistemas e às características locais, com respeito às identidades culturais das comunidades atendidas e sem prejuízo do interesse coletivo mais amplo, (...).
- b) *Integralidade*, entendida como a garantia de oferta e prestação de serviços de saneamento de forma a abranger todas as suas fases e componentes (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças), visando a maximização dos resultados e a eficácia das ações. A população deve ter acesso aos serviços de acordo com suas necessidades, (...).
- c) *Equidade*, entendida como isonomia no tratamento a todos os cidadãos usuários dos serviços, garantindo-lhes a fruição em igual nível de qualidade dos benefícios pretendidos ou ofertados. O padrão de serviços ofertados à população não deve ser discriminado segundo a classe social. As taxas ou tarifas cobradas pelos serviços devem ser

²³⁴ Os princípios básicos da política urbana que, em tese, seria adotada pelo governo federal a partir de 2003 foram sintetizados em uma série de publicações produzidas pelo Ministério das Cidades em 2004 sob o título “Cadernos MCidades”. O quinto volume dessa coleção destinou-se ao tema do saneamento ambiental, que engloba, além dos componentes do saneamento básico, questões relacionadas a questões ambientais, como: qualidade do ar, da água e do solo e controle de vetores de doenças.

instrumentos de justiça social e não fator de exclusão do acesso aos serviços.

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004e, p.18)

e) Educação: Assim como a saúde, o direito à educação é abordado prioritariamente a partir da ideia de *acesso à educação pública de qualidade*, a qual é definida não somente como em termos de educação formal, mas também como preparação para o exercício da cidadania, conforme determinado na *Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade* (2000):

Art. XIII – DIREITO À EDUCAÇÃO

1. Os cidadãos e cidadãs têm direito à educação. As autoridades municipais devem facilitar o acesso à educação elementar aos meninos e meninas e dos jovens em idade escolar. Devem promover a formação das pessoas adultas, nos limites locais e de respeito aos valores democráticos.
2. As cidades devem contribuir colocando à disposição de todos os espaços e os centros escolares, educativos e culturais, em um contexto multicultural e de coesão social.
3. As autoridades municipais devem contribuir para aumentar o nível de cidadania mediante pedagogias educativas, em especial no que se refere à luta contra o sexismo, o racismo, a xenofobia e a discriminação, implantando princípios de convivência e hospitalidade.

A educação é mais um dos elementos constitutivos incluídos no rol dos direitos sociais pela Constituição brasileira (CF 88, art. 6º). Assim como a saúde, também é considerada direito de todos e dever do Estado²³⁵ e tem como objetivo o “pleno desenvolvimento da pessoa”. A ideia de , seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF, art. 205). Pelo exposto, entende-se que o direito à educação pode ser entendido em termos de:

- Igualdade de condições para o acesso à educação; e
- Garantia de qualidade do ensino, inclusive em termos de formação para o exercício da cidadania.

²³⁵ Além do Estado, a Constituição também endereça à família a responsabilidade pela educação.

f) Transporte e mobilidade: Assim como a moradia, transporte e mobilidade urbana se colocam como elementos basais da categoria dos direitos urbanos. Nos documentos de referência a questão é abordada em termos de direito à mobilidade e circulação na cidade, sobretudo através um sistema de transporte público acessível e a preços razoáveis, mas também pela ampliação das possibilidades de uso de meios não motorizados de locomoção, com prioridade à mobilidade pedestre ao invés dos veículos particulares. Alguns documentos, como a *Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade* (2000), incluem o controle da poluição sonora e do ar como um componente do direito à circulação, e outros, como a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade* (2006) trazem a questão da acessibilidade para pessoas com deficiência. Já o *Documento-síntese da Nova Agenda Urbana* (2016) aborda a questão a partir da integração entre o planejamento de transportes e o uso do solo, de modo a reduzir as necessidades e o tempo gasto em deslocamentos.

No âmbito do ordenamento jurídico nacional, o transporte também foi incluindo no rol de direitos sociais constitucionais. Em 2004, no âmbito do caderno temático produzido pelo Ministério das Cidades sobre o tema²³⁶, a questão é colocada em termos da promoção da *Mobilidade Urbana Sustentável*, a qual foi definida como:

(...) o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos.

(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004f, p.14)

Somente em 2012, o tema foi objeto de regulação específica, através da Lei nº 12.587/12, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a qual foi construída em alinhamento com os elementos e abordagens contidos nos tratados internacionais. Desse modo, sintetizamos as referências encontradas, nos seguintes princípios conceituais relativos ao direito à mobilidade:

- Acessibilidade universal;
- Equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; e

²³⁶ Caderno MCidades, v.6: Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável.

- Eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;

II. Elementos constitutivos da categoria “Gestão democrática”

a) **Gestão participativa:** a ampliação e a garantia de participação da população nos processos de planejamento, fiscalização e tomada de decisões é citada em todos os documentos de referência estudados. Cabe ressaltar que, por tratar-se de documentos endereçados à comunidade internacional, é incluído nesse item o direito à participação política em geral, primeiramente através do direito ao voto. No entanto, para além da demanda por direitos civis básicos, os documentos de referência também indicam uma relação direta entre a ideia de cidadania, exercida de forma coletiva, e a responsabilidade social, através da participação civil em arenas públicas. Entendemos que o exercício dos direitos políticos relacionados ao regime democrático representativo é condição essencial para o Estado de Direito e, conseqüentemente, para o direito à cidade, de modo que tomamos sua existência como premissa e optamos em circunscrever a gestão participativa ao exercício da democracia direta²³⁷ e da soberania popular através da *participação da sociedade civil no processo decisório*.

No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu a democracia direta já em seu primeiro artigo onde determina que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (CF 88, artigo 1º, parágrafo único). O debate ensejado em torno da estratégia a ser adotada para levar a termo a inserção da população no processo decisório acabou por consolidar a organização autônoma da sociedade civil e a partilha de poder através de canais institucionais estabelecidos para esta finalidade, em especial os conselhos de políticas públicas.

O tema é central para a agenda política da reforma urbana, que define o controle social e a participação da população como condições básicas para a conquista dos direitos urbanos e sociais. A ideia de *gestão democrática da cidade* relaciona-se, portanto, a definição de arenas e fóruns onde seja possível estabelecer uma negociação entre a população e os agentes que produzem e se apropriam desigualmente do espaço urbano.

²³⁷ Em relação às formas de participação democrática, usamos o termo democracia direta para referir-nos à participação direta da população nas decisões políticas, em contraste à democracia representativa, ou indireta, na qual a participação se dá somente através do voto, cabendo a responsabilidade pelas decisões políticas somente aos representantes eleitos, sem consulta direta ao povo em situações concretas.

O tema é tratado diretamente no artigo 43 do Estatuto da Cidade (2001):

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)²³⁸

Nesse sentido, entendemos que a *gestão participativa da cidade* pode ser sintetizada em dois elementos, a saber:

- Existência de arenas e espaços institucionais para exercício da partilha de poder; e
- Existência de instrumentos legais que possibilitem a manifestação da vontade popular sobre assuntos concretos relacionados à gestão da cidade.

b) Mecanismos fiscais e orçamentários: a questão relaciona-se especificamente à necessidade de que as previsões de receitas e despesas públicas permitam efetivar os direitos constitutivos do direito à cidade. Se a existência de arenas e instrumentos legais para o exercício da soberania popular tem como função definir as prioridades da ação pública, os mecanismos fiscais e orçamentários destinam-se a viabilizar institucionalmente as prioridades definidas pela população. Sobre o tema, a *Plataforma Global pelo Direito à Cidade* (2014) indica a necessidade de se constituir espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos no processo de planejamento, elaboração, aprovação, gestão e avaliação de políticas e orçamentos públicos. Mais especificamente, os documentos de referência indicam o sistema de *orçamento participativo* como o formato ideal para o que a comunidade organizada, de preferência territorialmente, expresse sua opinião sobre o financiamento das medidas necessárias para a realização de seus direitos urbanos. O sítio

²³⁸ O inciso V, vetado pelo Presidente da República, incluía no rol de instrumentos o referendo popular e o plebiscito. Segundo o disposto na Mensagem de veto nº 730, de 2001, entendeu-se que o uso de tais instrumentos já era permitido por legislação anterior, não havendo, portanto, necessidade de listá-los novamente.

eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Brasil, traz a seguinte definição para o instrumento²³⁹:

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

(BRASIL, MPDG)

No Brasil, a partir da determinação constitucional da participação popular na gestão pública, o instrumento do orçamento participativo passou a ser utilizado na década de 1990 em prefeituras municipais progressistas. O Estatuto da Cidade traz a *gestão orçamentária participativa* como um dos componentes do planejamento municipal (Art. 4º, III, f) e define que, no âmbito municipal, a realização de debates, audiências e consultas públicas é como condição obrigatória para aprovação pela Câmara Municipal do orçamento municipal. Trata-se, portanto, de possibilitar novas políticas públicas que incorporem os excluídos através da inversão das prioridades de investimento.

III. Elementos constitutivos da categoria “função social da cidade e da propriedade”

a) Planejamento urbano: a agenda política da reforma tem no planejamento urbano democrático seu principal instrumento. Sua definição parte do princípio de que a reprodução de cidades priorizou as demandas do capital, o que estimulou a consolidação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo que, por sua vez, provocou a apropriação desigual do território e dos bens produzidos. Buscar um planejamento urbano voltado para a ampliação do direito à cidade significa, portanto, sistematizar medidas capazes de atingir essa lógica estrutural de produção do espaço, alterando-a no sentido da justiça social. De modo geral, os documentos de referência propõem a delimitação de tais medidas através da retomada da função social do Estado, de modo a assegurar direitos urbanos e acesso igualitário a bens e serviços para a população mais pobre, a partir de duas abordagens principais. A primeira reforça a vinculação do planejamento com a

²³⁹ Disponível em: www.planejamento.gov.br

participação popular a fim de recuperar, junto aos habitantes das cidades, o conhecimento sobre o território e sobre a cidade real. A segunda trata da elaboração e implantação de instrumentos e mecanismos urbanos redistributivos.

