

O DIREITO À CIDADE, OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Caderno de Formação

Programa de Formação de Ativistas e
Agentes Sociais



FÓRUM NACIONAL DE
REFORMA URBANA



Instituto
Brasileiro
de Direito
Urbanístico



Habitat
para a Humanidade
Brasil



CDES
Direitos Humanos



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES

Ficha catalográfica

Caderno de Formação: o Direito à Cidade, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as Políticas Públicas. Orlando Alves dos Santos Junior; Valéria Pinheiro, Patrícia Ramos Novaes (organizadores). Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU; Observatório das Metrôpoles, 2021.

ISBN: 978-65-00-22050-6



Ficha Técnica

Coordenação do Caderno de Formação:

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
Observatório das Metrôpoles
Habitat para a Humanidade Brasil
CDES - Centro de Direitos Econômicos e Sociais
IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

Organizadores:

Orlando Alves dos Santos Junior
Valéria Pinheiro
Patrícia Ramos Novaes

Equipe colaboradora:

Mariana Luscher Albinati
Beatriz Terra Freitas

Coordenação do FNRU:

CMP - Central de Movimentos Populares
CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MLB – Movimento de Luta nos Bairros e Favelas
UNMP - União Nacional por Moradia Popular
ActionAid Brasil
AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros
Cáritas Brasileira
CDES - Centro de Direitos Econômicos e Sociais
CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CFESS - Conselho Federal do Serviço Social
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica
FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia
FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
Habitat para a Humanidade Brasil
Instituto MDT
Observatório das Metrôpoles
POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Terra de Direitos

Quem é o Fórum Nacional de Reforma Urbana

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é uma articulação nacional que reúne movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial para construirmos cidades verdadeiramente justas, inclusivas e democráticas.

O FNRU é uma importante frente de resistência e contestação contra as forças dominantes que têm determinado o atual modelo excludente de nossas cidades. A cidade é uma construção coletiva, é para todos e todas, portanto, é essencial construirmos cidades que permitam vivências urbanas e acesso aos bens de maneira democrática. Não podemos ter cidades construídas pelos interesses do mercado, privilegiando certo grupo e segmento social.

Quem é o IBDU

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU é uma associação civil, com atuação nacional desde 2005, que reúne profissionais, pesquisadores e estudantes para discutir, pesquisar e divulgar temas do Direito Urbanístico. Atua como produtor de conhecimento, principal fonte de pesquisa e capacitação técnica na área no país.

Sobre a autoria e reprodução desta publicação

Os textos e opiniões expressos neste **Caderno de Formação: o Direito à Cidade, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as Políticas Públicas** são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Os conteúdos e o teor dos artigos publicados não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção deste caderno didático, bem como das instituições envolvidas nesta produção.

Licença Creative Commons. É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.



SUMÁRIO

Pg. 8 Apresentação

Módulo 1 - Democracia, Direito à Cidade e Conflitos Urbanos

Pg. 12 A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade
Orlando Alves dos Santos Júnior

Pg. 22 Terra e Moradia: os conflitos fundiários e os despejos forçados
Raquel Ludermir e Ronaldo Coelho

Pg. 33 Vazios urbanos e função social da propriedade
Adauto Lúcio Cardoso

Pg. 44 Democracia e Cidadania: dilemas e desafios para um governo popular
Orlando Alves dos Santos Júnior

Pg. 56 Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação
Sergio Azevedo

Pg. 66 Participação Popular e Controle Social na Gestão Pública
Francisco Mesquita de Oliveira

Pg. 82 Justiça Ambiental no Meio Urbano e Direito à Cidade
Suyá Quintslr

Pg. 93 A Cidade como um Bem Comum, pilar emergente do Direito à Cidade
Nelson Saule Jr.

Pg. 101 A experiência da cidade para pessoas LGBTQIA_
Amara Moira

Pg. 106 Mulheres negras e a cidade
Ednéia Gonçalves

Pg. 109 Por uma nova ordem do espaço público: o direito à cidade para todos, todas, todes e todxs
Rodrigo Faria G. Iacovni

Módulo 2 – Políticas Públicas e o Direito à Cidade

- Pg. 115** As Violações de Direitos Humanos na Perspectiva dos Pactos Internacionais, da nova agenda urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Cristiano Müller
- Pg. 120** Participação e Conselhos de Políticas Públicas. Reflexões para retomada do projeto de democracia participativa.
Mauro Santos
- Pg. 133** Produção social da moradia: desafio para a política de habitação no Brasil.
Evaniza Rodrigues
- Pg. 141** Direito à Cidade e o Direito à Moradia: do fim do BNH ao Governo Lula
Adauto Lúcio Cardoso
- Pg. 148** Questão ambiental, natureza e Direito à Cidade
Heloísa Soares de Moura Costa
- Pg. 151** O Direito à água e o direito à cidade
Ana Lúcia Britto
- Pg. 161** Mobilidade, desenvolvimento urbano e exclusão social
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho
- Pg. 168** A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/12) e as Possibilidades de Promoção do Direito à Cidade no Brasil
Ana Paula Soares Carvalho
- Pg. 175** Direito à Cidade e Direito à Cultura: notas para diálogos, interações e convergências
João Domingues e Orlando Alves dos Santos Junior
- Pg. 184** Assistência e Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social
Jéssica Chaves Ribeiro, Marcela Monteiro dos Santos e Thaís Oliveira Ponte
- Pg. 190** Na mira
Raul Santiago

Módulo 3 – Sistema de Direitos, Políticas Públicas e o Direito à Cidade

- Pg. 196** Os direitos à moradia e à cidade como direitos conquistados na rua
Jacques Távora Alfonsin
- Pg. 206** Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos
Paulo Somlanyi Romeiro e Cristiano Muller



Pg. 219 A segregação socioterritorial e a disputa pelo território no meio urbano
Allan Ramalho Ferreira, Fernanda Carolina Costa, Paulo Somlanyi Romeiro

Pg. 230 Defensoria Pública: atribuições e possibilidades na defesa dos direitos nos conflitos coletivos
Guilherme Pimentel, Maria Carmen Sá e Maria Júlia Miranda

Pg. 237 Ministério Público e movimentos sociais: encontros e desencontros
Julio José Araujo Junior

Pg. 242 Instrumentos jurídicos de auxílio nas lutas populares
Fernanda Carolina Costa e Tarcyla Fidalgo

Pg. 248 Criminalização dos trabalhadores pobres e dos movimentos populares: neoliberalismo, racismo e sedução penal
Ana Claudia Diogo Tavares
Fernanda Maria da Costa Vieira
Mariana Trotta Dallalana Quintans

Módulo 4 – Território, Movimentos Sociais e Incidência Política pelo Direito à Cidade

Pg. 258 Movimentos Sociais e o direito à cidade: particularismos e universais
Orlando Alves dos Santos Junior

Pg. 269 Amazônia, território e cidades.
Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Pg. 282 Direito à cidade, território e lutas urbanas.
Paulo Roberto Rodrigues Soares e Vanessa Marx

Pg. 294 Gentrificação e o direito à cidade em áreas centrais.
Patrícia Ramos Novaes

Pg. 299 Favelas, políticas públicas e o Direito à Cidade.
Rafael Soares Gonçalves

Pg. 305 Os Movimentos sociais e a disputa pela cidade.
Rud Rafael

Módulo Dinâmicas de Grupo

Dinâmicas de abertura:

Equipe pedagógica responsável pela adaptação das dinâmicas:

Orlando Alves dos Santos Junior

Valéria Pinheiro

Patrícia Ramos Novaes

Mariana Luscher Albinati

Beatriz Terra Freitas



Dinâmicas Módulo 1

Equipe pedagógica responsável pela adaptação das dinâmicas:

Renato Barbosa Fontes

Junia Ferrari

Thiago Canettieri

Marina Sanders

Dinâmicas Módulo 2:

Equipe pedagógica responsável pela adaptação das dinâmicas:

Amíria Bezerra Brasil

Lindijane de Souza Bento Almeida

Maria do Livramento Miranda Clementino

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Raquel Maria da Costa Silveira

Ruth Maria da Costa Ataíde

Dinâmicas Módulo 3:

Equipe pedagógica responsável pela adaptação das dinâmicas:

Karla Moroso

Paulo Romeiro

Dinâmicas Módulo 4:

Equipe pedagógica responsável pela adaptação das dinâmicas:

Orlando Alves dos Santos Junior

Valéria Pinheiro

Patrícia Ramos Novaes

Mariana Luscher Albinati

Beatriz Terra Freitas

Dinâmicas de encerramento:

Lívia Miranda



APRESENTAÇÃO


O acesso à educação e à informação se constitui em um direito de cidadania fundamental. Sobretudo quando se trata da participação sociopolítica, é possível afirmar que o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico é um requisito central para a gestão democrática.

Este Caderno de Formação foi desenvolvido para subsidiar o Programa de Formação de Ativistas e Agentes Sociais do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, centrado no Direito à Cidade, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e nas Políticas Públicas.

Cabe registrar que este caderno de formação contou com a colaboração de diversos autores e autoras e é resultado da discussão coletiva que envolveu ativamente diversas organizações. De certa forma, ele se beneficia e consolida a experiência de formação desenvolvida por dezenas de organizações no campo do direito à cidade ao longo dos últimos anos, em diversas cidades brasileiras, envolvendo universidades, organizações não-governamentais, movimentos sociais e instituições públicas. Nessas experiências, as atividades de formação são resultado do engajamento ativo de professores e educadores populares comprometidos com a reforma urbana, o direito à cidade e a ampliação dos canais de participação e controle social sobre as políticas públicas.

Vale destacar que este caderno de formação se inspira profundamente nas ideias do educador Paulo Freire, especialmente no que ele aponta como educação permanente. De fato, como afirma o educador Paulo Freire, “aprender e ensinar fazem parte da existência humana, histórica e social”¹. Freire destaca que “a educação, como formação, como processo de conhecimento, de ensino, de aprendizagem se tornou, ao longo da aventura no mundo dos seres humanos, uma conotação da sua natureza, gestando-se na história, como vocação para a humanização”. Assim, é uma condição da nossa humanidade estar envolvido em “certa prática educativa”, pois o ser humano “jamais pára de educar-se”.

¹Freire, Paulo. Política e Educação: ensaios. São Paulo: Cortez, 2003.



Freire (2003)² destaca que, por força da necessidade universal de educar, aprender, ensinar, conhecer e criar, e das transformações e marcas que produzimos na paisagem, nas suas ruas, praças, rios, casas, edifícios, a cidade se torna educadora e educanda: “a cidade somos nós e nós somos a cidade”.


Vale destacar que a concepção de educação permanente implica, para Freire, adotar uma visão histórica e reconhecer que nossas práticas e ações nas cidades – em permanente transformação ao longo da história – estão condicionadas por estruturas macroeconômicas e sociais, nelas destacando-se as relações de classe, de gênero e étnico-raciais.

Partindo deste entendimento, pode-se dizer que a educação, o conhecimento, a informação e o pensamento crítico são recursos sociais fundamentais para construir o direito à cidade e para promover uma efetiva democracia.

Nessa perspectiva, este caderno pretende subsidiar programas de formação de ativistas e agentes sociais visando: (i) Articular os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), as políticas públicas e o direito à cidade; (ii) articular as práticas dos ativistas ao sistema de direitos humanos e sociais; (iii) fortalecer a prática dos ativistas nas ações de mobilização social e de insurgência na perspectiva em torno do direito à cidade nos territórios; (iv) qualificar a atuação dos ativistas e agentes sociais nos espaços de participação e nos processos de discussão de políticas públicas urbanas; (v) qualificar o debate em torno dos ODSs e da apropriação dos territórios pelas classes populares, contribuindo com a promoção do direito à cidade; e (vi) visibilizar a agenda dos grupos e organizações sociais envolvidos no Programa, a partir da sistematização das experiências e das suas estratégias de luta.

Nesse caderno didático estão reunidos um conjunto amplo de artigos que podem servir de base para cursos de formação nas diferentes cidades. Os textos estão reunidos segundo módulos temáticos que podem orientar a organização dos cursos. O Módulo 1 aborda o tema Democracia, Direito à Cidade e Conflitos Urbanos, e tem um caráter mais conceitual. O Módulo 2 é centrado nas Políticas Públicas e o Direito à Cidade, abordando a política pública vinculada mais diretamente à agenda urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e tem uma abordagem que visa instrumentalizar a atuação dos ativistas e agentes sociais. O Módulo 3 tem como foco o Sistema de Direitos, Políticas Públicas e o Direito à Cidade, e visa subsidiar a atuação dos agentes sociais junto ao sistema legal e jurídico que incide sobre os conflitos coletivos. O Módulo 4 trata do Território, Movimentos Sociais e Incidência Política pelo Direito à Cidade, e busca colocar o território no centro das estratégias e pedagogias de incidência e transformação social. Por fim, o caderno traz um módulo de dinâmicas de grupo, organizadas segundo a temática de cada módulo, que podem ser adotadas nos cursos de formação nas cidades.

²Freire, Paulo. Política e Educação: ensaios. São Paulo: Cortez, 2003



Como pode ser observado, a ideia do caderno é apresentar uma estrutura temática modular e flexível, possibilitando a construção das propostas de formação específicas para cada cidade, pelos coletivos de educadores, adaptadas a cada contexto social e aos participantes envolvidos, mantendo-se valores e princípios nacionais compartilhados, de forma a manter uma unidade pedagógica e metodológica básica. Sugerimos ainda que cada cidade possa incorporar a este cadernos textos mais específicos sobre temáticas que se sobressaem localmente e que possam enriquecer este processo.

Esperamos contribuir, desta forma, para a mobilização e formação de ativistas e agentes sociais, de modo a fortalecer incidências e insurgências emancipadoras, e o fortalecimento de esferas públicas e espaços de participação democráticos, gerando novas dinâmicas societárias e novas formas de interação entre o poder público e a sociedade organizada. Que este caderno seja um instrumento para contribuir na construção de identidades coletivas e de processos de participação democrática que gerem valores de reciprocidade e solidariedade compartilhados entre os agentes em permanente educação.

Equipe pedagógica

Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU
Observatório das Metrôpoles
CDES - Centro de Direitos Econômicos e Sociais
Habitat para a Humanidade Brasil

MÓDULO 01

DEMOCRACIA, DIREITO À CIDADE E CONFLITOS URBANOS.





A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade.

Orlando Alves dos Santos Junior¹

O objetivo deste ensaio² é abordar criticamente a produção capitalista da cidade e entender, como efeito desse processo, as principais características do desenvolvimento desigual das cidades. O ponto de referência dessa discussão é o direito coletivo à cidade e a abordagem apresentada está fundamentada em dois autores, Karl Marx (1983) e David Harvey (1980, 2013, 2014).

A moradia e o solo urbano como bens essenciais à vida na cidade

Tomamos como ponto de partida o entendimento de que a moradia e os serviços urbanos são bens necessários para a nossa existência na cidade, ou seja, são bens fundamentais para a nossa reprodução social, para a nossa vida na cidade. Apesar da nossa reflexão aqui ter como foco a moradia e o solo urbano por ela ocupado, muitas das ideias e reflexões desenvolvidas valem para outros bens e serviços urbanos essenciais.

Apesar de serem fundamentais para a nossa vida na cidade, o problema fundamental na economia capitalista é que a moradia e o solo urbano são mercadorias e, como mercadorias, são bens comercializáveis, podem ser vendidas e compradas. Por essa razão, o acesso à moradia e ao solo urbano passam a ser mediados pelas regras que definem o acesso e o uso da propriedade privada. E como qualquer mercadoria no capitalismo, a moradia e o solo urbano têm valor de uso e valor de troca.

Assim, para entender a produção capitalista da cidade, é importante trazer para a discussão alguns elementos da teoria de valor em Marx, em especial a sua definição em torno do valor de uso e do valor de troca.

O valor de uso e o valor de troca da moradia e do solo urbano

Marx tem uma concepção dialética e relacional de valor, ou seja, para ele não existiria uma definição absoluta do que sejam valor de uso e valor de troca, mas cada um desses conceitos estaria relacionado ao outro, a partir de situações e circunstâncias concretas (Marx, 1983; Harvey, 2013).

¹Sociólogo, doutor em planejamento urbano, professor do IPPUR/UFRJ, pesquisador do coordenação do INCT Observatório das Metrôpoles, bolsista produtividade CNPQ Nível 2.

²Esse ensaio é uma versão atualizada de Santos Junior, 2011.

O valor de uso estaria relacionado ao processo de consumo, vinculado às necessidades para a nossa existência, para nossa reprodução social. Por exemplo, uma camisa tem valor de uso para quem a usa, como vestimenta. Ou ainda, se alguém tem uma bicicleta para ir ao trabalho, sua bicicleta tem, para ele, um valor de uso relacionado à sua mobilidade. O mesmo vale para os demais bens que utilizamos e consumimos na nossa vida, na nossa reprodução social: geladeiras, televisões, sapatos, casas, etc. Todos os bens que consumimos para a nossa existência têm valor de uso.

O valor de troca é uma relação quantitativa, ou seja, a proporção pela qual se podem trocar valores de uso. Por exemplo, quantas camisas são necessárias para trocar por um sapato ou vice-versa. A criação de valores de troca está vinculada ao processo de produção de mercadorias que possam ser usadas e consumidas pelos seres humanos. E esse processo de produção de mercadorias envolve a aplicação de trabalho socialmente necessário sobre algum objeto da natureza para criar objetos úteis para a reprodução social. Por exemplo, para produzir uma mesa, eu preciso aplicar determinada quantidade de tempo de trabalho sobre a madeira. Como é possível perceber, Marx relaciona o valor de troca e o valor de uso.


O que interessa destacar é o fato de uma mercadoria ter, ao mesmo tempo, valor de uso e valor de troca. Só que quando uma mercadoria tem valor de uso para alguém, ela não tem valor de troca para essa mesma pessoa, pois ela usa essa mercadoria para viver, para se reproduzir socialmente e não para trocar por outras mercadorias. Em sentido contrário, quando determinada mercadoria tem valor de troca para seu possuidor, ela não tem valor de uso para o mesmo, ele possui a mercadoria com o objetivo de trocá-la por outra.

Vejam: se alguém faz camisas para vender e assim poder, com o dinheiro adquirido, comprar comida, roupas, eletrodomésticos, e outras coisas que deseje, para ele essas camisas têm valor de troca. Mas elas só vão ter valor de troca se efetivamente elas tiverem valor de uso para quem vai comprá-las, pois, caso contrário, o produtor dessas camisas não vai conseguir vendê-las.

Como já dissemos anteriormente, a moradia e o solo urbano são, na economia capitalista, mercadorias, e, portanto, elas também têm, para uns, valor de uso (para os seus usuários, como, por exemplo, os moradores, trabalhadores e comerciantes) e, para outros, valor de troca (para aqueles que produzem moradia para vender ou alugar, como os loteadores, construtores, etc.).

A moradia e o solo urbano são mercadorias especiais

No entanto, a moradia e o solo urbano são mercadorias especiais. Como chama atenção David Harvey (1980), isso ocorre por algumas razões que vale destacar:



(i) a moradia e o solo urbano são bens imóveis. A moradia e o solo urbano não podem ser transportadas como as outras mercadorias. Ou seja, uma moradia ou um terreno na cidade estão em uma localização específica porque são bens imóveis, não transportáveis como camisas, geladeiras e sapatos. Essa localização específica e imóvel confere ao seu proprietário um monopólio sobre o uso da moradia ou do solo urbano nessa localização, pois somente ele tem essa propriedade nesse espaço geográfico, já que não é possível dois objetos ocuparem o mesmo ponto no espaço.

(ii) a moradia é um bem essencial para a nossa vida. A moradia e o solo urbano, como já falamos anteriormente, são mercadorias imprescindíveis para a vida de todas as pessoas na cidade, são bens necessários para a nossa reprodução social.

(iii) a moradia e o solo urbano são bens duráveis. A moradia e o solo urbano mudam de proprietários com relativamente pouca frequência, já que são bens que possuem longa vida, são relativamente permanentes, e não são perecíveis como camisas, comida e eletrodomésticos. Em geral, as pessoas organizam suas vidas em torno do seu local de moradia. E como a localização da moradia e do solo urbano dá ao proprietário um poder de monopólio, isso permite ao mesmo acumular riqueza ao longo do tempo, tendo em vista o fato da moradia e do solo urbano serem bens duráveis.

iv) a moradia é lar e dinheiro em potencial. Os agentes individuais têm, em uma economia capitalista, um duplo interesse na propriedade da moradia e do solo urbano, simultaneamente como valor de uso atual e futuro (usando essa propriedade ao longo do tempo) e como valor de troca potencial ou atual (podendo vendê-la agora ou no futuro).

(v) a moradia e o solo urbano são bens caros no mercado. A venda e a troca das moradias e do solo urbano no mercado ocorrem em um momento específico do tempo, com o desembolso de uma grande quantidade de dinheiro, mas seu uso se estende por um longo período de tempo. Se alguém usa (consome) a moradia ao longo do tempo, ele também pode pagar por ela ao longo do tempo (porque a moradia não vai se deteriorar ou perder o seu valor). Por essa razão, as instituições financeiras têm um papel muito importante no funcionamento do mercado de imóveis, garantindo o crédito necessário para a compra dos mesmos.

(vi) A moradia pode ter múltiplos usos. A moradia e o solo urbano podem ter diferentes e numerosos usos, o que permite que um mesmo agente utilize sua moradia com diferentes objetivos, como morar e trabalhar, ou morar e alugar um cômodo. As formas como cada um usa a sua moradia constituem o valor de uso para o(s) seu(s) usuário(s). Assim, podemos dizer que cada morador ou grupo de moradores determinará de forma diferente o valor de uso da sua moradia, tornando possível identificar diversos agentes e interesses em torno da produção e gestão das cidades.



A cidade como uma arena com diferentes agentes e interesses

Ao olhar a cidade, é possível destacar alguns desses agentes e seus interesses, mais uma vez tomando como referência a análise de David Harvey (1980).

Vamos começar com os moradores. Para estes agentes, a moradia tem valor de uso, e esse valor de uso tem uma relação direta com sua cultura, suas formas de vida, suas necessidades, de cada morador, suas famílias ou grupos sociais. Alguns gostam de viver em bairros mais afastados, outros em bairros mais centrais; alguns têm pequenas famílias, outros grandes; alguns são jovens, outros mais idosos. Todos esses elementos têm a ver com a relação que cada um tem com a habitação e a cidade. Em uma sociedade capitalista esses usuários, apesar de terem uma relação de uso com a moradia, também têm a habitação como um potencial valor de troca, já que eles podem decidir vendê-la a qualquer momento.

Os corretores de imóveis buscam lucros através da compra e venda de moradias e escritórios. Portanto, eles operam no mercado de moradia buscando obter valor de troca.

Os proprietários de terras urbanas também buscam obter valor de troca como seu objetivo e, para tanto, procuram alcançar o máximo de valorização das suas propriedades.

Os incorporadores da indústria da construção de moradias precisam criar valores de uso para outros agentes (os moradores) com o objetivo de criar valores de troca para si mesmos. Eles têm interesse em comprar terrenos pelo menor preço possível para realizar o máximo de lucro na construção e venda dos imóveis. Os agentes incorporadores constroem o parque imobiliário da cidade visando a venda de moradias no mercado para as diferentes classes sociais. Portanto, eles vão procurar diferenciar o seu produto e se beneficiar da localização de cada imóvel construído na cidade.

Os construtores de infraestrutura (transporte e comunicação) têm interesse na permanente construção e reforma da cidade e sua intervenção pode desvalorizar ou valorizar as diferentes áreas da cidade. Eles também estão permanentemente criando valores de uso para outros agentes (setores empresariais, moradores, agentes incorporadores) com o objetivo de criar valores de troca para eles mesmos.

Os agentes financeiros, como já vimos, desempenham um papel fundamental no mercado de moradia, disponibilizando recursos (créditos) para os construtores e compradores de imóveis, devido aos altos custos envolvidos na produção habitacional.

Os agentes governamentais têm como obrigação garantir o acesso à moradia por parte da população, ou seja, como governo, eles deveriam estar preocupados em garantir o acesso da população à moradia como valor de uso. Eles podem produzir diretamente valores de uso (habitação) para a população ou interferir indiretamente, através da regulação do mercado imobiliário (definindo onde e como podem ser construídas as moradias).

O que importa aqui é chamar a atenção para a diversidade de agentes e interesses que intervêm sobre a construção da cidade e suas diferentes formas de se relacionar com as moradias como valores de usos e valores de troca. O que é valor de uso para um determinado agente pode ser valor de troca para outro, pois cada um pode ter interesses diferenciados (Harvey, 1980).


Essa abordagem permite ver a cidade como uma arena onde se defrontam diferentes agentes com diversos interesses. Cada agente busca atingir seus objetivos, seja relativo à sua existência e reprodução social na cidade (viver bem ou ter ganhos simbólicos relativos ao status de morar em um lugar especial), valor de uso, seja relativo às possibilidades de ganhos materiais e acumulação de riqueza ou valor de troca. Essa dinâmica é atravessada por convergências e divergências entre interesses e valores, ou seja, conflitos e consensos entre os agentes.

Mas os agentes não têm o mesmo poder nem as mesmas condições de incidir sobre a produção da cidade. A produção capitalista da cidade é exatamente o predomínio do valor de troca sobre o valor de uso, o predomínio da cidade para os negócios e os lucros sobre a cidade para as pessoas. Quanto mais capital, mais poder de impor os seus interesses na produção e gestão das cidades. **Mas não é só o capital econômico que importa.** Na cidade capitalista, tem mais poder aqueles que detém o capital econômico, político e social. Em outras palavras, no capitalismo, a suposta liberdade do mercado esconde as condições desiguais de produção e de reprodução das cidades.

Há vários teóricos ou políticos que falam da cidade como se esta fosse um ator. Por exemplo, ao se referirem aos interesses ou à vocação da cidade do Rio de Janeiro, de Recife, de Belém ou das cidades de Montevidéu e de Buenos Aires, parecendo que estes interesses ou vocações fazem parte da natureza das cidades e que são consensuais entre todos os agentes. **É importante desnaturalizar e desconstruir essa concepção: efetivamente, as cidades não têm interesses nem vocações.** Do ponto de vista da teoria crítica, a cidade não seria um ator. A cidade seria uma arena onde diferentes agentes sociais se confrontam com diversos interesses, às vezes convergentes, às vezes divergentes, podendo-se alcançar, em determinadas circunstâncias, algum grau de consenso em torno do projeto de cidade que atenda, ainda que de forma desigual, aos diferentes interesses em disputa.

A cidade como arena de conflitos urbanos

Essa concepção permite refletir sobre os conflitos urbanos na cidade. Tomando como referência a teoria do sociólogo Pierre Bourdieu (Bourdieu e Wacquant, 2005), vamos sugerir uma definição de conflito urbano com base em duas dimensões integradas e articuladas entre si, a dimensão material (objetiva) e a dimensão simbólica (subjativa).



A cidade capitalista é desigual e expressa um espaço de relações objetivas entre os agentes, um estrutura de posições nos quais os agentes têm acessos diferenciados aos recursos materiais (poder), que definem certas tensões e conflitos urbanos.

Nessa dimensão, podemos dizer que determinadas formas de apropriação da cidade, por exemplo, determinadas formas de propriedade e de uso, tanto da moradia como do solo urbano, por parte de certos agentes, podem ameaçar ou colocar em risco as possibilidades de reprodução social de outros agentes, por dificultar ou impedir que a qualidade de vida desses agentes possa se realizar. Em síntese, as possibilidades de apropriação da cidade pelos agentes são diferenciadas segundo sua posição na estrutura social, que se expressa na estrutura urbana.

Por exemplo, podemos imaginar um especulador que possui uma vasta extensão de terra numa área central e bem estruturada da cidade. Ele pode reter a terra da qual é proprietário com o fim de especular e isso pode produzir escassez e aumento do seu preço. Ao não permitir o uso dessa terra, ele pode impedir o acesso de outras pessoas à habitação e ao uso de certos benefícios proporcionados pela infraestrutura existente nessa área central (escolas, postos de saúde, oportunidades de emprego, transportes, equipamentos culturais, etc.) e isso pode ter impacto sobre sua qualidade de vida e bem-estar na cidade. Ou seja, se alguém é proprietário de uma grande área urbana central e quer agregar valor à sua propriedade, pois para ele essa terra é valor de troca (mercadoria), ele pode tentar impedir que outros tenham acesso de uso a essa terra (valor de uso). Nesse caso, o valor da terra pode ser tão alto que somente as pessoas que têm muitos recursos (capital) para comprá-la vão conseguir ter acesso a moradias nessa localização, enquanto as outras pessoas que não possuem esse capital vão ter de procurar terrenos mais baratos e distantes, que podem não atender completamente às suas necessidades fundamentais, tendo que se adaptar a condições de vida mais precárias.

Essa dinâmica pode gerar um processo de segregação socioespacial, tal como podemos observar em nossas cidades. De fato, nossas cidades têm um modelo de propriedade da terra urbana, que impede certos grupos de apropriar-se coletivamente da cidade, ou seja, de ter acesso à moradia e a usufruir do bem-estar proporcionado pelos equipamentos coletivos da cidade.

As disputas em torno da apropriação da habitação, do solo urbano, dos bens coletivos e demais serviços urbanos são fontes de conflitos. Nesse caso, inclusive, é possível existir conflitos entre os agentes que estão tentando acumular riqueza com a produção e uso da cidade, por exemplo, entre proprietários de terra e construtores. Se não há terras porque os proprietários não as vendem, eles podem impedir que os construtores produzam moradias e obtenham lucros. Nessa abordagem, vemos que existem interesses muito diversos e que para compreender a dinâmica de produção da cidade, não nos serve uma diferenciação simplificada da cidade por exemplo, entre burguesia e trabalhadores. É necessário identificar as contradições entre os agentes capitalistas que acumulam riqueza na produção da cidade porque eles também entram em conflito.

Essa primeira dimensão se refere, portanto, às disputas materiais e às formas de apropriação da cidade. Mas existe outra dimensão interligada a essa, que diz respeito às interações e representações que os agentes têm da sua vida individual e coletiva, ou seja, que se refere à dimensão simbólica da vida, envolvendo os esquemas valorativos e de percepção que cada agente tem.

A questão central é reconhecer que existe uma relação entre a primeira dimensão, vinculada às estruturas sociais (as divisões objetivas do mundo social), e a segunda, vinculada às estruturas mentais (as representações e os princípios de visão e divisão que os agentes aplicam ao mundo em que vivem).

Essas diferentes formas de representação e de percepção também têm um efeito prático sobre a maneira como vivemos e nos apropriamos da cidade. Nesse ponto, podemos pensar nas disputas judiciais, e nas disputas em torno de conceitos e regras que regem as relações sociais, que legitimam certas práticas e deslegitimam outras. Essas disputas também são fonte de conflitos. Por exemplo, numa determinada área urbana os construtores podem construir de acordo com as regras existentes e as normas urbanísticas que são reconhecidas como legítimas, e isso pode determinar diferentes possibilidades de obtenção de lucro que eles vão realizar. Ou podemos pensar nas leis que regulamentam as formas de utilização e uso das áreas centrais (como áreas comerciais ou áreas de habitação social). Se uma lei definisse, por exemplo, que uma pessoa só pode ter, no máximo, duas propriedades urbanas, isso também teria um efeito sobre a forma de funcionamento do mercado imobiliário, já que ninguém poderia especular com muitos imóveis vazios.

Mas também podemos pensar em regras sociais que não estão na lei. Por exemplo, numa situação em que uma propriedade privada é ocupada pelo movimento popular para fins de moradia, podemos perceber que existe uma diferença quando se diz que ocorreu uma invasão ou quando se diz que foi uma ocupação". Quando se diz "invasão", em geral, busca-se criminalizar essa ação, reconhecendo o direito à propriedade privada como um direito acima dos demais direitos. Em vez disso, quando se diz que ocorreu uma "ocupação", procura-se reconhecer o direito do movimento social em se apropriar de uma propriedade que não está cumprindo a sua função social, e impedindo o acesso das pessoas à moradia como valor de uso.

Então os conflitos incluem não apenas as disputas materiais pela apropriação da cidade, mas também as disputas simbólicas, envolvendo as leis, as regras e as representações que legitimam ou deslegitimam as práticas sociais dos agentes sociais.

Na ordem capitalista existente, a produção, circulação e troca das mercadorias, incluindo a habitação, o solo urbano e os demais bens e serviços urbanos, são processos fundamentais para a acumulação de capital. Mais do que isso, a produção da própria cidade é ela mesma um mecanismo de acumulação de capital pois o funcionamento da cidade pode facilitar ou bloquear a produção, circulação e troca de todas as demais mercadorias. Mas para os moradores, em especial as classes populares, a habitação, o solo urbano e a própria cidade são bens essenciais para sua reprodução social com bem-estar.

Para os agentes capitalistas, as leis, as representações e os valores que regem a vida social, devem reproduzir a sociedade capitalista protegendo o valor de troca das mercadorias (habitação, solo urbano, bens e serviços urbanos, e a própria cidade), apesar deles terem que garantir, ao mesmo tempo, o seu valor de uso, sem o qual não existe valor de troca.

Diferentemente, para os agentes populares, as leis, as representações e os valores que regem a vida social devem proteger o valor de uso da habitação, do solo urbano, dos bens e serviços urbanos, e da cidade, garantindo seu direito de viver com bem-estar, de viver com felicidade.

Assim, efetivamente, uma questão central nas disputas materiais e simbólicas é a disputa entre, de um lado, a moradia e os bens e serviços urbanos como mercadorias e, de outro, a moradia e os bens e serviços urbanos como direitos, ou seja, como valores de uso. Em outras palavras, é possível dizer que existe um conflito entre a mercantilização e a desmercantilização da cidade. Na perspectiva do direito à cidade, a cidade não pode ser um negócio, não pode estar subordinada aos interesses do capital, mas ser um bem comum, para as pessoas, para a sua realização e felicidade (Harvey, 2014).

O Direito à Cidade

Para terminar nossa reflexão, vale destacar algumas ideias presentes na concepção do direito à cidade, formulada originalmente por Lefebvre (1967) e muito discutida por David Harvey (2014). A ideia do direito à cidade afirma a cidade como um valor de uso comum, como uma obra coletiva a ser construída e vivida a partir da autonomia e dos desejos dos agentes.

Se, como vimos, a reprodução social na cidade depende do acesso à terra urbana, à moradia e aos demais bens e serviços urbanos, o direito à cidade significa o direito de todos e de todas ao acesso à habitação e a todos os serviços relacionados à vida urbana e necessários ao bem-estar coletivo, conforme os valores e as categorias de representação da sociedade.

Mas a cidade capitalista em sua forma material e simbólica se traduz em um estilo de vida, uma forma de organização social. Portanto, o direito à cidade também inclui, talvez principalmente, o direito de dizer em que cidade queremos viver, ou seja, inclui o direito de recriar a cidade. Isso pode significar ter de destruir algumas formas físicas (estradas, prédios, barreiras físicas), instituições e formas jurídicas da cidade capitalista para recriar uma outra cidade (com sua nova forma física, novas instituições e novas regras jurídicas) que seja a expressão de outros valores, uma cidade desmercantilizada, que seja valor de uso para seus cidadãos, uma cidade onde as pessoas possam se realizar plenamente e serem felizes.

O direito à cidade nessa concepção é fundamentalmente um programa anticapitalista. Atualmente, no capitalismo contemporâneo, temos muitos conflitos materiais e simbólicos em torno da mercantilização da cidade e da cidade como um bem comum, desmercantilizada. Cada conflito envolvendo o acesso a direitos coletivos, cada conquista em torno do acesso à moradia, à terra urbana, à saúde, à educação e aos bens necessários à vida urbana, está relacionado à dimensão material vinculada à reprodução social, que diz respeito a um dos aspectos do direito à cidade. Mas também é necessário reconhecer os conflitos vinculados ao direito de decidir coletivamente a cidade que se deseja, e a organizar coletivamente a cidade de outras maneiras. O direito à cidade também diz respeito ao direito de recriar a cidade, ao direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas à forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva na cidade.

A partir dessa concepção, podemos dizer que os conflitos urbanos que acontecem cotidianamente em torno da mercantilização ou da desmercantilização da moradia, da terra e dos equipamentos coletivos, afirmando a cidade como um bem comum, estão relacionados ao direito à cidade. O desafio é avançar na construção de novos projetos de cidades, novos projetos de sociedade que promovam a cidade como um bem comum, que promovam o direito à cidade. Nesse sentido, o direito à cidade deve converter-se não apenas em um programa anticapitalista, mas em uma nova utopia capaz de se traduzir em uma agenda articuladora dos movimentos sociais, uma espécie de unidade na diversidade, em torno de uma cidade justa, diversa e democrática para todos e para todas.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Quais são os discursos hegemônicos ou oficiais em torno do interesse ou da vocação da sua cidade? Reflita criticamente sobre eles: quem são os grupos que se beneficiam e quem são os grupos prejudicados por esses discursos?
2. Quais os principais conflitos urbanos em sua cidade e quais interesses e agentes envolvidos?
3. Quais alternativas para garantir o acesso à moradia adequada e o direito à cidade no contexto da produção capitalista desigual do espaço?

Bibliografia

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. Una Invitación a la Sociología Reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005.

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

_____. Para entender O capital - Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013

_____. Cidades Rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. The Right To The City. In E. Kofman and E. Lebas (Eds.), 63-184. Writings on Cities. London: Blackwell, 1967

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. In. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (Organizadores). Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 67-74



TERRA E MORADIA: conflitos fundiários e os despejos forçados

Raquel Ludermir¹
Ronaldo Coelho²

INTRODUÇÃO: MORADIA COMO UM DIREITO

Moradia é um direito social de todas as brasileiras e brasileiros, previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 1988)»

Além disso, a moradia adequada é um direito humano, reconhecido em diversos tratados internacionais. Os 7 elementos mínimos do direito humano à moradia adequada, de acordo com o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, são:

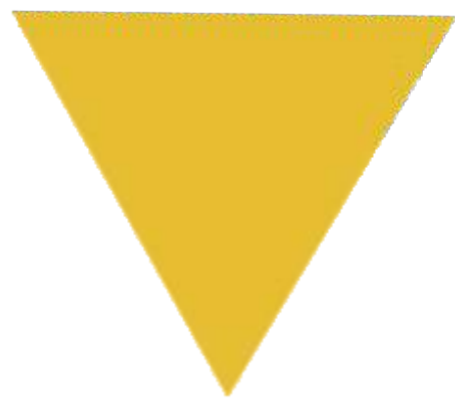
1. **Segurança de posse**, proteção contra remoções, despejos e outras ameaças;
2. **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura**, essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição, entre outros;
3. **Custo acessível**, que não comprometa a realização de outras necessidades básicas;
4. **Habitabilidade**, proporcionando proteção contra frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença;
5. **Acessibilidade**, principalmente para os grupos menos favorecidos;
6. **Localização**, que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais;
7. **Adequação cultural**, possibilitando a expressão da identidade e diversidade cultural.

No entanto, apesar do lugar de destaque que o direito humano à moradia adequada ocupa no sistema jurídico internacional, o mundo está vivendo uma **crise da moradia sem precedentes**. Globalmente, estima-se que 1,6 bilhão de pessoas vive em moradias precárias, outras 100 milhões estão desabrigadas ou sem-teto, enquanto 60 milhões são despejadas ou deslocadas das suas casas.

No Brasil, inúmeras famílias vivem sem segurança de posse, sob constante ameaça de despejo; além de diversas outras situações de inadequação e precariedade habitacional que desafiam a realização do seu direito à moradia adequada.

¹Raquel Ludermir é doutora em desenvolvimento urbano, arquiteta e urbanista e integrante da equipe de incidência política da Habitat para a Humanidade Brasil.