Em que pese as críticas tecidas ao planejamento como instrumento tecnocrático de manutenção da hegemonia das classes dominantes, as disposições constitucionais brasileiras sobre a política urbana apontam o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o qual deverá, a partir das exigências fundamentais de ordenação da cidade, indicar a função social das propriedades urbanas, podendo, inclusive, determinar seu aproveitamento compulsório. Buscando avançar a partir do sentido constitucional dado ao planejamento urbano, o Estatuto da Cidade delimita a elaboração participativa do plano diretor e define instrumentos e mecanismos através dos quais a ordenação do território pode levar a termo a política de redistribuição dos ônus e bônus da urbanização (art. 4º, III e IV).

Dessa forma, propomos considerar que o planejamento urbano para promoção do direito à cidade é aquele que se volta à redução das desigualdades e que, como tal, define mecanismos de:

- Restrição do direito individual de propriedade, através do zoneamento e da definição de coeficientes máximos de aproveitamento;
- Combate à especulação imobiliária; e
- Captura e redistribuição das mais-valias.

b) Acesso à terra: dentre os pressupostos da agenda da reforma urbana, é na dimensão do acesso à terra que repousam os elementos questionadores da hegemonia da propriedade privada. Nesse caso, promover o acesso à terra implica admitir que a propriedade deve servir à sociedade e não aos indivíduos. Em outras palavras, significa garantir a prevalência do interesse comum, da coletividade, sobre o direito individual de propriedade. No entanto, identificar o interesse da coletividade não tão simples quando esta delimitação tem como objetivo limitar um direito como o de propriedade, histórica e culturalmente alçado ao plano de valor fundamental inviolável, cuja defesa já foi considerada como elemento motivador da formação do estado²⁴⁰

²⁴⁰ John Locke, um dos principais filósofos do pensamento liberal dos séculos XVIII e XIX, defende que a propriedade se originou no estado natural dos homens e, com o início das civilizações mais modernas, a instabilidade, os riscos e a insegurança levaram os indivíduos a prescindirem de um poder soberano que efetivasse a defesa da propriedade individual. Ou seja, para Locke, a finalidade da criação das sociedades foi nada mais que a conservação de sua propriedade.

Nessa linha, propomos não compatibilizar aqui as ferramentas trazidas pela legislação (Constituição, Estatuto da Cidade e Código Civil) para essa finalidade, como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; o IPTU progressivo; a desapropriação-sanção e o instituto do abandono (deixamos essa previsão formal para os indicadores de planejamento urbano), na medida em tais ferramentas trazem tantos mecanismos de salvaguarda da propriedade que se torna praticamente impossível levar a termo um processo estatal de expropriação baseado descumprimento da função social²⁴¹. Propomos, por outro lado, averiguar a criação de condições - sociais, econômicas, ambientais e legais - para evitar despejos, remanejamento de populações, ou qualquer forma de transferência involuntária ou forçada. Nesse sentido, a mensuração do *acesso à terra* poderia ser sintetizada em dois elementos, quais sejam:

- Políticas de redistribuição fundiária, através de programas de regularização de interesse social e da reserva de terras para moradia popular; e
- Políticas de proteção contra despejos, expropriações e deslocamentos forçados.

5.2.4 Próximos passos

Conforme indicado na metodologia de trabalho escolhida, nossa próxima etapa metodológica seria a obtenção de estatísticas públicas pertinentes para cada uma das dimensões definidas. Para tanto, entende-se que a estratégia ideal seria promover uma ampla revisão das estatísticas existentes no país relacionadas ao tema de estudo.

A partir dos elementos dispostos nos itens anteriores é possível afirmar que a dimensão de “direitos urbanos” guarda semelhanças com o conceito de *qualidade de vida urbana*, em torno do qual se reuniram, desde a década de 1970, questões relativas a desigualdades sociais, pobreza, vulnerabilidade e sustentabilidade, medidas a partir de uma lógica espacial de acesso a bens e direitos e suas repercussões sobre os níveis de bem-estar social (NAHAS, 2015). Já em relação aos elementos dispostos nas dimensões de “gestão democrática” e “função social” podemos perceber que se tratam, sobretudo, de medidas relacionadas à organização da gestão municipal local. Tendo tais características em vista, o trabalho de mapeamento das estatísticas disponíveis poderá partir de uma análise preliminar de indicadores elaborados no âmbito de pesquisas e

²⁴¹ Rosana Denaldi aborda o tema na pesquisa “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo”, de 2015, que compõe o volume 56 da série de pesquisas “Pensando o Direito”, do Ministério da Justiça. Disponível em: pensando.mj.gov.br/

sistemas e públicos já consolidados nacionalmente, cujo escopo guarda relação com os elementos constitutivos que pudemos definir até aqui. Em outras palavras, ao invés de produzir novos indicadores a partir das estatísticas existentes, verificaríamos a aderência dos indicadores já produzidos e aferidos com os conceitos que já sistematizamos aqui. Nossa próxima etapa do trabalho, portanto, consistiria, na realidade em um mapeamento de indicadores e não exatamente de estatísticas.

Isso posto, cumpre destacar algumas limitações que já se colocam ao futuro mapeamento, a saber:

- a) restrições de cobertura e periodicidade de aferição;
- b) confiabilidade das estatísticas utilizadas para produzir os indicadores; e
- c) aderência conceitual à definição do elemento constitutivo para agenda de reforma urbana conforme discriminado aqui.

Em relação aos dois primeiros pontos, algumas decisões podem ser tomadas desde já. Para a garantia de confiabilidade podemos definir que se dará pela priorização, de indicadores calculados a partir de estatísticas oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em especial o Censo Demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios - PNAD e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, e, em segundo lugar, aqueles produzidos com regularidade metodológica para um conjunto expressivo de municípios. Tal proposta é especialmente conveniente se pensarmos que os períodos de institucionalização e materialização correspondem a quatro ciclos censitários completos (1990, 2000, 2010 e 2020), o que abre diversas possibilidades de análise comparativa e definição de tendências em relação ao nosso tema de estudo.

Sobre a aderência conceitual, a questão que se coloca é se, de fato, existem indicadores adequados para a mensuração dos parâmetros de atendimento do direito à cidade que definimos aqui. Sobre esse ponto, ressalta-se a complexidade trazida pela questão da multidimensionalidade, visto que, em última instância, medir o direito à cidade significa medir a inclusão/ exclusão social. Em uma analogia à problemática da mensuração da pobreza, também multidimensional, parece pertinente o alerta de Medeiros (2012):

A escolha por medidas de pobreza não se trata de um preciosismo estatístico. Decisões sobre quais medidas de pobreza usar são extremamente importantes, pois diferentes medidas podem levar a conclusões completamente distintas. Na verdade, essa escolha reflete valores morais e, no limite, pode determinar

políticas de combate à pobreza totalmente diferentes. (MEDEIROS, 2012, p. 156/157).

Da mesma forma, a decisão sobre quais medidas de qualidade de vida urbana ou capacidade institucional usar podem levar a conclusões completamente distintas em relação ao direito à cidade²⁴². Em uma primeira análise, pudemos identificar algumas pesquisas e sistemas cujos indicadores cumprem os requisitos iniciais de cobertura, periodicidade e confiabilidade, restando um estudo mais aprofundado de aderência conceitual. São eles:

- a) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, produzida anualmente pelo IBGE, com base em pesquisa domiciliar amostral;
- b) Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, produzida bianualmente pelo IBGE, a partir de questionário básico enviado aos municípios brasileiros, acompanhado com suplementos temáticos periódicos;
- c) Pesquisa Déficit Habitacional no Brasil, produzida quase anualmente entre 2001 e 2018, pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o então Ministério das Cidades, a partir de dados do Censo, atualizados pela PNAD (IBGE);
- d) Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS, produzido pela Universidade de Brasília em parceria com o MDR, a partir de dados do Censo, atualizados pela PNAD (IBGE), e de dados recolhidos junto aos prestadores públicos e privados de serviços de saneamento em Estados e municípios;
- e) Sistema de Informações da Mobilidade Urbana – SIMU, produzido pelo MDR, em parceria com outras instituições nacionais de mobilidade e transporte (ITDP, ANTT, NTU e outras) a partir de dados do Censo, atualizados pela PNAD (IBGE), do Departamento Nacional de Trânsito, do Sistema Único de Saúde e de dados recolhidos diretamente junto aos municípios;
- f) Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU Brasil, produzido em 2005 pelo então Ministério das Cidades, a partir de dados recolhidos de diversas fontes, inclusive Censo, PNAD e MUNIC;
- g) Índice de Vulnerabilidade Social – IVS Brasil, produzido pelo IPEA a partir de dados do Censo/ IBGE; e
- h) Índice de Bem-Estar Urbano – IBEU, elaborado pelo Observatório das Metrópoles, a partir de dados da PNAD/IBGE.

²⁴² Vide a problemática relacionada ao déficit habitacional, sobre a qual já nos debruçamos aqui.

Finalmente, pretende-se combinar as estatísticas e indicadores disponíveis de modo a produzir um *Sistema de Indicadores de Direito à Cidade* que permita, responder duas indagações básicas:

- a) Do resultado obtido com a aferição dos indicadores selecionados é possível constatar alguma melhoria nas condições de vida da população urbana?
- b) Os resultados encontrados permitem comprovar, negar ou relativizar algum nível de correlação entre as eventuais melhorias observadas e a incorporação de premissas e instrumentos da reforma urbana nas políticas públicas?

Com isso, esperamos poder afirmar com maior segurança se eventuais resultados positivos dos indicadores se relacionam aos avanços institucionais-normativos alcançados no período a que nos referimos nessa pesquisa. Tal resposta nos permitiria complementar com dados empíricos às análises qualitativas sobre os limites da estratégia estatal de promoção da reforma urbana, o que, por sua vez, poderia orientar os ajustes necessários para sua retomada, em outros termos, em um novo ciclo do direito à cidade que poderá se desenvolver no futuro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer, 'isto é meu' e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, quantas guerras, assassínios, misérias e horrores não poupou ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: 'defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém!'