²Ronaldo Coelho é advogado, Assessor Jurídico e de Incidência Política da Habitat para a Humanidade Brasil.



A Fundação João Pinheiro estimou, em 2015, um **déficit habitacional** de 6,355 milhões de domicílios, dos quais mais de 5,572 milhões (ou 87,7%) estão localizados em áreas urbanas. Além do déficit habitacional, 7,225 milhões de domicílios estão em situação de **inadequação da moradia**, ou seja, apresentam carência de infraestrutura, adensamento excessivo, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e a inadequação fundiária urbana. Enquanto isso, o Brasil possui 7,906 milhão de imóveis vagos majoritariamente localizados em áreas urbanas, dos quais 6,893 estão em condições de serem ocupados.

Ou seja, o déficit habitacional do Brasil é quase igual ao número de imóveis vazios e subutilizados nas cidades brasileiras. Enquanto mais de 6 milhões de brasileiras e brasileiros não têm onde morar ou moram em condições inadequadas, existem mais de 6 milhões de terrenos e edifícios vazios e subutilizados, muitos deles nos centros das cidades brasileiras, em áreas próximas a infraestruturas, serviços e oportunidades de trabalho. Imóveis vazios e subutilizados não cumprem a **função social da propriedade**, prevista no art. 5º da Constituição. Além disso, muitos desses imóveis possuem altas dívidas de impostos prediais e territoriais urbanos – IPTU. Esta situação explica uma “frase-bandeira” dos movimentos de luta pela reforma urbana e moradia nas áreas urbanas centrais: **“tanta gente sem casa, tanta casa sem gente”**.



Figura 1: imóveis públicos e privados, vazios e subutilizados no Recife. | Fonte: Estudo Moradia no Centro, Habitat para a Humanidade Brasil.

POR QUE OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS ACONTECEM?

O estudo “Governança Responsável e Posse Segura da Terra Urbana e Peri-urbana na América Latina e Caribe” aponta algumas características estruturais das dinâmicas fundiárias na região, que ajudam a entender porque os conflitos fundiários acontecem. Dentre essas características estruturais estão: a forte concentração de riquezas, associada à rápida urbanização, além das limitações da regulação do mercado de terras e planejamento territorial.

De fato, em diversos países da América Latina, a urbanização se deu por meio de um processo marcadamente excludente e espoliativo, sobre estruturas sociais, econômicas e fundiárias essencialmente desiguais. O acesso à terra adequada e segura para moradia é um problema estrutural da região, problema este que tem a ver com as próprias raízes do processo de colonização e formação dos países-estado, quando **a terra foi convertida em uma mercadoria**, o que desestruturou a base original dos sistemas de terra.

No Brasil, durante séculos de colonização portuguesa, as terras brasileiras foram controladas no sistema das **sesmarias** que, grosso-modo, concedia a posse de terras aos “amigos do rei”. Cabe ressaltar que, desde o sistema das sesmarias, era claro que se a terra não fosse usada para uma função social dentro dos prazos estabelecidos – ou seja, se a terra estivesse abandonada e não estivesse sendo usada para produção agrícola e povoamento da colônia – o titular perderia o seu direito de posse da terra.

Séculos depois, a **Lei de Terras de 1850** determinou que a única maneira de acessar a terra seria através da compra. Ou seja, a partir daí, **só teria acesso formal à terra quem pudesse pagar por ela**. Isso aconteceu poucas décadas antes do fim da escravidão, o que significava que as pessoas que por séculos estavam sendo escravizadas (que trabalhavam de maneira não remunerada e, portanto, não tinham dinheiro para comprar terras), e que já não podiam mais morar nas casas dos “senhores de escravo”, teriam que buscar outra forma de morar. Sem alternativas, muitos ocuparam de maneira informal as terras desocupadas e ainda distantes das áreas centrais e valorizadas cidades, geralmente em áreas ambientalmente frágeis, como morros e alagados, onde construíram e consolidaram suas casas e comunidades com recursos próprios. Apesar dos desafios enfrentados pelos grupos mais vulnerabilizados para suprir demandas básicas como a moradia adequada durante séculos de urbanização, foi somente em 1988 que a Constituição trata explicitamente da “questão urbana”, quando as cidades já abrigavam mais de 80% da população brasileira.

O **problema da habitação** como hoje o conhecemos, bem como a noção da **moradia como mercadoria**, surge no Brasil somente a partir do fim da escravidão – ou seja, surge junto com o “homem livre”. Isso porque, até o fim da escravidão, os “senhores de escravo” eram os principais responsáveis pela reprodução da força de trabalho. A partir do “fim da escravidão”, o “homem livre” passaria a trabalhar de forma remunerada para comprar não somente sua moradia, como sua alimentação, vestuário, entre outros elementos essenciais para a sobrevivência e o bem-estar seu e de suas famílias. Foi somente em 2000 que a moradia foi reconhecida como um direito constitucional de responsabilidade do Estado.

O QUE SÃO CONFLITOS FUNDIÁRIOS?

Um dos principais desafios para a realização do direito humano à moradia adequada no Brasil são os conflitos por terra, os chamados conflitos fundiários.

Entende-se por **conflito fundiário urbano** a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano (terreno ou edifício), bem como o impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. Essa definição foi aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades, na Resolução Recomendada 87 de 8 de dezembro de 2009, que recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Os conflitos fundiários podem estar relacionados a uma série de motivos, tais como:

- supostos proprietários reivindicando a posse de imóveis ocupados por famílias e grupos vulnerabilizados para fins de moradia;
- o impacto de obras públicas e processos de urbanização;
- irregularidades urbanística e edilícia;
- vulnerabilidade ambiental e áreas de risco.

Entender os diferentes tipos de conflitos fundiários urbanos é de extrema importância para sinalizar a complexidade desses processos, e lançar luz sobre um conjunto de elementos que podem dificultar o acesso à terra e ameaçar a segurança de posse de moradores urbanos. Nesse sentido, diversas dimensões dos conflitos fundiários podem ajudar a entender como e por que eles acontecem, bem como ajudar a buscar as alternativas mais adequadas para garantir a segurança de posse das famílias nessas situações.



Figura 2: Ação policial contra os moradores da favela Metrô-Mangureira, Rio de Janeiro, que protestavam contra a remoção forçada e a demolição de suas casas. | Foto: Francisco Chaves/Brasil 247.

De uma maneira geral, à medida que as cidades e as populações urbanas crescem, a demanda por terra também cresce, tanto para moradia como para produção de alimentos, além das diversas atividades que dependem da terra. No entanto, sendo a **terra um recurso limitado**, cada vez menos disponível nos centros urbanos e em áreas servidas de infraestrutura, intensificam-se as pressões e os interesses concorrentes pelas terras bem localizadas, o que interfere nos valores de mercado de terras e imóveis.

Para a população empobrecida que vivem em áreas urbanas, essa pressão e interesses concorrentes significa que **o acesso à terra se torna cada vez mais difícil**. Os grupos mais vulnerabilizados tendem a continuar vivendo em condição de informalidade, em imóveis não documentados, ora porque não estão cientes dos seus direitos, ora por não possuírem os recursos necessários para enfrentar longos e custosos processos de regularização fundiária ou de legalização da posse da terra.

Cabe ressaltar que, paralelamente ao fenômeno dos assentamentos de origem informal que abrigam aqueles que usam a terra para moradia e subsistência, não é raro encontrar nas cidades brasileiras áreas que foram objeto de diferentes processos que remetem à corrupção e apropriação informal e ilegal de terra, por parte daqueles interessados no valor de troca da terra como mercadoria. Ou seja, os conflitos fundiários urbanos podem acontecer entre aqueles que ocupam os imóveis para fins de moradia e “supostos proprietários” desses imóveis que, muitas vezes, têm até dificuldade para comprovar a propriedade dos imóveis objeto do conflito.

No entanto, quando se compara a atuação do poder judiciário em ações de regularização fundiária (para famílias de baixa renda) e em ações de reintegração de posse (para proprietários de terra, que causam o despejo de famílias de baixa renda), é possível identificar que a legalização da posse de um terreno urbano que serve de moradia para uma família pode durar décadas, enquanto que o despejo de uma família do seu lugar de moradia pode levar apenas algumas horas. Essa é uma das faces do conflito entre dois direitos previstos na constituição: o direito à propriedade e **o direito à moradia**.

Os processos de remoção judicial de famílias do seu local de moradia, como as reintegrações de posse, se utilizam das leis existentes para justificar decisões favoráveis aos **supostos proprietários** formais dos imóveis, que na maioria dos casos contam com a rapidez na resolução de suas demandas. Já para as **famílias de baixa renda**, a longa espera por resposta do judiciário é um dos desafios centrais para a regularização fundiária em assentamentos de origem informal, mesmo quando reconhecidos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Além disso, a atitude conservadora de muitos juízes e operadores do direito tem levado a exigências processuais descabidas e interpretações equivocadas de leis e das ferramentas da política urbana nacionais e locais, que deveriam ser usadas para proteger a segurança de posse dos moradores urbanos.

Além dos conflitos fundiários relacionados às ações possessórias, que refletem as tensões entre o direito de propriedade e o direito à moradia, existem aqueles que se justificam em função de um suposto interesse público, tais como os impactos de obras públicas e grandes projetos urbanos. Nesses casos, é importante trazer à tona os benefícios privados que decorrem dessas intervenções e investimentos públicos para alimentar a reflexão sobre os “ônus e bônus” ou os custos e benefícios do processo de urbanização e construção social do espaço nas cidades brasileiras.

OS IMPACTOS DOS DESPEJOS E REMOÇÕES NA VIDA DAS PESSOAS

Medir os impactos materiais e imateriais, individuais e coletivos das remoções e despejos é algo que pode ser muito complexo. Por exemplo, as famílias que vivem em imóveis não regularizados geralmente têm problemas para obter compensações na ocasião de despejos. Reassentamentos podem afetar a sustentabilidade financeira de uma família que tem atividade de geração de renda em casa, bem como as relações e redes sociais que muitas vezes supre algumas demandas por serviços públicos, como creche e instalações compartilhadas.

As mulheres são as mais afetadas em ocasião de conflitos por terra. Elas vivenciam diariamente os efeitos das desigualdades de gênero em diversos espaços da sociedade e, portanto, os impactos vão desde o trauma psicológico relacionado à ameaça de despejo, aos piores efeitos do reassentamento forçado. Nesses processos, as mulheres podem ficar ainda mais vulneráveis aos diversos tipos de violência, inclusive violência institucional.

Os efeitos de uma remoção forçada nas crianças e jovens também é devastador. Muitas vezes, a presença de crianças em uma ocupação a ser despejada é simplesmente desconsiderada pelos violadores do direito à moradia. Estas crianças e jovens são testemunhas da violência utilizadas contra seus pais, parentes e vizinhos, e se veem de uma hora para outra tendo que viver em condições inadequadas, sem compreender o porquê dessas violações. Isso pode afetar diretamente na vida escolar e na saúde física e mental desses jovens, o que terá reflexo no futuro. Sem falar na probabilidade desse fenômeno nefasto ser reproduzido em sua vida adulta.

Desastres e efeitos das mudanças climáticas também podem gerar ou piorar conflitos por terra. Em alguns casos, mesmo quando o risco eminente de um desastre de causas naturais foi anunciado, famílias podem não evacuar a área, com medo de perder a posse de suas terras, por não terem para onde ir e levar os seus pertences, e por não saber se poderão voltar.

LACUNAS DE DADOS SOBRE CONFLITOS FUNDIÁRIOS E DESPEJOS

Apesar dos inúmeros casos de conflitos fundiários, remoções e despejos forçados, e dos severos impactos destes fenômenos na vida de tantas famílias brasileiras, os dados oficiais sobre a segurança de posse e situação fundiária dos domicílios são desatualizados, pouco precisos ou mesmo insuficientes diante da magnitude e complexidade do problema.

O Censo e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), por exemplo, têm suas limitações. No que diz respeito à situação fundiária, os domicílios são caracterizados como próprios, alugados ou cedidos, e a situação fundiária do domicílio é determinada por auto definição, ou seja, o entrevistado deve indicar qual a resposta que melhor representa a sua realidade. As estimativas com base nessas duas importantes pesquisas apontam que mais de 72% dos domicílios urbanos brasileiros foram identificados como próprios e apenas 3,2% em situação de inadequação fundiária. Essa aparente predominância de domicílios próprios e adequação fundiária parece ser uma representação demasiado simplificada e mesmo distorcida das cidades brasileiras, onde o mercado e a ocupação informal de imóveis são características tão marcantes, e onde tantas famílias cansam de esperar para conseguir um documento que comprove a propriedade dos imóveis onde vivem há várias décadas. É provável que muitos entrevistados não entendam as definições de domicílio próprio e adequação fundiária adotada na metodologia das pesquisas, ou que os respondentes tenham receio de revelar que vivem em formas alternativas de posse não contempladas na ferramenta de coleta de dados.

Esse formato de coleta de informações tem ajudado a “maquiar” a realidade de imóveis irregulares, sem registro nos cartórios de imóveis. Quase sempre, e principalmente nos assentamentos de origem informal, o fato de ter um recibo de pagamento ou um contrato registrado em um Cartório de Notas (e não uma escritura emitida por um Cartório de Imóveis, por exemplo), dá aos moradores a falsa impressão de segurança de sua posse. Essa falsa impressão fica esclarecida, por exemplo, em casos de intervenção pública em que as famílias despejadas são indenizadas apenas pelas benfeitorias do imóvel e não pelo terreno, ou quando há um processo de reintegração de posse que resulta em despejos justificados justamente pela inadequação fundiária dos domicílios, não reveladas nas pesquisas referidas acima.

Ou seja, esse formato de coleta de informação tem invisibilizado a falta de segurança de posse de muitas famílias brasileiras. Tem dificultado também a identificação de diversas formas de uso, ocupação e posse da terra que, se fossem mais bem entendidas, poderiam sugerir o delineamento de outros tipos de políticas habitacionais e fundiárias, que pudessem vir a fortalecer outras formas de posse segura da terra urbana para além da propriedade privada individual.

Além disso, cabe ressaltar que os dados oficiais sobre déficit habitacional e segurança de posse no Brasil não trazem um recorte de gênero, e não captam as inúmeras desigualdades entre homens e mulheres no acesso à terra e segurança de posse. Para as mulheres, principalmente as mulheres negras, o acesso à terra e segurança de posse pode ser ainda mais desafiador do que é para os homens em função de desigualdades de ordem social, econômica, política, seja na escala individual e do domicílio, seja da comunidade e da sociedade como um todo. Questões como a autonomia dos corpos e empoderamento econômico, legal e político devem ser consideradas em políticas habitacionais e fundiárias realmente sensíveis a gênero.

Em resumo, faltam dados e informações precisas, qualificadas, atualizadas, confiáveis, e sensíveis a gênero e raça sobre segurança de posse nas cidades brasileiras. Isso torna os conflitos fundiários, remoções e despejos um problema quase “invisível” para algumas camadas da sociedade, até que ocorra um conflito fundiário ou uma ação violenta de reintegração de posse. A falta de informação sistematizada sobre esse problema dificulta a atuação não somente dos setores sociais como dos agentes públicos no sentido de identificar, prevenir, monitorar e mediar conflitos fundiários e promover o direito humano à moradia adequada.

Diversas iniciativas da sociedade civil vêm somando esforços para suprir essas lacunas, coletando informações sobre conflitos fundiários e ameaças de despejo para fins de incidência política e defesa de direitos, tais como:

- [A Base de Dados sobre Violações do Direito à Terra e Moradia , iniciativa da Coalizão Internacional do Habitat – HIC;](#)
- [O Tribunal Internacional de Despejos , da Aliança Internacional de Habitantes;](#)
- [Observatório das Remoções em São Paulo](#), FAU/USP e da UFABC;
- [Observatório das Remoções em Fortaleza](#), LEHAB/UFC;
- [Observatório de Conflitos Urbanos](#), ETTERN/UFRJ
- Plataforma [Fogo no Barraco](#)
- [Campanha Despejo Zero](#), lançada em 2020, que reúne mais de 150 entidades, movimentos e coletivos do Brasil;
- [Mapa de Conflitos Fundiários](#), do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR)



MAPA DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS

O Mapa de Conflitos Fundiários é uma iniciativa coletiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) para visibilizar situações de disputa por terra, principalmente em áreas urbanas, no Brasil. O objetivo do mapeamento é reunir dados sobre conflitos por terra urbana em todo o país, e denunciar, contestar e propor alternativas à prática de remoções e violações de direitos humanos.

Trata-se de uma ferramenta multiusos: após a identificação dos conflitos e o processamento dos dados, abre-se a oportunidade para usar essas evidências para incidência política no tema e melhoras na gestão do solo. Ou seja, para além do seu caráter de denúncia, o mapeamento também busca contribuir para a construção de propostas de políticas públicas que permitam a prevenção de novos conflitos e a mediação dos já existentes, de modo que a apresentação dos dados coletados gere um resultado prático.

A coleta da informação se dá de forma colaborativa, por meio de um aplicativo de celular e de uma plataforma web. Basta que um usuário ou usuária pré-cadastrados envie informação sobre um conflito para a rede, permitindo que outros detalhes sejam completados ou atualizados no decorrer do tempo. Os conflitos registrados ficam visíveis a todas e todos os usuários, que também podem, por conta própria, sistematizar os dados através de filtros presentes no aplicativo, tais como estado, cidade, tipo de ocupação (se ocorre em um terreno ou em um edifício), tipo de área (se pública ou privada), se existe ação judicial ou não, qual a urgência da ameaça de despejo, e os motivos dos conflitos (se em área de risco, impactado por obras públicas ou projeto de reurbanização ou conflitos para com o proprietário).

Outros usuários podem complementar informações sobre os conflitos já mapeados, gerando novas entradas nas marcações de conflitos anteriores. Posteriormente é realizada uma moderação dos dados pelas organizações que integram o FNRU, de modo que seja analisado se apresentam algum erro. Caso a resposta seja afirmativa, as informações inseridas no mapeamento são removidas.

O Mapa de Conflitos Fundiários tem sido utilizado principalmente nos estados de Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul. Em Porto Alegre, por exemplo, o Fórum Estadual da Reforma Urbana – RS vem adotando o método de fazer o cadastro dos locais e realizar um retorno para as comunidades identificadas, para que esse movimento duplo realize uma complementação dos dados já postos no mapa, de modo que esses cadastros também contribuam com a formação interna das comunidades. Tais atividades vêm sendo realizadas em parceria com cursos de extensão universitários do curso de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e com o Observatório das Metrôpoles, demonstrando como o aplicativo também pode ser útil para fins acadêmicos.

O FNRU tem como proposta sistematizar os dados em âmbito nacional, atento à potenciais especificidades regionais, de modo a realizar uma análise para além do local, denunciando despejos e reintegrações que tenham ocorrido no país. A utilização do aplicativo também pode ser um interessante caminho para processos de formação temática dos movimentos e seus respectivos apoiadores. Cabe destacar que os sujeitos envolvidos na criação do Mapa de Conflitos Fundiários vêm refletindo de maneira dinâmica sobre quais seriam os caminhos para um aprimoramento do aplicativo, partindo das informações e questionamentos levantados principalmente pelos movimentos sociais. Assim, o Mapa de Conflitos Fundiários se consolida de maneira plenamente coletiva entre os sujeitos com ele envolvidos.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Quais os instrumentos e as estratégias de prevenção, proteção, resistência, defesa e incidência política e institucional que você conhece para o enfrentamento dos despejos judiciais, administrativos ou outras ameaças ao direito à moradia?

2. Você acha justo que indivíduos possam reivindicar a posse de terrenos ou edifícios de forma irrestrita? Por exemplo, (a) depois de anos ou mesmo décadas de abandono dos imóveis, em descumprimento à função social da propriedade; (b) com dívidas de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); (c) quando o valor desses imóveis aumenta em função de mudanças na vizinhança resultado de processos coletivos e investimentos públicos que não estão relacionados com investimentos dos supostos proprietários.