(ROUSSEAU, [1754], 1989)

Burnett afirma que a promoção da reforma urbana pelo estado “induz e amarra o movimento ao mundo capitalista, tentando transformá-lo por dentro, mas na verdade sendo transformado por ele” (BURNNET, 2009, p. 502). Pelo que pudemos perceber da análise qualitativa dos ciclos do direito à cidade no Brasil, realmente, a transformação ocorrida à medida em que o conceito avançou para uma situação de institucionalização afastou a agenda política de reforma urbana da ideia de “reforma revolucionária” para aproximar-se cada vez mais do reformismo.

Ao propor como estratégia de ampliação do direito à cidade a entrega da agenda de reforma urbana às forças políticas institucionalizadas, obviamente, Lefebvre não tencionava relativizar o papel do Estado na manutenção do modo capitalista de produção e reprodução de cidades. A transformação – que de fato ocorreu – da agenda produzida pela sociedade estava prevista na teoria, a qual, no entanto, também não deixava de apontar a importância da utopia e da insurgência para consubstanciar o direito à cidade. Isso porque, ao organizar o conceito de direito à cidade, Lefebvre afirmou que a cidade não se define como uma conjunção de espaços de habitação, trabalho e consumo, entre os quais as pessoas podem circular, como reza a cartilha da cidade capitalista²⁴³, e sim como *locus* de encontro entre diferentes classes sociais.

Pelo exposto anteriormente, entendemos que a agenda reformista do período de materialização buscou promover o encontro entre as diferentes classes sociais através da criação de espaços de participação mediados pelo Estado. Tal estratégia apresentou

²⁴³ Cidade como unidade produtora, voltada às necessidades de produção, reprodução e consumo do capitalismo. Nesse contexto, as áreas apropriadas pelas classes dominantes, titulares do capital, tornam-se mercadorias com valor de troca, enquanto à classe trabalhadora – entendida como força de trabalho – caberia o espaço necessário para o exercício de sua reprodução, a saber, o espaço da habitação

fragilidades, as quais, de um lado, relacionaram-se com o modelo de participação predominante, baseado na representação institucional, o qual é limitado tanto pelo poder político desigual das classes sociais para defender seus interesses em pé de igualdade, quanto pela ausência de racionalidade e neutralidade do Estado para mediar de forma equânime os conflitos entre esses interesses. Por outro lado, a ideia do encontro institucionalizado partiu do pressuposto de que a ruptura da ordem social via “revolução” poderia ser substituída por uma estratégia de “aliança de classes” baseada na democratização do acesso ao mercado (ARANTES, 2003)²⁴⁴.

No entanto, o direito à cidade não pode ser atingido dessa maneira, nem mesmo o direito à cidade institucionalizado. Peter Marcuse lembra que “a noção de direito a cidade implica não apenas mudanças sociais, mas também mudanças espaciais” (MARCUSE, 2009 apud MARICATO, 2011). Assim, a nosso ver, a reforma urbana de Lefebvre, deve ser considerada como etapa intermediária para a revolução representada pela “desmercantilização” do espaço. Nessa linha, para tornar-se revolucionária a reforma não poderia mirar na ampliação do acesso ao “mercado do espaço”, mas sim na ampliação do acesso ao espaço em si, em especial aquele onde a forma mercantil não é de todo absoluta: o espaço público. Para tanto, é preciso superar a visão reformista do espaço urbano como o espaço da habitação e da circulação e retornar à questão do encontro entre as classes como estratégia de reforma urbana. Não o encontro institucional e mediado, mas o encontro real, aquele que acontece em ruas, praças, edifícios e monumentos e que possibilita o confronto das diferenças e o conhecimento e o reconhecimento do outro.

Roberto Monte-Mór, em entrevista concedida em 2019²⁴⁵, indica que a questão urbana se transformou em questão espacial na medida em que o modo de produção industrial extrapolou os limites físicos da cidade material e invadiu o meio rural impondo a todo o espaço social a lógica de produção e reprodução do capitalismo. **Falar de direito à cidade, nesses termos, seria, portanto, falar de direito ao espaço social.** Trata-se, portanto, do resgate das dimensões imateriais do espaço, o *direito ao poder*, pela

²⁴⁴ No entanto, como pudemos identificar ao longo da pesquisa, a ampliação do acesso ao mercado através do subsídio público – para a aquisição de automóveis particulares, bens de consumo e, ainda, de habitações produzidas pelo mercado imobiliário, por exemplo – não foi capaz de promover a inclusão com equidade. Ao “bônus” do acesso das classes populares ao mercado e ao consumo correspondeu o “ônus” de compartilhar com os capitalistas as perdas financeiras relacionadas à crise econômica, com efeitos absolutamente perversos, considerando a extrema desigualdade nas capacidades de ambos de absorver os impactos dessas perdas.

²⁴⁵ Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2019/08/07/roberto-luis-de-melo-monte-mor-o-observador-das-cidades/>

possibilidade de manifestação política; o *direito à festa*, pela possibilidade de manifestação cultural; e o *direito à riqueza coletiva*, pela da possibilidade de usufruto dos bens coletivos (infraestruturas) e difusos (natureza, patrimônio cultural).

Apesar de concordarmos com a tese da existência de obstáculos políticos que limitam o caráter revolucionário da reforma urbana no Estado de Direito, consideramos que uma mudança estrutural na sociedade não pode prescindir da participação – ativa ou passiva – do Estado. Nessa linha, a questão que se coloca seria em que medida o ideário reformista seria capaz de oferecer possibilidades propositivas para a superação da injustiça social, ou seja, em que medida poderia tornar-se revolucionário? Ou ainda, que tipo de políticas públicas seriam capazes de fomentar o encontro como forma de alcançar as dimensões intangíveis do espaço?

A viabilidade de avanços em meio a um ideário reformista é defendida por Souza (2002) com base na consideração dialética de que as sociedades capitalistas são contraditórias e não monolíticas, e, portanto, admitem a possibilidade de uma mudança substancial em sua estrutura social a partir de si mesmas, inclusive através do planejamento (SOUZA, 2002; BASSUL, 2005). Mas planejamento de que tipo?

Arantes (2003) nos fornece uma pista ao afirmar que a agenda reformista dos ciclos passados, a qual denomina “Reforma Urbana democrático-popular”, não avançou no pensamento substantivo sobre a cidade, ou seja, não produziu a contento uma imagem, forma ou narrativa para descrever as qualidades materiais e simbólicas da cidade da reforma urbana. Na mesma linha, Bittencourt (2019) constata a “desespacialização” da política urbana no período lulista, o que, a nosso ver, significa exatamente o abandono do urbanismo, com a conseqüente indefinição de objetivos claros para a política urbana em termos espaciais.

Em que pese todo o esforço de formulação e institucionalização do direito à cidade, a agenda reformista não foi capaz de produzir ainda uma representação própria de cidade a ser perseguida, com seus centros, praças, ruas e paisagens; com suas formas de moradia e de mobilidade e com seus espaços de política e de cultura. Talvez esse novo urbanismo seja possível através do fortalecimento de formas alternativas de organização e autonomia popular por fora do estado, como propõem Harvey (2004), talvez se dê mediante de uma nova experiência de produção coletiva de cidade, como afirma Sennet (2019) ou talvez, ainda, se torne realidade através da valorização dos espaços de festa e encontro (pontos culturais, espaços verdes, frentes d’água) como propõe Monte-Mór (2019). Qualquer que seja a estratégia assumida, é certo que o avanço do direito à cidade

não pode prescindir do fortalecimento da coletividade como fundamento para a experiência vivida no espaço, cabendo, portanto, às políticas públicas da agenda de reforma urbana revolucionária, no mínimo, reassumir o urbanismo enquanto utopia e projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Thêmis Amorim e CARDOSO, Adauto Lúcio. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil *in* CARDOSO, Adauto Lúcio (org). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ARANTES, Pedro Fiori. Da(anti)reforma urbana brasileira a um novo ciclo de lutas. **Carta Maior**, v.38, 12 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Da-Anti-Reforma-Urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades-/38/29523>. Acesso em 17/01/2020

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.

Assentamentos mais Humanos: Conferência Brasileira pra o Habitat II (Rio de Janeiro, 9 a 12 de maio de 1996). **Revista FNA**. Rio de Janeiro: FNA, 1996. Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/05/revista_fna.pdf. Acesso em 11/10/2018.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de e FREITAS, José Francisco Bernardino. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 6, n. 1, p. 758-775, 8 jul. 2014.

BALBIM, Renato; NETO Vicente Lima; GALINDO, Ernesto e KRAUSE, Cleandro. **Transporte Integrado Social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana**. Nota Técnica. Brasília: Ipea, 2013.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente Correia Lima. **Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, Set/2002. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso. Acesso em 10/10/2018.

BERTONE, Pedro e MARINHO, Clarice. Gestão de riscos e resposta a desastres naturais: a visão do planejamento. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2013-12/gestao-de-riscos-e-resposta-a-desastres-naturais.pdf>. Acesso em 20/01/2020.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BITTENCOURT, Julia. **O elo urbano perdido no lulismo: políticas habitacionais e crescimento inclusivo em tempos de neoliberalização**. Tese (Doutorado - Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, 2018.

BONDUKI, Nabil e KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitextos*, São Paulo, ano 10, n. 120.02, **Vitruvius**, maio 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>. Acesso em 07/11/2018.

BRITTO, Ana Lucia; CORDEIRO, Berenice da Silva e PEREIRA, Tatiana Dahmer. A política nacional de saneamento: notas sobre avanços e impasses nos governos Lula (2003-2010). **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**, v. 14 n. 1. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: <http://www.anpur.org.br>. Acesso em 03/09/2019.

BURNETT, Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOSO, Adauto Lucio. Direito à Cidade e o Direito à Moradia: do fim do BNH ao Governo Lula in JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org) ... [et al.]. **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais** - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio e JAENISCH, Samuel Thomas. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. **Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR** São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPURAnais/ST_Sesseos_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-03.pdf. Acesso em 25/03/2019.