3. Por que será que o poder judiciário tende a atuar de forma diferente nas ações de regularização fundiária de interesse social e nas ações de reintegração de posse? Que tipos de desigualdades estruturais e conjunturais estão por trás das interpretações e atuação desses agentes?

4. Quais as alternativas para superar possíveis tensões entre interesse público e interesse privado em intervenções que ameaçam os direitos básicos de grupos vulnerabilizados?

BIBLIOGRAFIA

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1991.

KOTHARI, Miloon. The global crisis of displacement and evictions: a housing and land rights response. New York: Rosa Luxemburg Stiftung, 2015.

Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, 2018.

Habitat para a Humanidade. Estudo Moradia no Centro. Recife, 2018. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/moradia-no-centro-um-caminho-possivel-para-combater-o-problema-do-deficit-habitacional-nas-cidades/>

Ministério das Cidades – Conselho das Cidades. Resolução recomendada 87, de 8 de dezembro de 2009 – Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/bibliotecas/2017/04/24/politica-nacional-de-prevencao-e-mediacao-de-conflitos-brasil/>

Habitat para a Humanidade Internacional, Rede Global de Instrumentos de Terra – ONU-HABITAT. Gobernanza Responsable y tenencia segura del suelo urbano y peri-urbano em América Latina y Caribe.

Entrevista com Franklin Solano, sociólogo, Costa Rica. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=koGPAbmvcNM>

BASSUL, José Roberto. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. In: Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade, Porto Alegre-RS, outubro de 2011.

Flávio Villaça. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. Fotos de Nadia Somekh e Ag. Estado.

Brasil. Emenda Constitucional Nº26, de 14 de fevereiro de 2000. Inclusão, direitos sociais, cidadão, habitação.

Cendhec e Habitat para a Humanidade Brasil. Estudo sobre a atuação do judiciário nas ações de regularização fundiária em Pernambuco. Versão completa disponível em: <http://www.suelourbano.org/bibliotecas/2018/04/04/acesso-a-justica-a-atuacao-do-judiciario-estadual-de-pernambuco-a-luz-da-experiencia-de-regularizacao-fundiaria-do-cendhec-em-recife/>

Versão resumida do estudo disponível em:

<http://www.suelourbano.org/bibliotecas/2016/03/06/estudo-acesso-a-justica-a-atuacao-do-judiciario-estadual-de-pernambuco-a-luz-da-experiencia-de-regularizacao-fundiaria-do-cendhec/>

UN-HABITAT. Why Focus on Women? Shelter and Sustainable Human Settlements Development Division; Land, Tenure & Property Administration. (s.d.) Available at:

<http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=423&cid=1507>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Censo 2010: Mais da metade dos emigrantes brasileiros são mulheres. Disponível em:

<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?idnoticia=2017&view=noticia>

Coalizão Internacional do Hábitat. Base de Dados sobre Violações do Direito à Terra e Moradia. Disponível em: <http://hlrn.org/matype1.php#.WxWCEEiUvIV>

Tribunal Internacional de Despejos. Disponível em: [https://por.tribunal-
evictions.org/](https://por.tribunal-
evictions.org/)

Observatório das Remoções em São Paulo. Disponível em:

<https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/mapa-denuncias/>

Observatório das Remoções em Fortaleza. Disponível em:

<http://www.lehab.ufc.br/wordpress/observatorio-das-remocoes/>

Observatório de Conflitos Urbanos.

<http://www.observaconflitosrio.ippur.ufrj.br/site/>

Fogo no Barraco. <http://of.org.br/noticias-analises/favelas-e-especulacao/> ;

<http://misturaurbana.com/2012/09/fogo-no-barraco/>

Campanha Despejo Zero. <https://www.campanhadespejozero.org/>

Mapa de Conflitos Fundiários. <https://www.mapadeconflitos.org.br/>



VAZIOS URBANOS E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Adauto Lúcio Cardoso¹

Texto originalmente publicado em Ferreira, Regina Fatima C.F.; Biasotto, Rosane Coreixas (org.). Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna, 2012, revisado e atualizado pelo autor.

Histórico

O debate sobre os vazios urbanos aparece no Brasil na década de 1970, quando análises sobre o processo de urbanização capitalista² mostravam como as cidades cresciam em direção às suas periferias, deixando nos interstícios desse crescimento terrenos vagos, mantidos fora de mercado à espera da valorização imobiliária. Documentos de planejamento da época mostravam que cerca de 40% da mancha urbana da Grande São Paulo seriam compostos de áreas vazias³. Essa forma de especulação estava associada às formas de intervenção do Estado no urbano, que seguiam (e não precediam) o parcelamento e a ocupação do solo. Ao instalar as infraestruturas necessárias às áreas mais periféricas, já ocupadas, o poder público acabava por valorizar indiscriminadamente as terras vazias que haviam permanecido entre as áreas mais centrais e a fronteira da expansão urbana. Esse processo era apontado como “disfuncional” ou “perverso”, a partir de três argumentos:

- porque mantinha “artificialmente” grandes extensões de terra fora do mercado, pressionando para cima o preço dos terrenos em oferta;
-
- porque implicava em um maior custo de investimento para a instalação das infraestruturas, nas áreas efetivamente ocupadas;
-
- porque o investimento público em infraestrutura resultava na valorização de áreas privadas.

¹Adauto Cardoso é arquiteto, doutor em planejamento urbano e regional, professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles.

² Conforme, entre outros, SINGER (1977).

³SILVA (1999)

Na década de 1970, como tentativa de resposta a essa avaliação, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) incluiu, entre os novos instrumentos propostos no projeto de lei de desenvolvimento urbano, o IPTU progressivo, a ser aplicado sobre os terrenos vazios. É importante, no entanto, recordar que, na época, o CNDU avaliava que haveria um conflito entre os proprietários fundiários (especuladores) interessados em maximizar a valorização de suas terras e o setor da construção civil que, tendo seu lucro baseado na atividade produtiva, necessitaria da ampliação da oferta de terra para viabilizar a sua produção. No entanto, como mostraram pesquisas desenvolvidas nos anos 80, os capitais envolvidos na produção de moradias tinham o lucro sobre as operações fundiárias (e não sobre a atividade construtiva) como o componente central do lucro imobiliário. Assim, não havia interesse, pelo lado do capital, no controle sobre os processos especulativos que, como ficou claro durante os anos em que o BNH foi o responsável pela condução da política habitacional, foram alimentados pelas atividades de produção habitacional capitalista e pelo financiamento público. Segundo SILVA (1999:2):

As hipóteses sobre a relação entre um controle dos vazios e a maior oferta habitacional não estão apoiadas em análises suficientemente comprovadas. Pelo contrário, sabe-se que, no período marcado pelos financiamentos do SFH, a atividade imobiliária obteve lucros extraordinários, possibilitados pela especulação com os terrenos utilizados e o descontrole dos valores financiados. Não havia controle sobre os valores de repasse dos terrenos vinculados aos financiamentos habitacionais e sobre a percentagem por eles representada no custo dos empreendimentos. Paralelamente, a própria demanda causada pela abundância de financiamento habitacional determinou fortemente a alta de preços fundiários. Mas nada indica que a produção com recursos do SFH poderia ter sido maior ou de menor preço, se tivesse contado com instrumentos para aumentar a oferta de terrenos vazios. Por outro lado, o setor imobiliário, amplamente favorecido pela política do BNH, não utilizou seu poder para fazer aprovar instrumentos contra a retenção de terrenos, demonstrando não necessitar deles.

A partir do debate instaurado pela proposta formulada pelo CNDU, o tema chegou até à Constituição de 1988, que reconheceu formalmente a função social da propriedade. Esse tema foi ampliado pelo Estatuto das Cidades (2001) que definiu as diretrizes gerais para a política urbana, incluindo, entre outros, a

“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”;

“a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar (...) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; (...) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; (...) a recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.”

Existe, portanto, reconhecimento legal da condenação às práticas especulativas, que mantêm à margem do desenvolvimento urbano áreas à espera de valorização. O texto da Constituição, no entanto, vai além das considerações vigentes na época do CNDU ao articular explicitamente a utilização da terra ao benefício social, ou seja, afirmando que não se trata apenas de ocupar a terra vazia, ou de buscar alternativas para viabilizar o mercado, mas sim de dar substância à sua função social através da oferta de moradias populares ou de serviços e equipamentos a elas destinados, garantindo assim o direito à moradia e às cidades sustentáveis.


Todavia, durante o longo período de maturação deste debate, desde a proposta do CNDU até a promulgação do Estatuto das Cidades, muita coisa mudou nas cidades brasileiras. Uma dessas mudanças foi o progressivo adensamento da malha, com ocupação dos lotes vazios, ao mesmo tempo em que o ritmo acelerado que a ocupação periférica havia apresentado nos anos 60 e 70 arrefeceu. SILVA mostra que, em 1989, São Paulo apresentava 25% de lotes vazios, em relação ao total de área de quadras. Esse percentual se reduz, em 1997, para 17%. Os números analisados mostram, ainda, uma utilização mais intensa das grandes glebas para a realização de empreendimentos de maior porte, em substituição às práticas mais tradicionais de remembramento de terrenos menores (construídos ou não). Analisando as práticas da incorporação imobiliária em São Paulo na década de 1990, SILVA (1999) mostra que:

A ocupação dos vazios urbanos pelo mercado formal – mesmo os situados nos anéis intermediário e periférico – não tem significado uma ampliação do atendimento às faixas de menor renda. Como regra geral, o preenchimento de vazios pelo mercado se faz com construções de padrão (e preço) superior ao dos bairros, influenciando na valorização geral. A solução habitacional para a população mais pobre se dá cada vez mais por superocupação de lotes já existentes e das favelas.

Por outro lado, a ocupação de vazios com novos conjuntos para classe média ocorre paralelamente ao esvaziamento de edifícios em bom estado nas áreas mais bem dotadas de infraestrutura e serviços.

Pode-se concluir, a partir das observações acima, que o mercado, pelo menos no caso de São Paulo, a partir de um certo patamar de expansão periférica, passou a ocupar os vazios, aproveitando-se das glebas maiores para viabilizar empreendimentos de maior porte, em operações imobiliárias estruturadas sobre estratégias de sobrevalorização a partir da transformação social (elitização) das áreas em que atua.⁴ Isso pode significar, por um lado, que eventuais práticas especulativas de retenção de terras pelos proprietários foram bem sucedidas, mas pode significar também que uma parcela dessa valorização foi apropriada pelos capitais imobiliários. Outra consequência importante é que, com isso, reduziram-se os vazios passíveis de ocupação para viabilizar políticas de ampliação do acesso à terra para as camadas de baixa renda.

⁴Para uma discussão mais aprofundada sobre as estratégias de buscas de sobrelucros praticadas pelo capital imobiliário, ver RIBEIRO (1997).



Como já anuncia a citação acima, além da ocupação de terrenos vazios, o processo de desenvolvimento urbano na maioria das grandes cidades brasileiras nas últimas décadas foi marcado pelo deslocamento dos centros tradicionais e pelo surgimento de novas centralidades. Com isso o mercado imobiliário abriu novas fronteiras de valorização, principalmente nos setores de escritório e de lojas, mas também no setor de empreendimentos residenciais para as classes alta e média.⁵ A produção desses novos espaços, muitas vezes amparada em intervenções do Estado, deixou para trás um conjunto de territórios subocupados, ou que passam a ser predominantemente ocupados por populações de baixa renda, seja através de atividades econômicas de cunho popular, seja através de processos de encortiçamento dos prédios existentes. Esses territórios logo passam a ser denominados como degradados, o que corresponde, em parte, ao abandono a que são relegados os prédios desocupados, que passam a não contar mais com investimentos de manutenção pelos seus proprietários, mas que também corresponde a uma visão negativa sobre a população que passa a usar preferencialmente este território. A resposta do poder público a esse processo, se dá através de um conjunto de intervenções que passaram a ser denominadas como revitalização, regeneração, reabilitação ou requalificação urbanas. É importante refletir um pouco sobre essas denominações.

Revitalização, segundo o dicionário,⁶ significa “dar nova vida a; revigorar; vitalizar”. Ou seja, trata-se de levar vida (ou vigor) a algo morto ou sem força. Requalificar significa trazer de volta qualidades perdidas. Qualidade é “propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza”, ou seja, algo que define a peculiaridade de cada coisa. Ou ainda, “dote, dom, virtude”. Tratar-se-ia, nesse caso, portanto, de recuperar a peculiaridade de cada território ou de recuperar as suas características mais positivas (dotes, dons ou virtudes). Reabilitação significa “recobrimento de crédito, de estima, ou do bom conceito perante a sociedade”, ou “restauração à normalidade, ou ao mais próximo possível dela, de forma e de função alteradas por algum tipo de lesão” ou ainda, já incorporando o seu sentido urbanístico “o conjunto de medidas que visam a restituir a um imóvel ou a um complexo urbanístico a capacidade de utilização”. Capacidade de utilização que pressuporia uma restauração de um bom conceito perante a sociedade ou a recuperação da normalidade do que foi lesionado.

Todas essas definições trazem implicações simbólicas que não devem ser desconsideradas. Os espaços objeto de intervenção são vistos como “mortos”, “sem vigor”, “sem identidade”, “sem virtudes”, “mal vistos pela sociedade”, “anormais ou subnormais”. Não por acaso essas áreas são tratadas como “degradadas” ou abandonadas. Cabe, nesse sentido, uma reflexão sobre o que eram essas áreas renovadas, revitalizadas, requalificadas ou reabilitadas, antes da sua intervenção e qual o resultado desse processo.

⁵ São característicos deste período: os empreendimentos comerciais tipo shopping-center, os conjuntos de torres para escritórios, como no caso da renovação da Av. Águas Espraiadas, em São Paulo, e a produção de condomínios fechados em novos bairros de elite.

⁶ Novo Aurélio Dicionário da Língua Portuguesa.

Reabilitação urbana em áreas centrais – o debate internacional

O debate sobre a experiência internacional de reabilitação urbana das áreas centrais é marcado pela questão do enobrecimento (gentrification)⁷. Trata-se da substituição da população residente ou que utilizava uma determinada área da cidade, a partir de intervenções do mercado ou do poder público. Ressalta-se que, nos países centrais, com a nova atratividade exercida pelas edificações antigas existentes nas áreas centrais e que eram, em muitos casos, moradia de camadas sociais mais pobres, as novas camadas superiores passaram a procurar e valorizar estes espaços, provocando a expulsão dos mais pobres.

A transformação da área central de Nova Iorque é paradigmática⁸. Ela tem início nos anos 60, com a ocupação de áreas industriais decadentes na região do Soho – os lofts – por artistas em busca de espaço, baixos aluguéis, moradia junto ao trabalho etc. Conforme cresceu o número de artistas, cresceu também proporcionalmente o de bares e cafés, gerando um processo que acentuou a expulsão da pequena indústria, distribuidores e atacadistas remanescentes. Esse processo gera ainda um progressivo aumento nos preços de aluguéis e uma revalorização simbólica da área, levando a que seja objeto de uma nova demanda nos anos 80: a dos yuppies.

Outra área, ainda em Nova Iorque, objeto de renovação, é o Upper West Side. Espaço ocupado por imigrantes porto-riquenhos após a Segunda Guerra Mundial, é objeto de investimentos públicos nos anos 60, para ocupação por famílias de baixa e média renda. Nos anos 80 a área é demandada pelos novos profissionais, também atraídos pela revalorização simbólica do espaço construído - brownhouses e rowhouses - e pela proximidade ao local de trabalho.



Apartamentos no Upper West Side em Nova York. Foto/Pixabay

⁷ Ver SMITH (2006)

⁸ WALLOK (1993).

O caso do Lower East Side é também significativo. Habitado por hippies e esquerdistas nos anos 60 e por traficantes na década seguinte, é incorporado na grande estratégia de transformação de Manhattan, orquestrada pelos grupos imobiliários e financiada pela prefeitura da cidade, nos anos 80⁹. Transformada em “East Village”, a área concentrou alto número de galerias de arte, clubes noturnos e restaurantes, atraindo assim uma demanda de outro tipo.

Os exemplos acima citados, que poderiam ser reproduzidos também para outras cidades, denotam algumas tendências básicas. A renovação de áreas centrais se dá pela substituição de áreas industriais, afetadas pela reestruturação econômica¹⁰, por moradias, através de uma transformação de uso e de uma conversão espacial que gera uma requalificação simbólica de toda a área. Este mesmo processo pode se dar com a remoção - induzida ou espontânea - de populações empobrecidas, moradoras de áreas residenciais antigas. Essa transformação, todavia, tem dois pressupostos: uma intervenção pública e uma requalificação simbólica destes espaços. A renovação das docklands, em Londres, ou de Battery Park, em Nova Iorque, sintetiza estes dois pressupostos.

Além das áreas centrais, outros bairros passam também por importantes modificações, a partir das mudanças que se operam na estruturação econômica das cidades, com o deslocamento ou a perda de funções industriais e o conseqüente abandono de galpões e outras construções de mesmo tipo. Também a essas áreas são aplicadas as denominações acima descritas.

A nomeação desses espaços – de moradia popular ou de atividades que envolvem trabalho manual ou de baixa qualificação – como “degradadas”, “mortas”, “sem vigor”, “sem identidade”, “sem virtudes”, “mal vistas pela sociedade”, “anormais ou subnormais”, traz um traço de preconceito contra o que é popular e traduz na verdade com precisão o projeto de enobrecimento que implica a expulsão dos antigos moradores e sua substituição pelas novas elites ou pelas atividades de consumo por elas valorizadas – galerias de arte, cafés, livrarias etc. É exemplo sintomático desse processo, no caso brasileiro, a renovação da área do Pelourinho, em Salvador (GOMES, 1995).

As ocupações e luta pela moradia

No entanto, uma outra mudança importante ocorre também nas cidades brasileiras, principalmente a partir da década de 1990, que veio requalificar o debate sobre vazios e sobre a degradação dos centros. Trata-se do movimento de ocupação de prédios em áreas centrais, que trouxe para o centro o debate sobre a ausência de moradia e sobre os problemas recorrentes da habitação periférica.

⁹ Sobre a estratégia de transformação de Nova Iorque em uma “cidade global”, a partir da transformação da área central pela produção de novos espaços de escritórios e habitação de luxo, ver também FICHT, R. (1993)

¹⁰ ITC (1993) sugere que a decadência industrial não é apenas fruto da reestruturação econômica, mas também resultado da falta de apoio institucional e governamental a processos de modernização desse parque industrial, como sinal da opção pelo modelo de desenvolvimento imobiliário ancorado em lançamentos comerciais e residenciais de alta renda.

Uma avaliação mostra que, em 2000, haviam 14 prédios ocupados na área central de São Paulo, abrigando cerca de 2.000 famílias. Esse número é sempre mutável, já que muitas das ocupações são desalojadas por despejos judiciais. Existem casos de resistência mais duradoura¹¹ e de ocupações que conseguiram conquistar a regularização e financiamento para obras de adequação dos prédios ocupados às necessidades das famílias residentes.

O movimento começou em São Paulo, a partir da ocupação de prédios e da luta da população residente em cortiços nas áreas centrais contra a remoção. Segundo BARBOSA e PITA (s/ data) a primeira ocupação da Alameda Nothman (Casarão dos Santos Dumont) foi em 1983 e em 1986, ainda na administração Jânio Quadros, centenas de famílias encortiçadas foram removidas do Monumento dos Arcos na Avenida 23 de Maio de São Paulo, apesar da resistência. A partir daí, segundo BARBOSA e PITA (s/ data):

Em 15 de junho de 1991 a Arquidiocese de São Paulo organizou o primeiro encontro de Cortiços da Pastoral da Moradia, deste Encontro surge o Movimento Unificado de Cortiços (MUC) com apoio do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Este movimento se transforma na Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), matriz de todos os Movimentos de Moradia da região Central: Movimento de Moradia do Centro (MMC), Fórum de Cortiços e Sem Teto de São Paulo - Movimento Sem Teto do Centro (MSTC).