CARVALHO, Celso. O programa Papel Passado. In: ROLNIK, R. (org.). Regularização Fundiária Plena: referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em 28/01/2020

CARVALHO, Guilherme Carpintero de. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: O programa Papel Passado no Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, 2017.

CARVALHO, Kader e QUEIRÓZ, Assad Imar Domingos. Movimentos sociais pelo transporte coletivo no Brasil: manifestações, estratégias de luta e desafios. **Serv. Soc. Rev.** Londrina, v. 18, n.1, p.05 - 23, jul./dez. 2015 Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/viewFile/23756/17715>. Acesso em 15/05/2019.

CBIC. Banco de Dados da Câmara Brasileira de Construção Civil. Disponível em <http://www.cbicdados.com.br/menu/pib-e-investimento/pib-brasil-e-construcao-civil>.

Acesso em 07/05/2018.

DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas. In OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: SAFe, 2002.

_____. Reforma urbana e estatuto da cidade. In RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Aduino L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

DE GRAZIA, G.; RODRIGUES, E. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. **Revista Rio de Janeiro - Dossiê Temático**, n. 9, p. 11-21, jan./abr. 2003.

DIEESE. **O Mercado de Trabalho Formal Brasileiro**. Nota Técnica número 140 – São Paulo: DIEESE, setembro de 2014. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/nota-tecnica/2014/notaTec140Rais2013.pdf>. Acesso em 07/05/2019.

FERNANDES, Duval e RIBEIRO, Vera. A questão habitacional no Brasil: da criação do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**, v. 14 n. 1. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: <http://www.anpur.org.br>. Acesso em 25/03/2019.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>. Acesso em: abril de 2018.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974.

FNRU. **Tratado Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-QUESTAO_URBANA.PDF Acesso em: 17 de agosto de 2018.

GALINDO, Ernesto Pereira e GOMIDE, Alexandre de Ávila. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos avançados IPEA**. Brasília, n. 27 (79), 2013.

GASTALDI, Suzana. Direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos: conceito e diferenciação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 120, jan. 2014. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em 13 de agosto de 2018.

GODOY, José Henrique Artigas de. A práxis de Le Bret: economia humana, desenvolvimentismo católico e a industrialização do Nordeste. **Relig. Soc. (Online)**, v. 36, n. 2, p. 188-219, dez/2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0100-85872016000200188&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/10/18.

GUIMARÃES, J.R.S e JANNUZZI, P.M. IDH, **Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica**. Revista Brasileira. Estudos Urbanos e Regionais – v. 7, n. 2. Salvador: ANPUR, 2005.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

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

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly e SILVEIRA, Rogério Braga. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 47(3):601-622, maio/jun. 2013

INSTITUTO POLIS. **Direito à Cidade: plataforma global de mobilização social.** Publicado em 30 de outubro de 2014. Disponível em: <http://observatoriodasmetrololes.net.br> Acesso em: 21/08/2018.

ITDP. **Desafios e oportunidades para a expansão do transporte de média e alta capacidade no Brasil.** Janeiro/2016. Disponível em: <http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/03/paper-policy-pbu-21-03.pdf>. Acesso em 29/10/2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. **(Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas: Editora Alínea, 2012.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos e MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

KLINTOWITZ, Danielle. **Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária: A coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000.** Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2015.

LEFÈBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2011. 5ª Edição (2008). 3ª reimpressão (2011).

_____. LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço.** Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006

LOPES, Samuel Henderson Pereira. Direito à cidade: Evolução da legislação, instrumentos de participação disponíveis a sociedade e a papel do estado na ordem urbanística. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 87, abr 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9157. Acesso em 19/04/2018.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cad. CRH**. Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, Abril 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01/02/2020

Manifesto # BRASIL/ CIDADES: por uma frente ampla em defesa da construção social de um projeto as cidades do Brasil. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manifesto-projeto-brasil-cidades/>, consulta em 07 de maio de 2019.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio e GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana in COSTA, Marco Aurélio (org). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda**. Brasília: Ipea, 2016.

MARICATO, Ermínia. **Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARTINS, Jorge Lucien Munchen. **Regularização fundiária e conflitos urbanos nos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso - GO**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

MASCARENHAS, Marisa Pulise. **Projeto de Lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, 2012.

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de Desigualdade e Pobreza**. Brasília: Editora UnB, 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **11º Balanço PAC: período 2011-2014.** Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>

_____. Ministério do Planejamento. **6º Balanço PAC: período 2015-2018.** Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Cadernos MCidades**, v.1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a.

_____. Participação e Controle Social. **Cadernos MCidades**, v.2. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b.

_____. Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária. **Cadernos MCidades**, v.3. Brasília: Ministério das Cidades, 2004c.

_____. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades**, v.4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004d.

_____. Saneamento Ambiental. **Cadernos MCidades**, v.5. Brasília: Ministério das Cidades, 2004e.

_____. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. **Cadernos MCidades**, v.6. Brasília: Ministério das Cidades, 2004f.

_____. **Relatório de Indicadores para monitoramento e avaliação da efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Brasília: SEMOB, 2018.