A luta pela habitação popular no centro de São Paulo ganhou força com os projetos desenvolvidos durante a gestão de Luiza Erundina à frente da prefeitura, que instauraram uma nova maneira de pensar o cortiço, a partir do princípio da manutenção daquela população na área central, com garantia, por outro lado, de melhoria significativa das condições de habitabilidade dos prédios. O programa de regularização e melhoramentos de cortiços desenvolvido em São Paulo, virou modelo para o Brasil, tendo se desenvolvido uma iniciativa semelhante, porém de menor escala, no Rio de Janeiro.

A partir da criação dos movimentos e do seu fortalecimento durante a gestão Erundina, as práticas de ocupação de prédios ganham força, trazendo para a agenda pública a questão da carência de moradia e do enorme desperdício social representado pelo parque imobiliário sem utilização na área central. O movimento, nascido em São Paulo, logo se expande para outras cidades do país:

¹¹ No Rio, um dos exemplos mais bem-sucedidos é o da ocupação Chiquinha Gonzaga, na Central do Brasil, que completou dois anos no último dia 23. No local, no endereço de um prédio pertencente ao INCRA, estão abrigadas 68 famílias, lutando para obter legalmente a cessão do imóvel. Outro exemplo é a ocupação Zumbi dos Palmares, na Praça Mauá, ocorrida em 2005.

¹² Trata-se do programa Novas Alternativas, responsável pela reforma de dois casarões tombados na área central da cidade do Rio de Janeiro.

A ocupação do prédio do INSS em 2001 em Recife; a ocupação do prédio do Hospital Córdio-Minas em Belo Horizonte, em 2003; a ocupação do prédio do INSS em Porto Alegre em 2005; as ocupações dos Sem Teto do Rio de Janeiro; as ações de resistência dos moradores na restauração do Pelourinho em Salvador, e a luta contra os despejos em Alcântara e São Luis, são alguns exemplos de como esta luta não é apenas local e pode até sob alguns aspectos ter sua matriz organizativa na cidade de São Paulo, mas hoje, sem dúvida, tem alcance nacional.¹³

Essa realidade, tematizada politicamente pelos movimentos de moradia, veio a se fortalecer com a divulgação dos dados do déficit habitacional, pela Fundação João Pinheiro que, utilizando dados sobre imóveis vagos disponibilizados pelo IBGE, mostrou que o estoque imobiliário sem utilização seria suficiente para abrigar a população em situação de déficit habitacional. Análises específicas sobre a área central de São Paulo mostra que os imóveis residenciais vazios chegam a 12% do parque residencial existente na área central, enquanto os comerciais chegam a 20% (BONFIM, 2005). A mesma pesquisa, interrogando os proprietários desses imóveis, mostrou que a expectativa de recuperação dos valores imobiliários anteriores permanece, fortalecida pelos anúncios sobre a intervenção do poder público na “recuperação”, “regeneração” ou “requalificação” destes bairros. Essa expectativa se traduz em aumento de preço para venda ou aluguel e em manutenção do imóvel fora do mercado à espera da valorização. Ou seja, independentemente da não existência de mercados solváveis para esta oferta, os preços mantêm-se acima das possibilidades das camadas mais desfavorecidas da população, para quem a moradia no Centro se revestiria de vantagens de acessibilidade e de ganhos de qualidade de vida indubitáveis.



*Ocupação Lanceiros Negros, do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), em Porto Alegre.
Foto: Caroline Ferraz/Sul21*

¹³ BARBOSA e PITA (s/ data).



Conclusões

A questão da ocupação socialmente responsável dos vazios urbanos entrou fortemente na agenda política da administração das cidades brasileiras com a Constituição de 1988 e, mais importante, com o Estatuto da Cidade, em 2001. No entanto, muita coisa mudou nas cidades brasileiras entre as primeiras propostas, na década de 1970, e as possibilidades concretas de intervenção que se desenham hoje. Nesse sentido, cabem algumas reflexões, mais como propostas para uma agenda de pesquisa e reflexão que possa orientar os atores sociais nas suas ações.


Em primeiro lugar, em muitas cidades já não parece ser realidade a ideia, vigente nos anos 70, de vastas extensões de terra infraestruturada e desocupada à espera da valorização. Nossas cidades são hoje mais densas e compactas do que eram nos anos 70, com a redução do ritmo da expansão periférica e com o aproveitamento de oportunidades de valorização que se abriram com o deslocamento das fronteiras da atuação do capital imobiliário em relação aos mercados de comércio, serviços e residências de média e alta renda.

Nesse sentido, é hoje mais importante do que nunca que se qualifiquem os terrenos vazios, em função da sua situação real de disponibilidade jurídica e de possibilidades físicas para ocupação. Uma boa parte destes vazios, por exemplo, pode ser formada por lotes de pequenas dimensões, de pequenos proprietários (de renda baixa ou média baixa) que, além de serem poucos adequados para pensarmos uma ampliação efetiva da oferta de moradias, não se constituem exatamente como imóveis para especulação, mas como patrimônio de camadas populares ou de camadas médias empobrecidas. Existem ainda muitas áreas com problemas de titularidade jurídica ou submetidas a regimes institucionais específicos e, portanto, inadequadas para ocupação.

Há que se considerar ainda, nas propostas de ocupação de vazios que muitos bairros já estão com níveis de densidade muito altos o que dá aos vazios existentes um papel importante na manutenção de uma certa qualidade de vida local. Nesse sentido, estas áreas cumpririam muito melhor a sua função social se fossem destinadas a espaços livres e áreas de uso público, do que se utilizadas para moradia.

Outra mudança sobre a qual cabe refletir é que todo o debate sobre vazios tinha como horizonte terrenos livres de construção e não exatamente prédios inteiros desocupados. Assim, não é muito claro ainda se os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto das Cidades nos permitem atuar com eficiência na ocupação desses prédios. Uma situação peculiar, neste sentido, diz respeito aos galpões abandonados que já estão sendo ocupados, por iniciativa da população, para fins de moradia, configurando situações de risco e insalubridade alarmantes.¹⁴ Trata-se, ao mesmo tempo, de áreas extensas e que poderiam ser efetivamente aproveitadas, dentro de um projeto de recuperação adequado.

¹⁴Essa situação aparece com clareza na cidade do Rio de Janeiro, principalmente na região do entorno da Av. Brasil que passou por intenso processo de desindustrialização.



A elaboração recente dos Planos Diretores na grande maioria das cidades brasileiras certamente trouxe novas informações sobre o tema dos vazios e a possibilidade de que se comece a montar um painel mais amplo sobre o assunto, ao invés de ficarmos ainda em torno de estudos de caso e de informações de natureza e grau de profundidade diferenciados para cada realidade. Trata-se de um desafio que envolve não apenas os pesquisadores da área, mas todos aqueles interessados em reconstruir nossas cidades segundo os valores da igualdade, da democracia e da justiça social.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO:

1. Por que a existência de vazios urbanos para especulação imobiliária é prejudicial ao interesse coletivo?
2. Como você definiria a função social da propriedade?
3. Se você fosse/for um gestor público, que solução proporia para lidar com os vazios urbanos?

Bibliografia

BARBOSA Benedito Roberto; PITA Sidnei Eusébio. A trajetória das lutas do centro: das ocupações e resistência às conquistas. Material Didático do Curso de Capacitação em Desenvolvimento de Projetos Urbanos de Interesse Social. São Paulo: LABHAB FAUUSP, s/ data. Disponível em <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/index.html>, consultado em 20/07/2008.

BOTELHO, T. (2006) 'A revitalização da região central de Fortaleza (CE): novos usos dos espaços públicos da cidade'. In Frúgoli JR., H.; Andrade, L. T. de; Peixoto, F. A. (org.) (2006) A cidade e seus agentes: práticas e representações (PUC Minas; EDUSP, Belo Horizonte) 45-67.

FITCH, Robert (1993) The assassination of New York City. (Verso, Nova York).
FIX, M. (2007) São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. (Boitempo, São Paulo).

GOMES, M. A. A. de F. (ed.) (1995) Pelo Pelô: história, cultura e cidade (Editora da Universidade Federal da Bahia, Salvador)

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SILVA, Helena Menna Barreto. Vazios urbanos – requalificando o problema na Grande São Paulo. Texto apresentado no International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Rio de Janeiro, 26-30 abril 1999.

SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1977.

SMITH, N. (2006) 'A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global'. In Bidou-Zachariasen, C (org.) De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. (Anablume, São Paulo) 21-58.

SORKIN, M. (ed.) (1992) Variations on a theme park: The new American city and the end of public space (The Noonday Press, Nova York).

WALLOCK, L. (1993) La Metaphore des 'deux villes': gentrification et deracinement a NY aujourd'hui. In: Blanc, M.; Le Bars. S. (ed.) Les Minorités dans la Cité: perspectives comparatives (L'Harmattan, Paris).



Democracia e Cidadania: dilemas e desafios para um governo popular

Orlando Alves dos Santos Junior¹

Será que o Brasil é um país democrático? Sob muitos aspectos podemos dizer que sim, mas sob outros podemos levantar diversas dúvidas. Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 pode ser considerada o marco não apenas da redemocratização brasileira, mas também da instituição das bases de um regime político no qual a população é chamada a participar e a ter papel ativo na gestão pública, especialmente no plano local.

Há que se indagar, porém, sobre os limites para a consolidação dessa nova ordem democrática, em razão das grandes distâncias sociais que separam as classes, as regiões, as cidades e até mesmo os bairros, em mundos contrastantes em termos de condições sociais e qualidade de vida. Nos últimos anos também assistimos a retrocessos políticos e sociais graves, expressos tanto no golpe institucional que retirou Dilma Rousseff da presidência (2016), quanto na posterior eleição do presidente ultraconservador Jair Bolsonaro (2018). **Estes fatos apenas revelam o quanto é frágil a nossa democracia.**

Neste artigo pretendemos discutir exatamente o problema da democracia, seu conceito, os processos de democratização e desdemocratização a partir das condições para sua efetividade no contexto brasileiro. Para tanto, nos parece fundamental começar discutindo o próprio conceito de democracia e sua relação com a cidadania. Afinal, o que é democracia?

¹Sociólogo, doutor em planejamento urbano, professor do IPPUR/UFRJ, pesquisador do coordenação do INCT Observatório das Metrôpoles, bolsista produtividade CNPQ Nível 2.

Democracia como lógica da igualdade

Como sabemos, a democracia não se desenvolveu de forma linear e progressiva na história. Ou seja, olhando a história das civilizações, podemos perceber avanços e recuos na adoção da democracia como prática e como regime de governo. Robert Dahl (2001), um dos grandes pensadores sobre a democracia, argumenta que provavelmente existiram formas de democracia em governos tribais mesmo antes do reconhecido nascimento da democracia na Grécia antiga. Para o autor, a democracia como forma de governo “parece ter sido inventada mais de uma vez e em mais de um local.” (Dahl, 2001, p.19). O que Dahl sugere é que sempre que existirem condições favoráveis e adequadas, a democracia pode ser inventada e reinventada. E também o oposto. Sempre que essas condições deixem de ser favoráveis, a democracia pode sofrer retrocessos e mesmo ser abandonada como forma de governo. Por isso podemos falar em democratização e desdemocratização como sugere Charles Tilly (2013).

Mas quais seriam as condições favoráveis para o surgimento e invenção da democracia? Inspirados por Dahl, podemos imaginar uma comunidade territorial com uma forte identidade social coletiva, que existe de forma relativamente autônoma e em liberdade em relação às outras comunidades territoriais, e com pessoas compartilhando o sentimento de pertencimento e igualdade. Essas condições - identidade do grupo, autonomia e pouca interferência do exterior, e o compartilhamento do status de igualdade entre as pessoas da comunidade - conformam o que Dahl chama de lógica de igualdade. Como afirma Dahl (2001, p. 20), “um impulso para a participação democrática desenvolve-se a partir do que poderíamos chamar de lógica da igualdade.”

Em síntese, a democracia pressupõe o princípio da igualdade. As pessoas precisam se sentir iguais, compartilhar o sentimento de igualdade, para que a democracia possa emergir e existir como forma de governo em uma determinada comunidade territorial.

Na sua origem, a democracia significava alguma forma de participação direta nas decisões sobre a organização e a vida da comunidade territorial. Em outras palavras, alguma forma de participação direta no governo da comunidade.

Mas a história da democracia foi e ainda é marcada por intensas disputas sobre as formas como esse princípio de igualdade deve ser vivido. Apesar das disputas que ainda hoje ocorrem, no decorrer do século XX uma certa concepção de democracia se tornou hegemônica.

A concepção hegemônica de democracia

A democracia que conhecemos é resultado de um longo processo histórico de disputas em torno de diversas questões relativas ao processo decisório, envolvendo quem deve participar das decisões, como as decisões devem ser tomadas e qual o espaço para manifestação e oposição ao governo.

Progressivamente, ao longo do século XX, nas sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, foi se consolidando uma certa concepção de democracia, que se tornou hegemônica e que podemos denominar de democracia liberal-representativa.

Como afirmam Boaventura Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 39-40), esta concepção hegemônica "implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos. Essa concepção hegemônica representa uma tentativa de compatibilizar a relação tensa e contraditória entre capitalismo, que se baseia na liberdade do mercado e na subordinação das decisões ao mercado, e democracia, que se baseia nas decisões coletivas e na subordinação do mercado à vida coletiva. Em síntese, esta concepção hegemônica está fundada nos seguintes pontos:

- a) pela separação da esfera econômica da esfera política. Na esfera econômica vigora os imperativos do mercado capitalista e na esfera política se inscrevem os processos deliberativos relativos a ordem social e econômica, respeitada a liberdade do mercado. Esta separação expressa a "prioridade conferida à acumulação em relação à redistribuição social" (Santos e Avritzer, 2002, p. 59) presente na concepção hegemônica da democracia.
- b) pela limitação da participação política, tanto individual quanto coletiva (Santos e Avritzer, 2002, p. 59), o que se expressa fundamentalmente na incorporação do mecanismo da representação como principal forma de exercício da cidadania política. A representação funciona como um filtro tanto das pessoas que podem participar dos processos decisórios no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo, como das demandas que chegam às estruturas de poder decisório.
- c) pela adoção de um significado de democracia como forma, ou seja, como os procedimentos adotados, e não como substância, isto é o conteúdo da democracia. Neste caso, o que importa é se as regras e os procedimentos são considerados democráticos e não se a democracia produz maior justiça social. E cada vez mais a democracia passou a ser identificada com "um conjunto de regras para a constituição de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar, o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado" (Santos e Avritzer, 2002, p. 45)

Essa concepção hegemônica vai se fortalecer junto com a ideia da inevitabilidade da representação nas democracias em territórios nacionais, onde supostamente não seria mais possível implementar a democracia direta.

Em suma, a concepção hegemônica resolve as contradições e tensões entre capitalismo e democracia subordinando a democracia ao capitalismo. O que aconteceria se ocorresse o contrário, ou seja, se o capitalismo se subordinasse à democracia? Talvez a democracia fosse capaz de colocar limites à propriedade privada e à liberdade do mercado, promovendo assim algum grau de igualdade social. Até que ponto esta realidade imaginária seria aceita pelos capitalistas? Talvez esta realidade revelasse a incompatibilidade entre democracia e capitalismo, quando a democracia é plena, efetiva e vivida integralmente.

Tomando como referência a participação ativa, inclusiva e universalista da população na deliberação dos destinos da sociedade, Santos e Avritzer denominam a democracia hegemônica de Democracia de Baixa Intensidade.


A Democracia Liberal: desigualdades sociais e desigualdades de poder

Na perspectiva da democracia liberal hegemônica, podemos dizer que um regime democrático tem duas dimensões fundamentais: primeiro, é um regime representativo de governo, em que o único mecanismo de acesso às principais posições de governo ocorre por meio de eleições livres e competitivas, implicando na garantia a todos os cidadãos dos direitos de votar e de ser votado. Segundo, é um regime em que o sistema legal garante liberdades e direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política (O'Donnell, 1999)

Essa definição, para os autores que a adotam, pressupõe que para a efetividade do regime democrático não basta a realização de eleições; estas devem ser competitivas, regulares e institucionalizadas. Ao mesmo tempo, essa definição afirma a necessidade de um conjunto de liberdades que assegura a realização de eleições livres e isentas (O'Donnell, 1999).

Como O'Donnell argumenta, é interessante observar que os direitos de votar e de ser votado atribuídos a todos os cidadãos e expressos em um sistema legal definem uma condição na qual cada agente é concebido como indivíduo que partilha de uma condição básica de igualdade (a lógica da igualdade) na qual é dotado de capacidade cognitiva e de razão prática para tomar decisões que considere as melhores para si mesmo e para a comunidade da qual faz parte.

Essa condição, de agente portador de direitos, também é produto de uma decisão da sociedade, já que implica a institucionalização de “uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável” (O'Donnell, 1999, p. 615), ou seja, que concebe o indivíduo como “um sujeito jurídico dotado de direitos civis subjetivos” (p. 603). A lógica da igualdade está fundada nessa visão, somos iguais como seres humanos, nas nossas capacidades e nos nossos direitos fundamentais. E essa concepção de igualdade é a base da definição da cidadania e dos direitos civis.



Qual a importância disso tudo? A importância é perceber que a cidadania política faz parte dos direitos civis, que historicamente a antecederam, como pode ser confirmado pela análise histórica do surgimento e desenvolvimento da cidadania e da democracia nos países centrais da Europa (Marshall, 1967).

A concepção de agentes que compartilham uma condição de igualdade e que são portadores de direitos e a constatação do nexos orgânico e histórico entre direitos políticos e civis possibilitam afirmar que existe um vínculo entre as condições da efetividade da democracia e as desigualdades sociais existentes em uma dada sociedade. Ou dito de outra forma, desigualdades sociais se expressam em desigualdades de poder. Portanto, é impossível a existência efetiva da democracia sem o acesso e a garantia do exercício dos direitos fundamentais à existência humana, à medida que põe em risco a própria possibilidade de escolhas e decisões fundadas na autonomia e na liberdade de ação dos indivíduos. Apesar de terem as mesmas capacidades, as possibilidades dos agentes exercerem essas capacidades podem ser afetadas pelas desigualdades sociais.

Dessa concepção, resultam quatro questões fundamentais para a nossa discussão. Primeiro, vemos que o exercício dos direitos está na base da concepção de cidadania moderna, entendido na sua forma contemporânea, como direitos civis, políticos e sociais atribuídos aos agentes em determinado território. Segundo, percebemos que a visão moral por trás da concepção de agentes portadores de direitos funda-se na visão do indivíduo como sujeito dotado de autonomia (capacidade de se reconhecer) e de capacidade cognitiva (ser capaz de tomar decisões fundamentadas). Terceiro, como o indivíduo não existe isoladamente, mas sua existência depende sempre dos vínculos sociais que ele estabelece, podemos dizer que a condição de agente portador de direitos é condição fundamental para a associação e a participação cívica e política na sociedade. Por fim, essa concepção de democracia implica na aceitação das ideias divergentes, na possibilidade de conflitos e em disputas pelo poder político.

A dinâmica democrática tem como característica singular exatamente a disputa em torno das dimensões que definem a cidadania, ou seja, em torno dos aspectos em que a condição de agente portador de direitos está em jogo. Como sublinha O'Donnell (1999, p. 627), a condição de indeterminação das liberdades políticas, a permanente possibilidade de extensão ou retração dos direitos sociais e civis "constituem o campo no qual se realiza a competição política na democracia, e assim deverá continuar. "

Democracia e Governo Local

Considerando a concepção da democracia hegemônica liberal representativa, vale agora discutir o papel e as possibilidades do governo local no aprofundamento da dinâmica democrática e no enfrentamento do quadro de desigualdades sociais, que, como vimos, afeta diretamente a efetividade da democracia (Santos Junior, 2001). A importância dessa discussão é reforçada pelo fato da relação do cidadão com o regime (de natureza nacional) ser mediada, em muitos aspectos, pelo município como entidade política e administrativa com relativa autonomia. Além disso, essa mediação cresce como resultado da descentralização política institucional em curso, que vem fortalecendo a esfera local de governo por meio da atribuição de novos papéis aos municípios e da municipalização de diversas políticas públicas, antes sob responsabilidade direta de âmbitos mais centralizados do governo.