MINEIRO, Edilson e RODRIGUES, Evaniza. Do crédito Solidário ao MSMV Entidades: uma história em construção *in* LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório da s Metrôpoles, 2012.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **O observador das cidades**. [Entrevista concedida a] Léo Ramos Chaves. Revista Pesquisa FAPESP, Belo Horizonte, Edição 282, agosto de 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2019/08/07/roberto-luis-de-melo-monte-mor-o-observador-das-cidades/>. Acesso em 16/12/2019.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa (org). **Qualidade de Vida Urbana: abordagens, indicadores e experiências internacionais**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

LIMA, Juliana Domingos de. 50 anos de 'O Direito à Cidade'. E como o conceito ganha novos contornos. **Nexo Jornal**. São Paulo, 20 de maio de 2018. Disponível em: www.nexojornal.com.br. Acesso em: 17/08/2018.

OSÓRIO, Leticia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: SAFe, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Plano de Governo 1994: Frente Brasil Popular**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Disponível em: www.fpabramo.org.br

_____. **Diretrizes de Governo 1998: Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Disponível em: www.fpabramo.org.br

_____. **Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Disponível em: www.fpabramo.org.br

PERO, Valéria e STEFANELLI, Victor. A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea** (2015) 19(3): p. 366-402.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, Apr. 2003. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100011&lng=en&nrm=isso. Acesso em 02/09/2018.

RIBEIRO, Cecília e PONTUAL, Virgínia. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. *Arquitextos*, São Paulo, ano 10, n. 109.07, **Vitruvius**, jun. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>. Acesso em 9/10/2018.

RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIBEIRO, Wladimir António. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015

ROCHA, Alessandro Rodrigues e OLIVEIRA, Wesley Mello. Cristianismo de Libertação e Teologia da Libertação: inspiração evangélica e pensamento marxista na gênese de um capítulo da teologia latino-americana. **Fragmentos de Cultura**. Goiânia, v. 26, n. 4, p. 620-633, out./dez. 2016.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. In **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, v.11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009.

_____. Dez Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo in RIBEIRO, A. C. T., VAZ, L. F., SILVA, M. L. P. da (org.). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012.

ROSA, Renato Torres Anacleto. O pensamento de Louis-Joseph Lebret e sua relevância para a Igreja Católica na segunda metade do século XX. **Revista Jesus Histórico e sua Recepção**. Rio de Janeiro, v. 11, p. 44 - 55, Mar/2013. Disponível em: <http://www.revistajesushistorico.ifcs.ufjf.br/arquivos11/4-renato.pdf>. Acesso em 09/10/2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Editora Universidade de Brasília – Brasília/DF; Editora Ática – São Paulo/SP – 1989.

RUSSO, Endyra de Oliveira, O conceito de déficit habitacional no Brasil - contexto de elaboração sob a ótica do sistema simbólico. **Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1635>. Acesso em 23/04/2019.

SALES, P. M. R. Operações Urbanas Consorciadas. In: SANTOS JUNIOR., O. A.; MONTANDON (org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Cadernos do FNURU. v. 1. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

SANTOS JUNIOR., O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR., O. A.; MONTANDON (org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SAULE JR., Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Publicado em: 30/03/2005. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf> Acesso em: 21/08/2018.

_____. O direito à cidade como centro da Nova Agenda Urbana in **Boletim regional, urbano e ambiental** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – N. 15 (jul. a dez. 2016) – Brasília: Ipea, 2008.

SENNET, Richard. **Construir e habitar: ética para uma cidade aberta**. 1ª ed. São Paulo: Record, 2018.

SCHMID, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 16, n. 3, p. 89-109, dez/ 2012.

SCHVARSBERG, Benny. Quem disse que ia ser fácil? Dez anos do Estatuto da Cidade, avanços e dilemas, mais moradias e menos cidades: pontos para uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade in RIBEIRO, A. C. T., VAZ, L. F., SILVA, M. L. P. da (org.). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital : ANPUR, 2012.

_____. Função Social da Propriedade, Direito à Cidade e AT: Agenda 2014 In. **Assistência Técnica e Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: FNA/CONFEA, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINGER, Paul; JUSTO, Marcelo Gomes (org). **Urbanização e Desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo, Brasiliense, 1977.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. Tese (Doutorado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

UNITED NATIONS. **Tier Classification for Global SDG Indicators**. 2017. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>

UN-HABITAT. **Nova Agenda Urbana. 2016**. Disponível em: www.capacidades.gov.br
VARGAS, João Protásio Farias Domingues. **Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade**. Saint-Denis/França: tradução para o português do Brasil, 2000.

Valorização de imóvel no Brasil foi a maior do mundo nos últimos 5 anos. **Estadão**, São Paulo, 17/01/14. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,valorizacao-de-imovel-no-brasil-foi-a-maior-do-mundo-nos-ultimos-5-anos,175663e>.

Acesso em 7/05/2019.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>

VIVEIROS, Liana. **Práxis de Política Urbana no Brasil: Movimentos e Articulações Nacionais e Internacionais na Construção do Direito à Cidade**. Tese (Doutorado - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, 2018.