É verdade que, sob o ponto de vista formal/legal, é o Estado Nacional como entidade territorial que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania, ou seja, que garante a atribuição universalista e incluyente desses direitos. É verdade também que, do ponto de vista substantivo, o Estado Nacional é responsável por diversas políticas que afetam todas as dimensões da cidadania (política econômica, políticas sociais, previdência, etc.). Além disso, o Estado Nacional é responsável pelos sistemas nacionais de bem-estar (saúde, educação, meio ambiente, criança e adolescente, política urbana, etc) e pelas redistribuições de fundos orçamentários entre os entes federados no território nacional. Tudo isso vai afetar diretamente as condições de vida e o grau de igualdade ou desigualdades sociais existentes na sociedade.

Portanto, sem desconsiderar o papel fundamental exercido pelo Estado Nacional, queremos destacar a relativa autonomia da esfera local de governo e sua importância na promoção ou retração da dinâmica democrática. Nessa perspectiva, vejamos duas questões:

(i) as condições locais de exercício efetivo dos direitos de cidadania. Apesar do rol de direitos civis, sociais e políticos fundamentais ser definido pelo sistema legal em âmbito nacional, e diversas políticas serem de responsabilidade do governo federal, os municípios podem ter autonomia em certas esferas capazes de alargar ou restringir, o exercício efetivo desses direitos.

Tomemos, por exemplo, o direito à informação. Um município pode ter autonomia para instituir formas mais democráticas de acesso às informações sobre sua realidade social ou sobre seu orçamento municipal por meio, por exemplo, de bancos de dados informatizados ou da divulgação de informações orçamentárias de domínio público, que podem ser decisivas para a participação e tomada de decisão pelos diferentes grupos sociais. E, principalmente quanto aos direitos sociais, os municípios podem desempenhar um papel determinante no exercício desses direitos, por meio da regulamentação das políticas urbanas, de educação, de saúde, dos transportes, das crianças e adolescentes etc. E como vimos anteriormente, as condições de exercício da cidadania política estão associadas às condições de exercício mais amplo dos direitos civis e sociais. Portanto, o alargamento desses direitos pode ser essencial nas condições que tornam possíveis a participação dos cidadãos na vida política da cidade.

No Brasil, são diversos os exemplos de inovações no plano local em torno da atribuição de novos direitos sociais. E concretamente percebemos que os municípios brasileiros se têm diferenciado no enfrentamento das desigualdades sociais e dos problemas da pobreza, por meio de políticas redistributivas da renda e da riqueza produzidas no espaço das cidades; por meio da inversão de prioridades na alocação de recursos públicos; de investimentos nas áreas da educação e da formação profissional; e de políticas de prevenção e combate à violência.

No contexto vivido pelo Brasil a partir de 2016, e aprofundado a partir das eleições de 2018, de inflexão ultraconservadora, difusão das ideias neoliberais e adoção de políticas de austeridade fiscal, as diferentes respostas dadas pelos municípios a este cenário ganham ainda mais importância no alargamento ou retração dos direitos civis, políticos e sociais.

Além desse aspecto, há um outro componente ligado ao contexto social local que marca as possibilidades de participação dos cidadãos. Esta é a segunda questão que queremos destacar.

(ii) as características do contexto social local, no que diz respeito à cultura política (ou cívica) e à conformação de esferas públicas. A cultura política e a conformação de esferas públicas são fundamentais para a participação dos cidadãos na dinâmica democrática das cidades.

O contexto social é onde se exerce a vida política ou cívica, podendo se conformar o que Putnam denomina de “comunidade cívica”, caracterizada “por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (Putnam, 1996, p. 61). Em uma comunidade cívica, sublinha o autor, a cidadania se caracteriza (i) pelo interesse e pela participação na vida pública; (ii) pela igualdade política, o que implica direitos e deveres iguais para todos; (iii) pelo compartilhamento de valores de solidariedade, confiança e tolerância, sem negação da existência dos conflitos de interesses; e (iv) pela participação dos cidadãos em organizações sociais, que incorporam e reforçam os valores e as regras de reciprocidade da comunidade cívica (p. 100-5). Na abordagem de Putnam, a cultura cívica é a expressão não apenas das regras de reciprocidade, mas da corporificação de sistemas de participação social, formados pelas associações da sociedade civil, que representam uma forma de capital social.

O contexto social local está referido à realidade territorial construída histórica e culturalmente, muitas vezes de forma heterogênea no interior de cada país, configurando diferentes padrões de coesão social e diferentes culturas cívicas. Com efeito, vamos ter diferenças significativas entre as sociedades civis e as esferas públicas em cada território.



Aqui se apresenta um dos aspectos singulares mais relevantes na dinâmica democrática municipal, formado pela conformação e pela mobilização de esferas públicas locais, e por diferentes padrões de interação entre a esfera governamental e a sociedade civil. De um lado, a sociedade civil se estrutura e se organiza de forma diferenciada em cada realidade local. E estruturação e a organização das associações civis no plano local têm forte incidência na conformação de esferas públicas locais. Assim, o perfil da sociedade civil quanto à sua maior ou menor autonomia e quanto à sua maior ou menor mobilização é decisivo para a dinâmica de participação e para a vida política local. Por outro lado, cabe reconhecer que a ação governamental também incide e é decisiva na conformação da cultura cívica, através da instituição de arenas de interação entre o governo e as esferas públicas existentes, definindo padrões diferenciados de interação entre governo e sociedade.

E aqui também percebemos que os municípios brasileiros têm inovado e se diferenciado entre si quanto à instituição de arenas de intermediação entre o governo e a sociedade civil, traduzidas em canais de participação dos cidadãos na vida política e social, como os conselhos municipais, por exemplo, possibilitando o alargamento da esfera pública local. Nesse sentido, os municípios ao estabelecerem esses canais intermediários entre as associações e organizações de representação de interesses dos cidadãos e as instituições clássicas do sistema representativo de governo, na forma do Poder Executivo e do Poder Legislativo têm desempenhado importante papel nas respostas à crise de representação das instituições políticas, respostas que podem ser decisivas no grau de representatividade e na legitimidade do próprio governo local.

Democratização e Desdemocratização

Por tudo o que já foi exposto até agora, podemos dizer que a dinâmica democrática está sujeita a avanços e retrocessos.

A democracia quando é adotada como regime em um determinado território conforma um regime democrático. Assim, um regime democrático é um padrão de relação entre Estado e cidadãos caracterizado por interações consideradas democráticas, ou seja, que garantam que as decisões relativas à organização e ao governo territorial expressem os desejos e demandas dos cidadãos (Tilly, 2013).

Como destaca Tilly (2013), a democratização e a desdemocratização consistem em mudanças nas relações entre Estado e cidadãos, ampliando ou diminuindo a extensão na qual o Estado funciona, decide e implementa políticas em conformidade com os desejos, posicionamentos e demandas dos seus cidadãos. Portanto, para avaliar a democratização e a desdemocratização, Tilly argumenta que é preciso verificar em que extensão essa conformidade está aumentando ou diminuindo.

Mas o desafio não é apenas verificar os processos de democratização e desdemocratização, mas explicar por que eles ocorrem. Por que países, estados e municípios se tornam mais ou menos democráticos? Sem pretender responder de forma acertada a esta questão, podemos destacar três processos identificados por Charles Tilly que incidem sobre os processos de democratização e desdemocratização, que aqui estão levemente adaptados:

(i) Grau de integração e interação entre rede associativa e os processos políticos, ou o que denominamos anteriormente de padrões de interação entre a esfera governamental e a sociedade civil. Aqui estamos concebendo a rede associativa de forma ampla, envolvendo organizações sociais, pertencimento religioso, relações de parentesco, padrões de relações de mercado, formas de organização do trabalho tais como sindicalismo e cooperativismo, etc. Quando a integração e a interação entre rede associativa e os processos políticos aumentam de grau e se fortalecem, temos processos de democratização. Quando estas interações e integração diminuem ou se enfraquecem, temos processos de desdemocratização.

(ii) O grau de incidência das desigualdades categóricas sobre os processos políticos. Aqui estamos considerando 'desigualdades categóricas' as desigualdades que ocorrem em esferas sociais em torno das quais as pessoas organizam suas vidas cotidianas, ou seja, desigualdades de classe, gênero, etnia/raça, culturais, etc). Como vimos anteriormente, desigualdades sociais se expressam em desigualdades de poder. Assim, a diminuição das desigualdades categóricas e de sua incidência sobre os processos políticos leva à democratização. Inversamente, o aumento das desigualdades categóricas e de sua incidência sobre o processo político leva à desdemocratização.

(iii) O grau de controle de centros de poder paralelo sobre os processos políticos públicos, com o correlato enfraquecimento das esferas públicas democráticas. Os centros de poder paralelo podem ser constituídos por milícia, tráfico, redes de clientelismo, instituições financeiras, órgãos de comunicação, instituições religiosas, etc. Nesse caso, se diminui ou se rompe com o controle desses centros de poder paralelo sobre os processos políticos públicos, teremos uma democratização. Ocorrendo o inverso, ou seja, se aumenta o seu controle sobre os processos políticos, teremos uma desdemocratização.

A democracia direta: desafios para um governo popular

O capitalismo é um sistema econômico baseado na despossessão, nas desigualdades sociais e no poder de poucos (capitalistas) sobre muitos (trabalhadores assalariados). Se a democracia se expandiu como regime político junto com a difusão do capitalismo como sistema econômico, isso ocorreu, como vimos, com a esvaziamento do próprio sentido da democracia e de sua subordinação à lógica do mercado. Com efeito, as experiências dos regimes democráticos liberais são marcadas por (i) frágil integração e interação entre rede associativa e os processos políticos, (ii) profundas das desigualdades categóricas que se expressam em desigualdades de poder, e (iii) pelo controle dos processos políticos por grandes grupos econômicos e outros centros de poder paralelo. Com efeito, os cidadãos se sentem cada vez menos representados pelos políticos e pelos governos. A própria democracia se enfraquece.

Defender a democracia é defender o princípio da igualdade como base da organização social, é defender os direitos de todas as pessoas de participar e decidir sobre os destinos da vida coletiva, é defender a tolerância e o direito de pensar diferente.

Mas a democracia sempre vai encontrar limites para ser vivida plenamente no capitalismo. Contudo, isso não impede que ocorram avanços e experimentos emancipatórios que indiquem novas possibilidades de futuro. Nessa perspectiva, indicamos três diretrizes, elaboradas a partir das formulações de Wood (2011) e Rancière (2014), que podem orientar a promoção de novas práticas e experimentos democráticos, tanto na dinâmica dos movimentos como nos governos locais e nacionais.

(i) promover esferas públicas decisórias que superem a separação entre as esferas econômicas e políticas e que fortaleçam a importância e o poder do status da cidadania. A participação cidadã deve deliberar sobre a vida coletiva e como o território, a cidade e o país devem se organizar e funcionar.

(ii) Democracia direta por meio da mobilização de esferas públicas onde as pessoas possam interagir, confrontar ideias, divergir e convergir, conformando novos posicionamentos individuais e coletivos. Aqui vale destacar que um posicionamento coletivo democrático resultado das interações e confrontos de ideias é totalmente diferente da soma dos posicionamentos individuais. Sempre que for possível, onde for possível, deve-se promover a democracia direta.



(iii) novas formas de representação coletivas que reconheçam a inscrição dos indivíduos em coletividades, combinando a soberania individual e a soberania coletiva. Quando e onde for necessária a utilização da representação, os experimentos democráticos podem combinar formas de representação decorrente do voto individual com a representação das associações e grupos de interesse, decorrente das identidades coletivas e da inserção das pessoas em redes, organizações e movimentos sociais. Além disso, os mandatos coletivos devem ser revogáveis por meio de regras transparentes na eventualidade dos representantes se distanciarem dos posicionamentos e interesses daqueles que estão representando.

(iv) novos mecanismos de eleição e escolha dos representantes, entre os quais se destaca o sorteio. A instituição do voto como única forma de representação está fundada na distinção entre aqueles cidadãos mais ativos, preparados e capazes para exercer a representação, daqueles cidadãos mais passivos e despreparados para a vida política. Em geral a representação reforça a divisão entre governantes e governados e é um mecanismo de alienação. Os experimentos democráticos devem promover universos nos quais todas as pessoas possuam capacidades para atuar na vida política e representar a comunidade territorial ou a organização social da qual faz parte. Nesse caso, tanto faz quem vai representar a coletividade (ou a organização) já que todos estão preparados. Por isso seria muito interessante voltar a utilizar o mecanismo do sorteio para a escolha dos representantes, tal como na antiga democracia grega.

Esses princípios podem impulsionar experimentos democráticos que resgatem e fortaleçam a democracia como governo ou poder popular, fortalecendo o direito à cidade como o direito de todas e de todos de participarem das decisões sobre a organização social do território onde vivem.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Na sua opinião, qual a relação entre democracia e cidadania? Como as desigualdades podem interferir na efetividade da democracia?
2. Quais os limites da concepção hegemônica da democracia liberal representativa?
3. Como os experimentos democráticos locais podem impulsionar e fortalecer a democracia como governo popular?

Bibliografia

Dahl, Robert A. Sobre a Democracia. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

Marshall, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114

O'Donnell, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. Dados Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577- 654, 1999

Putnam, Robert. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

Rancière, Jacques. O ódio à democracia. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014

Santos, Boaventura de Souza; Avritzer, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82

Santos Junior, Orlando Alves dos. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001.

_____. Democracia e Cidadania. In: Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (organizadores). Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

Tilly, Charles. Democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013

Wood. Ellen Meiksins. Democracia Contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011



Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação¹

Sergio de Azevedo²

As políticas públicas podem ter diversos objetivos e diferentes características e formatos institucionais. O objetivo deste artigo é discutir exatamente essas diferenças, tendo como enfoque as políticas locais. Vamos tratar dos seguintes pontos: (i) tipos de políticas públicas: redistributiva, distributiva e regulatória; (ii) alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas; e (iii) associativismo e tipos de participação em políticas públicas.

I - Tipos de políticas públicas: redistributiva, distributiva e regulatória

Para abordar os diferentes tipos de políticas públicas, temos inicialmente de definir o que entendemos por política pública. Vamos, para isso, partir de um conceito mais geral, segundo o qual política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões.

Com base nesse conceito, podemos dizer que as políticas públicas têm duas características gerais. Primeiro, a busca do consenso em torno do que se pretende fazer e deixar de fazer. Assim, quanto maior for o consenso, melhores as condições de aprovação e implementação das políticas propostas. Segundo, a definição de normas e o processamento de conflitos. Ou seja, as políticas públicas podem definir normas tanto para a ação como para a resolução dos eventuais conflitos entre os diversos indivíduos e agentes sociais.

Para discutir os diferentes tipos e modelos de políticas públicas, são quatro as perguntas básicas: Qual o objetivo? Quem financia? Quem vai implementar? Quais serão os beneficiados?

¹ Texto originalmente publicado em Santos Junior, Orlando Alves dos...[et al.]. (organizadores). Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

² Cientista Político, Doutor em Sociologia e Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense.

De acordo com as respostas possíveis, as políticas públicas podem ser divididas em três tipos: (i) políticas públicas redistributivas; (ii) políticas públicas distributivas; (iii) políticas públicas regulatórias. Vejamos cada uma delas, segundo suas principais características:

1. Políticas Públicas Redistributivas

O objetivo das políticas públicas redistributivas é redistribuir renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos.

No que se refere ao financiamento, são os estratos sociais de alta renda os responsáveis por essa modalidade de política, sendo os estratos de baixa renda os beneficiários, conforme pode ser observado no Esquema 1:

Esquema 01: o financiamento das políticas públicas redistributivas clássicas



Como exemplos de políticas redistributivas clássicas, podemos citar a isenção ou a diminuição do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para camadas sociais mais pobres da cidade, e o aumento desse imposto para os setores de maior nível de renda que vivem em mansões ou apartamentos de luxo. Com os recursos da cobrança do IPTU, o município passa a financiar as políticas urbanas e sociais com o imposto pago pelos estratos de média e alta renda, promovendo uma redistribuição de renda por meio da maior tributação dos mais ricos e da redução dos encargos dos mais pobres, sem diminuir a arrecadação geral. Esse tipo de política é popularmente chamada de **“Política Robin Hood”** (lembrando a lenda do herói que rouba dos ricos para dar aos pobres).

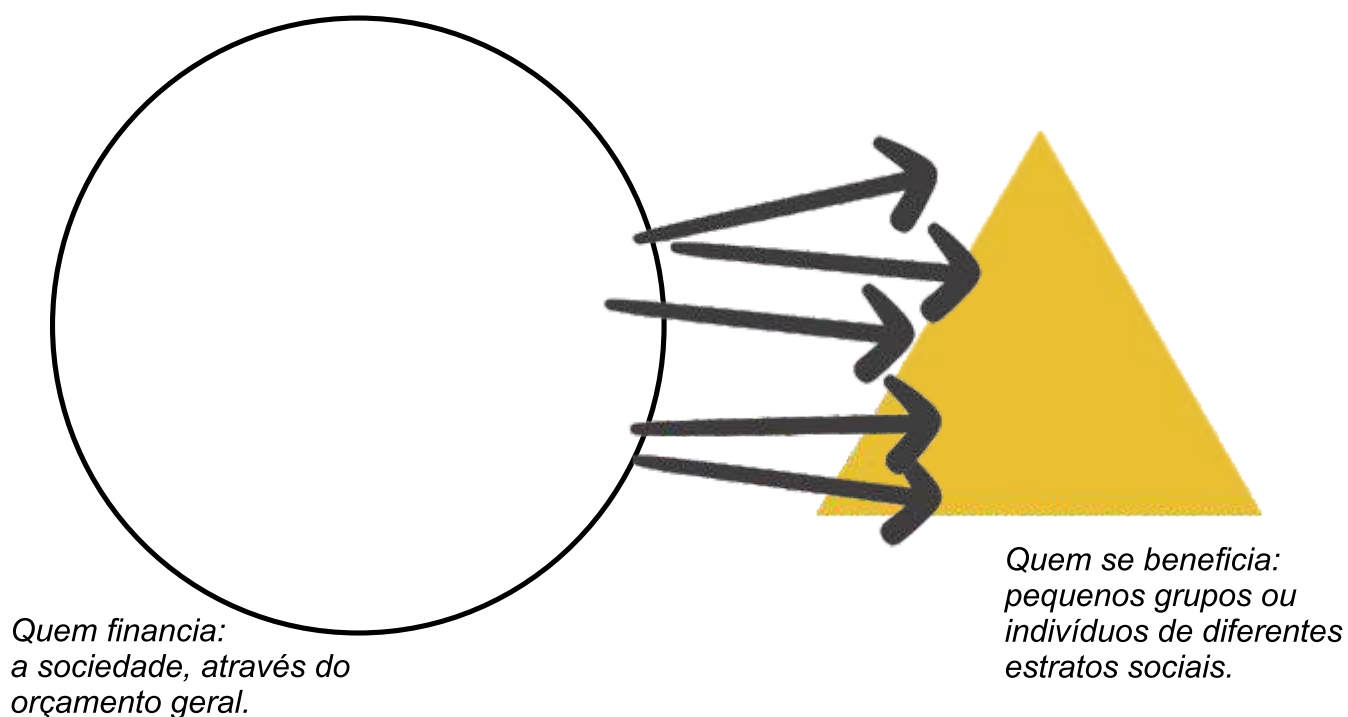
Garantidas por programas governamentais e/ou por projetos de lei, as políticas redistributivas são percebidas pelos beneficiários como direitos sociais e atingem, segundo critérios definidos, grandes grupos sociais.

2. Políticas Distributivas

As políticas públicas distributivas têm objetivos pontuais ou setoriais ligados à oferta de equipamentos e serviços públicos.

Quanto ao financiamento, é a sociedade como um todo, através do orçamento público, quem financia sua implementação, enquanto os beneficiários são pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais, conforme pode ser observado no Esquema 3:

Esquema 3: o financiamento das políticas públicas distributivas



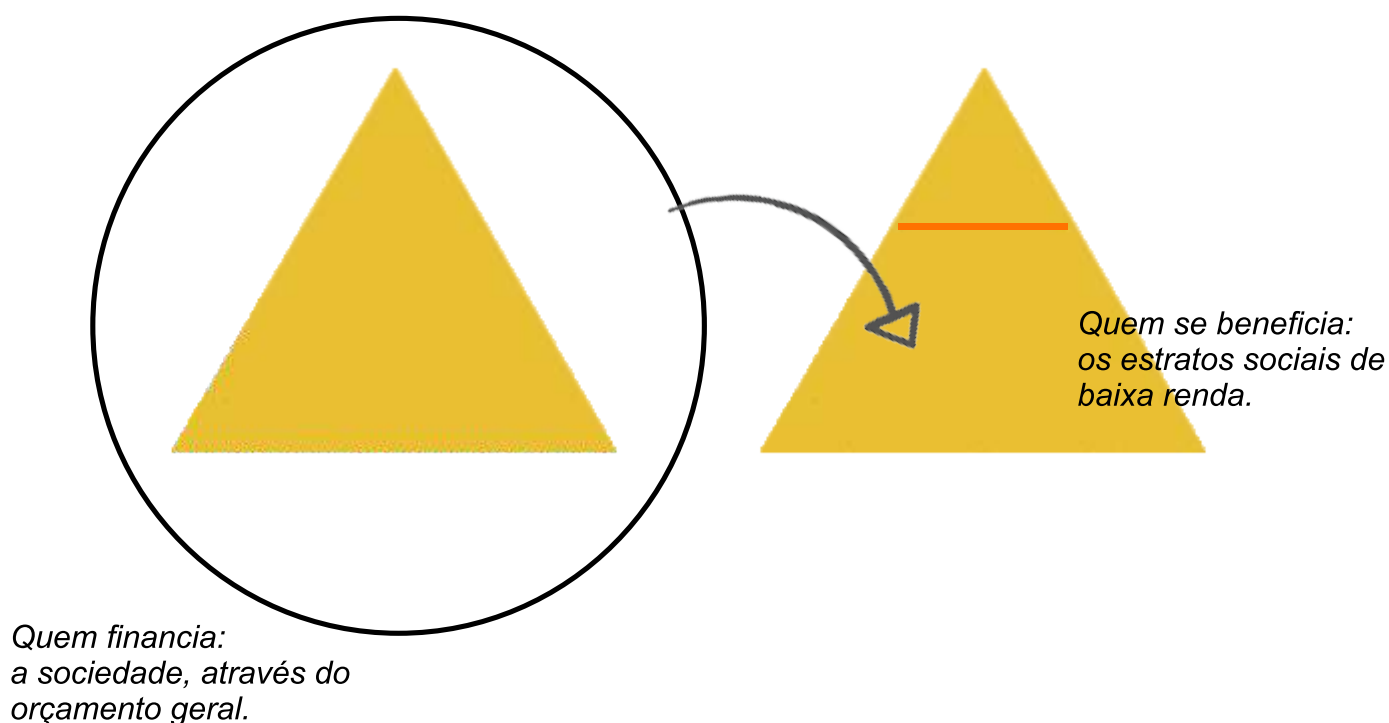
As políticas públicas distributivas atendem a demandas pontuais de grupos sociais específicos. Como exemplo, podemos citar tanto a pavimentação e a iluminação de ruas quanto a oferta de equipamentos para deficientes físicos (como cadeiras de rodas). Nesse sentido, esse tipo de política não é universal, pois não é garantido por lei. Por outro lado, as políticas distributivas são de fácil implantação, porque raramente há opositores ao atendimento dessas demandas fragmentadas, pontuais e muitas vezes individuais.

Uma dificuldade na implantação de políticas redistributivas provém do fato de os setores sociais penalizados pelo financiamento de tais políticas tenderem a se organizar com mais força do que a numerosa parcela social que vai ser beneficiada. Uma alternativa para evitar possíveis oposições é a implantação de políticas redistributivas mais brandas, em que a redistribuição de renda para os estratos mais pobres não aparece na forma de recursos monetários ou financeiros, mas como serviços e equipamentos fornecidos pelo poder público.

Nesses casos, o financiamento pode ser garantido através dos recursos orçamentários, compostos majoritariamente pela contribuição dos estratos de média e alta renda. Um exemplo desse tipo de política é a realocação de recursos orçamentários para os setores mais pobres da população por meio de programas sociais, tais como programas habitacionais, de regularização fundiária, de educação infantil, programa do médico de família, de "renda mínima", entre outros. Nos programas de renda mínima, a redistribuição de renda é realizada através do acesso direto a recursos monetários (a renda mínima), vinculado, ou não, a programas educacionais (programa bolsa-escola).

Esse tipo de política redistributiva mais branda (mediante a realocação de verbas orçamentárias) tem a vantagem de apresentar menor resistência dos estratos de média e alta renda da sociedade, uma vez que os recursos desses programas são provenientes do orçamento público já existente (Esquema 2).

Esquema 2: o financiamento das políticas públicas redistributivas brandas



As políticas distributivas são o tipo de política majoritário no Brasil. Em muitos casos, ele acaba tendo conotação clientelista. Grande parte das políticas desenvolvidas pelo Poder Legislativo tem caráter distributivo. Em geral, por duas razões principais: a primeira é que a população pobre apresenta demandas pontuais e individuais em razão das carências sociais existentes. A segunda é que a implantação dessas políticas reproduz o poder dos parlamentares, que as “trocam” por votos nas eleições.

Mas é preciso ter atenção: nem toda política distributiva é clientelista. Por exemplo, políticas de emergência e solidariedade às vítimas de enchentes e terremotos são distributivas, mas não são clientelistas. Em geral, porém, em um contexto de grandes desigualdades sociais, esse tipo de política pode ser usado como moeda de troca nas eleições. No entanto, é preciso sublinhar que as políticas distributivas podem ser implantadas sem clientelismo. A forma de processar as demandas específicas pode ser regulada e controlada socialmente. Exemplos são a LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social e a implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que permitem o atendimento dessas demandas com base em critérios mais justos.

3. Políticas Regulatórias

As políticas públicas regulatórias visam regular determinado setor, ou seja, criar normas para o funcionamento dos serviços e a implementação de equipamentos urbanos. Assim, a política regulatória se refere à legislação e é um instrumento que permite regular (normatizar) a aplicação de políticas redistributivas e distributivas, como por exemplo a Lei de Uso do Solo e o Plano Diretor. As políticas redistributivas têm efeitos de longo prazo e, em geral, não trazem benefícios imediatos, já que precisam ser implementadas. Por isso, até mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, há que enfrentar entraves adicionais para uma mobilização em sua defesa.

As políticas regulatórias – embora definidas globalmente para um setor – se caracterizam por atingirem as pessoas enquanto indivíduos ou pequenos grupos, e não como membros de uma classe ou de um grande grupo social. Em outras palavras, as políticas regulatórias cortam transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, o que dificulta a formação de alianças duradouras e bem definidas para defenderem essas políticas.

Embora distribuam benefícios difusos para a maioria da população-alvo, as políticas regulatórias acabam por redundar em perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos. Isso incentiva a reação pontual dos que se sentem prejudicados. Quando esses pequenos grupos possuem grande “poder de fogo” – quase sempre representado pela disponibilidade de recursos econômicos e/ou pela capacidade de articulação política –, podem ameaçar a viabilidade da política em questão. Em geral, os cidadãos só percebem a existência das políticas regulatórias quando se sentem prejudicados. A dificuldade de conhecimento e entendimento das políticas regulatórias não está apenas ligada à sua linguagem (na forma de lei), mas também ao fato de os cidadãos não conseguirem articular essas políticas com o seu cotidiano concreto.

Tendo em vista as características de cada modelo, assinalamos a importância de combinar a implementação de políticas regulatórias, redistributivas e distributivas, para enfrentar o quadro de desigualdades que marca as cidades brasileiras.

II - Alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas

Nesta seção, vamos assinalar alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas que devem ser considerados no planejamento e no monitoramento das mesmas.

- **Interfaces entre as políticas setoriais**

A interface diz respeito à inter-relação entre as diversas políticas. Entre as dificuldades de tratar as interfaces, destacam-se a crescente especialização do poder público e a tendência de maximização do desempenho de cada um dos órgãos do poder público. Assim, cada responsável (secretário ou dirigente municipal) procura ter um bom desempenho a despeito dos demais, sobretudo quando não são do mesmo partido político. É importante criar mecanismos (institucionais, políticos e de controle, entre outros), de modo a aumentar a cooperação e a coordenação entre as várias políticas setoriais. Muitas vezes a melhora de um setor (por exemplo, a saúde da população de uma vila) pode depender mais de investimento em outra política setorial com grande interface (por exemplo, saneamento básico) do que simplesmente do aumento dos gastos tradicionais (por exemplo, distribuição de mais remédios contra vermes).

- **Efeitos não esperados**

São tantas as variáveis que podem interferir na implementação de uma determinada política pública, que é impossível prever todos os seus impactos. No entanto, eles sempre existem e podem ser de dois tipos: positivos e/ou perversos. Não há formas de evitar totalmente os efeitos perversos, mas podem-se diminuir os riscos, tentando prever o comportamento provável dos atores que vão ser influenciados pelas políticas propostas e realizando previamente os ajustes necessários. Além disso, políticas muito padronizadas apresentam maior risco de gerar efeitos perversos, porque dificilmente prevêm as situações diferenciadas existentes nas cidades (lembre-se que há fortes diferenças tanto entre municípios como também dentro de uma mesma cidade).

- **Não-política**

Não realizar determinada ação não representa uma neutralidade, como pode parecer, mas um posicionamento. Assim, a não-atuação também pode provocar impactos negativos sobre a realidade, e isso deve ser levado em consideração no planejamento (o que não vai ser feito e quais as consequências previstas) e no monitoramento (o que não foi feito e quais foram as consequências).

O exemplo clássico é o município com muitas fontes poluentes que não possui nenhuma política, nem órgão público que responda pelo controle do meio ambiente.

- **Redundância**

A redundância clássica e negativa ocorre quando dois ou mais órgãos públicos atuam no mesmo programa, havendo sobreposição de ações, aumento dos gastos com funcionários e equipamentos, sem acarretar maior benefício para o cidadão comum. Entretanto deve ser lembrado que há determinados setores e ações públicas que exigem maior confiabilidade e que, nesses casos, é positivo ocorrer algum grau de redundância. Por exemplo, o fato de haver uma escola de primeiro grau estadual em um bairro popular altamente povoado não deve eximir o governo municipal de atuar nessa área. Outro exemplo clássico é a busca de fontes múltiplas de financiamento para setores considerados de primeira necessidade, como saúde, construção de casas populares, programas de assistência social, entre outros. Nesses casos, mesmo se uma fonte falha (por exemplo, a verba do governo federal), o programa não para completamente, pois continua a contar com os recursos provenientes de outras fontes (por exemplo, agências internacionais, governo estadual e governo municipal).

- **Operações trágicas**

Diante da escassez de recursos, qualquer governo se depara com a necessidade de fazer opções, escolher prioridades. Muitas vezes elas se revelam verdadeiras opções trágicas, como, por exemplo, a escolha de investir em uma (ou algumas) favela(s), em uma (ou algumas) área(s) pobre(s), quando as carências e necessidades são muitas. No entanto, é possível optar de forma mais participativa ou centralizada, aumentando ou diminuindo a legitimidade dessas decisões.

- **Tragédia dos Comuns**

A maximização dos interesses individuais pode gerar situações de perda para todos (tragédias coletivas). Um exemplo: se a maioria dos moradores da cidade de São Paulo decidir comprar um segundo carro como forma de não serem penalizados pelo rodízio de placas, o trânsito tenderá a médio e longo prazo a se tornar pior para todos. Assim, a implementação de determinadas políticas deve ser acompanhada tanto de campanhas públicas de persuasão como de penalidades progressivas aos infratores, para garantir a adesão dos cidadãos aos objetivos planejados.

Atenção: em face de um determinado problema não existe apenas uma solução em termos de políticas públicas. Há uma gama variada de alternativas muito boas, muito ruins e razoáveis. É preciso avaliar com profundidade os efeitos de cada uma das escolhas.



III - Associativismo e tipos de participação em políticas públicas

Cada tipo de associativismo tem uma lógica própria de interagir com políticas públicas. Assim, abordaremos a seguir os principais tipos de associativismo e de participação.

1. Tipos de Associativismo

- **Associativismo Restrito ou Societal**

O tipo de associativismo denominado restrito ou societal tem por característica não necessitar de contato com o poder público para atingir seus objetivos, restritos a ações societárias. Como exemplo, citam-se, entre outros, os clubes de esportes, os Rotary Clubes e os grupos bíblicos.

- **Associativismo Reivindicativo (Organizações Reivindicativas)**

O associativismo reivindicativo, como o nome indica, tem por característica reivindicar. É formado por organizações que demandam bens materiais, reivindicando bens coletivos ou bens públicos. Nesse caso, o que une as pessoas em torno dessas organizações é a busca de um bem concreto. Assim, esse formato associativo tem relação com as carências sociais e as debilidades do poder público em atendê-las.

- **Associativismo Social Clássico (Movimentos Sociais)**

O associativismo social clássico é caracterizado pela associação em torno de valores. É composto por organizações que demandam bens não-materiais, ou seja, que se organizam e lutam por valores, com o objetivo de mudar (ou conservar) determinada dimensão social. Podemos exemplificar esse tipo de associativismo com os movimentos feminista, ambientalista, pacifista e anti-racista, entre outros.

Atenção: um movimento de um tipo pode se transformar em outro tipo por diversos motivos. É preciso lembrar sempre que são muitos os motivos capazes de unir as pessoas. Assim, para pensar a participação em políticas públicas, é importante pensar esses diferentes tipos de associações.



2. Tipos de participação

Existem dois grandes tipos de participação: (i) a participação restrita ou instrumental e (ii) a participação ampliada ou neocorporativa.

- **Participação Restrita ou Instrumental**

Caracteriza-se por ter relação com um projeto específico e ser mais focalizada espacialmente (em um bairro ou região). Ela geralmente se estrutura em torno de políticas distributivas. As associações de tipo reivindicativo tendem a priorizar a participação restrita.

- **Participação Ampliada ou Neocorporativa**

Refere-se à definição de diretrizes gerais para as políticas públicas setoriais, tais como a política de saúde, a política de educação, os programas municipais, o plano diretor e a elaboração do orçamento municipal. Essa modalidade de participação tem muito a ver com as políticas regulatórias e, em geral, é a forma de participação dos Conselhos. Os movimentos sociais clássicos tendem a priorizar a participação ampliada.

Atenção: as organizações de tipo reivindicativo de abrangência municipal também têm grande interesse na participação ampliada. O avanço da participação ampliada (e dos Conselhos) consiste em permitir que os vários interesses reunidos possam ser discutidos. Esse processo gera maiores possibilidades de negociação, de criação de consensos e de políticas mais democráticas (pois levam em conta os interesses de diversos grupos sociais).

Por fim, é importante sublinhar que a mobilização e a participação da população são um desafio que depende de vários fatores, entre os quais a cultura cívica. Os Conselhos Municipais são muito importantes na elaboração e na deliberação de diretrizes e políticas que controlam e impõem limites aos governos. Eles constituem uma importante forma de controle social.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. As tipologias de políticas públicas apresentadas pelo autor tem características distintas. Algumas têm longo alcance, outras buscam reparar ou amenizar desigualdades sociais de grupos focalizados de nossa sociedade, mas também há aquelas que respondem demandas individuais no âmbito de uma relação clientelista. Dentre as políticas públicas descritas, qual é a mais limitada e qual apresenta maior eficiência para enfrentamento dos problemas sociais? Justifique sua resposta.

2. Descreva de maneira sucinta uma política pública do seu município a partir dos seguintes aspectos: a) De qual tipo ela é? (redistributiva, distributiva, regulatória); b) qual seu objetivo; qual seu público beneficiário; quem é responsável por sua implementação; quem é responsável pelo financiamento?; c) existem canais de participação da sociedade nessa política pública? Quais?

3. A participação da sociedade é apontada como um importante elemento para o sucesso das políticas públicas. No entanto, a organização da sociedade não se apresenta como um processo fácil. A que se deve esta situação? Que estratégias podem ser tomadas diante deste quadro?

PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

Francisco Mesquita de Oliveira ¹

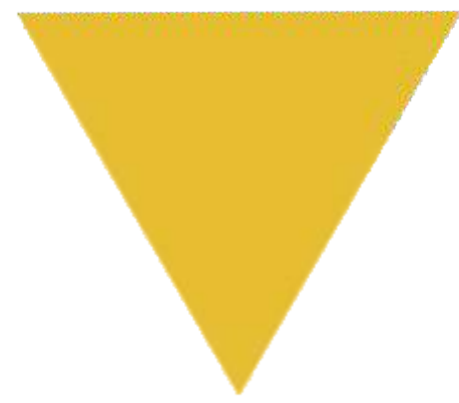
Texto originalmente publicado em Bitoun, Jan; Miranda, Livia Izabel Bezerra de; Souza, Maria Angela de A (org.). Cadernos Observatório PE: Políticas Públicas e Gestão Local na Região Metropolitana do Recife, revisado e atualizado pelo autor. Recife: Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e práticas socioambientais e FASE PE, 2007.

Este texto reúne apontamentos para compreender a participação popular e o exercício do controle social na gestão pública brasileira. Ele não esgota a discussão da participação popular e menos ainda do controle social, contribui para a elucidação desse debate no âmbito do marco jurídico, a partir da Constituição Federal de 1988 e outras legislações. O esforço aqui é no sentido de refletir sobre a importância da participação popular para o exercício do controle social na gestão pública e apontar para a necessidade de sua ressignificação, dando-lhe novo significado, em face a atual conjuntura e o momento político-conjuntural em que vivem os movimentos sociais no governo de Bolsonaro.

Discute-se, também, a participação de cidadãos organizados (ou não) nos vários instrumentos formais de controle social da gestão pública - conselhos setoriais, orçamentos participativos, conferências de políticas públicas e audiências públicas. O debate sobre o controle social, ação de monitoramento da sociedade sobre a gestão do Estado, na sociedade brasileira, é importante. Tal relevância se incrementa com a promulgação da Constituição Federal de 88 que, em vários artigos, assegura o direito do cidadão de monitorar a ação dos gestores do Estado. Para efetivar esse direito, a constituição disciplina a criação de vários tipos de instrumentos de execução do controle da gestão pública. Em outras palavras, a forma de operar do Estado, a partir da microunidade, município, mas também os estados e a união.

¹ Francisco Mesquita de Oliveira foi educador na Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE /PE (2004 – 2008) e na Escola de Formação Quilombo dos Palmares – EQUIP (1993 – 2003). licenciado em História, na UNICAP, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Atualmente é Professor Associado na Universidade Federal do Piauí – UFPI.

² Existem diversas definições para o termo Estado, uma delas é organização que detem o monopólio da força sobre os cidadãos. Outra, é uma instituição de gestão de interesses e de direitos. Outra, ainda, compreende o Estado como relação social entre forças antagônicas. Mas, quem administra interesses no poder público, exerce função de estado (Sales, 1999).



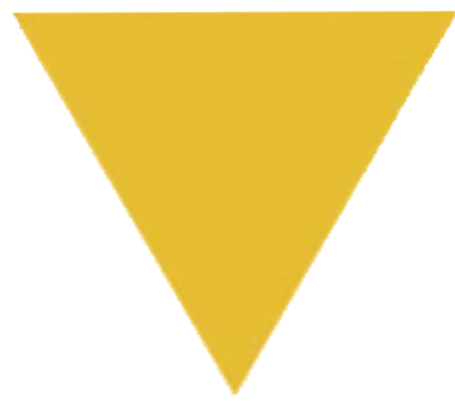
Acompanhar a gestão pública – gerência das decisões, encaminhamento e execução dos processos deliberativos –, formalmente, tornou-se mais efetivo, pois a lei assegura a diligência dos cidadãos no monitoramento da ação estatal. No entanto, o fato de a participação popular, como direito da cidadania, está formalmente instituído, não significa que o controle social seja efetivo, apenas que a sociedade, os movimentos sociais e os cidadãos dispõem de instrumentos jurídicos possíveis de serem acionados para a efetivação do controle social.

Nesse aspecto, tanto os conselhos setoriais, compreendidos enquanto espaço coletivo de atuação política entre sociedade e Estado, quanto os cidadãos, individualmente, dispõem de mecanismo legais para o exercício do controle social por meio da participação. Assim, é possível assegurar que a participação para o exercício do controle social pode se efetivar tanto por meio da ação de sujeitos coletivos (conselhos setoriais, movimentos sociais, associações, ONG) quanto pela ação individual dos cidadãos. Porém, diz o provérbio que “uma andorinha só não faz verão”. Isto é, o cidadão, desorganizado, dificilmente conseguirá influenciar processos de construção e execução de políticas públicas, contudo, a legislação lhe assegura esse direito.

Após essas observações iniciais, discutiremos, agora, a concepção de participação com a qual trabalho, fundamentada na prática dos cidadãos. Como a prática é condição necessária de validação da reflexão (prática-teoria-prática), torna-se necessário distinguir duas concepções de participação, entre outras:

a) participação como “grife” (moda) – aquela em que na primeira década do século XXI fora muito praticada em gestões públicas municipais, cuja principal preocupação se volta quase que exclusivamente para reunir grandes contingentes de pessoas em processos de coleta de demandas dos participantes e apresentava baixa capacidade de deliberação coletiva. Esse tipo de participação, grosso modo, tornou-se “marca” das gestões que se preocupavam com a quantidade em detrimento da qualidade das intervenções dos participantes e dos efeitos das boas práticas de gestão;

b) participação para decisão – tem como princípio e fundamento a ação concreta dos cidadãos em processos decisórios, voltados para a democratização do Estado e da sociedade. É também a democratização da sociedade por meio das práticas das organizações sociais, nos processos de tomada de decisão, modo de se relacionar com seus pares, nos procedimentos de eleição para escolha de coordenações, entre outros. A democratização do Estado, por meio da participação ativa em processos sociais e instrumentos institucionais (conselhos, orçamento participativo, conferências, audiências públicas, etc.) tem como requisito a participação para a tomada de decisão.



Essa segunda concepção de participação difere da primeira no sentido de que participar é muito mais que tomar conhecimento sobre algo, estar apenas presente num evento ou integrar um determinado grupo. Participar é ação, agência (no sentido de agir), comprometimento, capacidade de verbalizar sistematicamente de forma consciente. Resumindo, participação é poder que causa a ação e a ação a condição objetiva para a decisão. **Participação é poder!**

Compreender a participação nessa perspectiva é compreender seu significado político-estratégico, resultante da ação dos cidadãos em processos de democratização do Estado e da sociedade, ou seja, a consequência material da participação que são o Estado e a sociedade democratizados. Participar dos processos políticos institucionais, ou de atividades das organizações sociais populares da sociedade, preocupando-se com a quantidade e a qualidade da participação é desafio à mudança da sociedade. Nesse aspecto, a participação tanto de indivíduos quanto de organizações populares (movimento de luta por moradia, por terra, por saúde, por educação; participação em associações de moradores de bairros, de pequenos agricultores, de mulheres, e tantas outras) para a tomada de decisão, pode ser ação construtora de processos políticos capazes de mudar a realidade de uma comunidade, de um território, de um município e até mesmo de uma nação. Nesta concepção, a participação apresenta caráter político-estratégico.

O DIREITO À PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

A participação dos cidadãos em canais institucionais e em muitos outros instrumentos coletivos e de ação individual está regulamentada na Constituição Federal de 1988, e em outras leis como veremos a seguir. A participação é um direito de cidadania, conquistado ao longo dos processos organizativos da sociedade civil a partir do fim da década de 1970 e anos de 1980. Este tipo de participação busca exercer o controle social da ação de gestores do Estado e contribuição com a proposição de políticas públicas.

Esta concepção de participação institucional está assegurada na Lei maior do país, especialmente, em relação aos direitos sociais, políticos e culturais, como apresenta a Constituição Federal em diversos artigos, a exemplo de: “Saúde, Art. 198, Inciso III; Educação, Art. 206, Inciso VI; Assistência Social, Art. 204, Inciso II; Criança e Adolescente, Art. 227, parágrafo 1º. Na área de fiscalização das contas públicas, Art. 31, parágrafo 3º. Na proposição de projeto de lei de iniciativa popular, Art. 29, Inciso XIII; e proposição de ação popular contra atos lesivos ao patrimônio público, Art. 5, Inciso LXXIII” (C.F. 1988).

Como se observa, são vários os artigos, parágrafos e incisos que tratam da participação dos cidadãos na gestão pública. Ou seja, direitos de cidadania conquistados tanto para corroborar com a efetivação de políticas públicas quanto para a sociedade denunciar atos lesivos de gestores contra o bem público. Esses direitos resultam do intenso processo de mobilização da sociedade civil organizada no processo Constituinte nos anos 1980. Mas, complementando a Constituição, outras leis mais recentes asseguram a participação dos cidadãos nos processos de gestão pública estadual e municipal, a exemplo da lei 101 (chamada "Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF"), de maio de 2000. Essa lei introduz importantes mecanismos de democratização da administração pública municipal, obrigando o gestor a informar à sociedade sobre a arrecadação e o uso dos recursos públicos. No seu artigo 48 ela trata da "transparência da gestão fiscal", inclusive com a participação da população nos processos de planejamento do município, diz a lei:

"são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos" (Brasil, 2000).

O parágrafo único desse mesmo artigo assegura a participação popular como forma de dar transparência à gestão pública: "a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos". Além disso, o artigo 49 diz ainda que: "as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade". Essa lei avança sobre a participação na gestão pública em relação à Constituição. Do ponto de vista legal, a participação de cidadãos e sujeitos sociais coletivos, na perspectiva do controle social da gestão pública do Estado, ganhou força com a LRF.

Outra lei importante para a participação e o controle social, promulgada posteriormente à Constituição, é a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (denominada "Estatuto da Cidade"). Essa, sem dúvida, uma das mais importantes leis aprovadas no Brasil, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Ela normatiza a propriedade, o uso do solo urbano e a participação popular nos instrumentos de política urbana. No inciso II do artigo 2º, entre outras diretrizes, ordena "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana", determina a "gestão democrática por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". Todo o capítulo IV, da referida lei, versa sobre a "gestão democrática da cidade", apresentando os seguintes instrumentos de gestão democrática: "órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal (os conselhos das cidades: nacional, estaduais e municipais); debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assunto de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".

O artigo 44, afirma que a “gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do orçamento anual (LOA), como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. Ou seja, antes dos vereadores debaterem e votarem a peça orçamentária é necessário que o prefeito submeta ao debate na sociedade. Caso a discussão sobre o orçamento público municipal seja negada e/ou não realizada, a câmara de vereadores não pode votar essa matéria.

O quadro abaixo apresenta síntese de garantias legais para o exercício da participação popular no controle social da gestão pública.

ASSUNTO	LEIS	ARTIGOS.	PRAZO	RESPONSÁVEIS
Denúncia contra maus gestores	Constituição Federal – CF.	Artigo 74, parágrafo 2º	Qualquer época do ano	Sindicatos, associações, partidos políticos e cidadãos.
Contas do Município expostas ao público	C.F	Artigo 31, parágrafo 3º	Durante 60 dias	Prefeito
Assegurado o direito de petição	C.F	Artigo 5, inciso XXXIV	Qualquer época do ano	Qualquer cidadão
Propor AÇÃO POPULAR contra maus administradores públicos	C. F	Parágrafo 5, Inciso LXXIII	Qualquer época do ano	Qualquer cidadão
Mandado de segurança coletivo	C.F	5, Incisos LXIX e LXX	Qualquer época do ano	Sindicatos, partidos políticos e associações.
Relatórios da execução financeiros devem ser publicados	C.F	Artigo 165, parágrafo. 3º	30 dias, após o encerramento de cada bimestre	Executivo (prefeito)
Solicitar informações aos órgãos públicos ¹	C.F	Artigo 5, inciso XXXIII	Qualquer época do ano	Qualquer cidadão
Transparência nas contas municipais	Lei de Responsabilidade Fiscal – L.R.F	Artigo 48, parágrafo único.	Durante o ano todo, sobretudo, no período de elaboração da LDO e LOA	Poder Executivo.
Exposição das contas municipais ao público	L.R.F	Artigo 49.	Durante o ano todo, na Câmara de vereadores	Poder executivo e poder legislativo
Divulgação das contas	L.R.F	Artigo 56, parágrafo 3º	Após o parecer do Tribunal de Contas	Não está clara a responsabilidade
Democratização da gestão pública	Estatuto da Cidade	Capítulo IV	Qualquer época do ano, mas no ciclo do orçamento	Poder executivo

Estas garantias, além de assegurarem o exercício da participação ativa no processo de democratização da gestão dos municípios e na gestão das políticas públicas, nos mecanismos de planejamento das cidades, oferecem aos cidadãos um instrumental jurídico para o exercício do controle social. Elas podem contribuir efetivamente para a construção da cidadania, onde cada pessoa se reconhece não apenas como indivíduo, mas como cidadão-político-ativo, "empoderado".

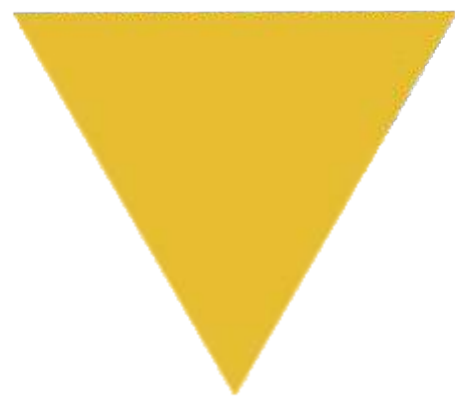
Pelo que foi demonstrado acima, pode-se afirmar que participar da vida política do Município, buscando conhecer as deliberações administrativas, acompanhando as ações do gestor público, o processo de construção da peça orçamentária e as prestações de contas, solicitando informações às autoridades (prefeito, vice-prefeito, vereadores, secretários) sobre qualquer assunto que envolve a coletividade é um direito de todo cidadão e um dever de cidadania.

Ministério público: um possível aliado da cidadania

Pelo que se observa no item acima, é evidente a necessidade do uso dos direitos de participação para a democratização da gestão pública do Estado. Não fazer uso desses direitos é colaborar para o esvaziamento da lei, para sua desfiguração e esquecimento, como acontece no Brasil com muitas leis que se tornam quase sem utilidade. E, quando a lei é resultado da luta social e não se efetiva, essa luta produziu pouca consequência, ficou incompleta. Não basta ter direitos, é necessário efetivá-los.

Na tarefa de concretizar os direitos o cidadão pode contar com possível apoio do Promotor de Justiça da comarca do Município. Digo possível porque nem todo Promotor tem inclinação para a defesa dos direitos coletivos, ou se tem, alguns poucos se mostram eficazes na defesa dos interesses públicos e de cidadania. Mas, apesar do pessimismo, o cidadão pode e deve solicitar a ajuda do Promotor de Justiça que atende no Município para garantir os direitos de participação e controle social da gestão pública. Por isto é importante que os movimentos sociais, ONG, associações conversem, conheçam, visitem a promotoria de justiça de seu município. Enfim, deem ciência ao promotor sobre suas proposições no campo da democratização da gestão pública.

Na Constituição Federal o Promotor de Justiça é o defensor dos interesses da comunidade. Entre suas atribuições, no artigo 129, inciso II da CF: "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia" (C.F. 1988). E continua no inciso III, "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos". Está explícita a importante função do Promotor de Justiça na defesa dos direitos. Mas, para essas funções serem exercidas, na grande maioria das promotorias, é necessário a denúncia dos cidadãos.



A promotoria espera ser comunicada formalmente (por escrito ou verbalmente, nesse último caso, com testemunha) para agir, ou seja, o cidadão denunciar ao Promotor a violação dos direitos, que pode ser a depreciação do patrimônio municipal, a degradação do meio ambiente, o não-cumprimento das leis pelas autoridades municipais (inclusive a criação dos conselhos de gestão de políticas públicas), atos de corrupção e muitos outros. Tem-se observado que a promotoria tem atuado mais a partir da ação da sociedade, o que nos leva a concluir que, quanto mais a comunidade formaliza denúncia mais a promotoria poderá atuar. E parece ficar evidente que a promotoria é um “recurso” a serviço dos interesses da sociedade, portanto, de todos os cidadãos.

No entanto, as coisas não são fáceis o quanto parecem. Em muitos casos, senão na maioria das vezes, os Promotores relutam em não aceitar as denúncias e tentam persuadir os denunciantes, aconselhando-os a desistirem dos casos apresentados. Tal prática quando corre se dá por falta de coragem dos Promotores, ou ainda, por descompromissos de muitos deles com a lei e os direitos. Nesse caso, se a comunidade ou o movimento social tiver seguro de sua denúncia pode recorrer à Corregedoria do Ministério Público para informar sobre as denúncias formalizadas ao Promotor e o não atendimento ao seu pleito. Ressalva-se, portanto, que um processo dessa natureza requer um forte grau de organização da comunidade ou movimento social.

Em que pese estes limites, é obrigação do cidadão comunicar ao Promotor o desrespeito aos seus direitos e é dever do Promotor exigir das autoridades o cumprimento das leis, ou seja, a efetivação do direito. Como a participação na gestão pública do Município é direito assegurado na Constituição e em outras leis, mas poucos prefeitos incentivam essa prática na gestão municipal, cabe à população fazer valer esse direito, inclusive recorrendo à promotoria de justiça. Em caso de qualquer impedimento por parte de qualquer autoridade pública - executiva ou legislativa -, deve-se buscar imediatamente a ajuda do Promotor de Justiça do Município para fazer valer o direito de participação na gestão pública, especialmente na fiscalização, na proposição de políticas públicas - através dos conselhos setoriais - e no combate a corrupção, como o uso de recursos públicos em benefício próprio ou de outrem. Na atualidade o judiciário, de modo geral, está mais acessível às denúncias de corrupção e desrespeito ao direito administrativo por parte dos gestores, isto favorece a uma relação mais estratégica dos movimentos sociais e ONG com a promotoria.


O controle institucional da gestão pública

Neste texto temos falado do controle social da gestão pública, mas para deixar mais claro o significado desse termo e aprofundar essa questão é necessário recorrer à Constituição Federal mais uma vez para analisar o que ela nos diz a respeito da gestão pública, compreendida como ação de gerenciamento do patrimônio público (recursos financeiros, bens materiais e imateriais) para a promoção de serviços e bens públicos à população. Em que pese o simplismo dessa noção de gestão pública, ela não deixa de ter amparo legal na Constituição Federal que estabelece no artigo 37 os seguintes princípios a serem obedecidos pelo gestor: “administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Com base nesses princípios, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais estabelecem mecanismos formais para o controle social da gestão pública. Além desses princípios, há também obrigação formal sobre o controle da gestão pública que deve ser observado pelo gestor.

Nesse sentido, o controle formal e institucional da gestão pública se divide em dois aspectos: o controle interno e externo (Dantas). O controle institucional interno é instituído pelo próprio poder executivo (no caso o prefeito ou secretário), que pode criar comissão de controle, contratar auditorias, designar controladoria e até secretaria (Teixeira), com a finalidade de acompanhar e controlar o funcionamento da gestão. A comissão de controle e auditoria podem ser designadas para atuarem nas secretarias, também as secretarias podem criar seus próprios instrumentos de controle. Esse tipo de controle institucional e formal se volta para a observância de aspectos legais e formais nos procedimentos administrativos da gestão.

O controle institucional externo é mais complexo e se divide em várias instâncias de poder: poder legislativo (Câmara de Vereadores) no âmbito municipal, que analisa e aprova, ou não, os relatórios de contas do prefeito; Tribunais de Contas dos Estados (no âmbito dos estados) que analisa e aprova, ou não, as contas do governo estadual e; Tribunal de Contas da União (no âmbito da União) que exerce o mesmo papel para as contas do governo federal. As contas do município são analisadas pelo tribunal de contas que emite parecer acerca da legalidade delas, mas é a câmara municipal que tem o poder de aprovação, ou não, desses documentos. Poder Judiciário que aplica as penalidades necessárias aos maus gestores. Cada uma dessas instâncias tem diferentes competências no controle externo da gestão pública.

Cabe tanto à Câmara de Vereadores quanto ao Tribunal de Contas o papel formal de fiscalizar as ações do poder executivo. No caso do Tribunal de Contas, sobretudo, é mais propício o exame nos documentos sobre a correta aplicação dos recursos públicos. No entanto, todas estas instâncias de poder têm papéis bem definidos e diferenciados:



a) Poder Legislativo - para exercer o seu dever de fiscalizar, deve apreciar as contas do Município, elaborar e aprovar leis, solicitar informações aos administradores, criar comissão parlamentar de inquérito (CPI), convocar autoridades a prestarem informações, entre outras atividades.

b) Tribunal de Contas - é um órgão técnico que tem finalidade de auxiliar a gestão pública. Ele existe nos Estados e na União. A sua função é examinar as contas públicas e emitir parecer de aprovadas, aprovadas parcialmente ou reprovadas, tanto contas da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Para exercer sua função, o Tribunal de Contas deve ter por base as leis que conduzem a administração pública, inclusive a Lei de Responsabilidade Fiscal.

c) Poder judiciário – é responsável pela aplicação das Leis, ou seja, exerce a obrigação constitucional de fazer o executivo, o legislativo e os cidadãos cumprirem as leis. No caso dos maus gestores, investigá-los e puni-los pelas irregularidades na administração do bem público. Por exemplo: desrespeitos que vão desde a falta de atendimento ao cidadão com informação solicitada até os casos de corrupção, apropriação indevida de bens públicos e não instalação de processos participativos no planejamento orçamentário da gestão pública local como estabelecido na lei.

Os princípios constitucionais da gestão pública são norteadores do trabalho do gestor público e, ao mesmo tempo da ação de controle social por parte dos órgãos de controle e dos cidadãos. Entre os cinco princípios acima referidos, três se destacam para a tarefa do exercício do controle social: moralidade, publicidade e eficiência. A que se refere cada um desses princípios?

a) Moralidade – requer que o agente público, seja ele do poder executivo ou legislativo, pautar-se na execução de suas obrigações por um conjunto de valores de honestidade, integridade moral, retidão e ética no trato com o bem público.

b) Publicidade – refere-se à transparência, divulgação e visibilidade de todas as ações públicas: das normas, procedimentos, contratos, convênios de forma a dar aos cidadãos o pleno conhecimento do modus operandi da gestão pública.

c) Eficiência – refere-se à presteza e qualidade na execução dos serviços públicos prestados aos cidadãos. É garantir satisfação aos cidadãos nos serviços e bens públicos com o melhor custo financeiro possível e maior qualidade.

O menor custo financeiro possível não quer dizer que o serviço público não seja de qualidade, mais sim, que não haja desperdício do dinheiro público e maior eficácia nos resultados. O princípio da eficiência aponta para evitar a prestação insuficiente e de má qualidade de serviços públicos. O imperativo legal recomenda ao gestor público gastar os recursos da sociedade com racionalidade, responsabilidade, eficiência e eficácia.

A importância desses princípios não tem hierarquia, não tem uma seqüência obrigatória, em que o primeiro seja mais importante que o segundo. Estes princípios são todos importantes, o gestor não deve observar mais um em detrimento de outro. É necessário atender igualmente todos, porque todos são importantes. O destaque aqui aos três princípios acima deve-se a um esforço pedagógico de fundamentar mais a ação dos cidadãos e de sujeitos sociais coletivos no controle social da gestão pública. Mas todos aqueles cinco princípios são igualmente importantes, afinal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência estão interrelacionados no processo de norteamto da ação do gestor público.

CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA

O poder do povo, força e organização para, através da ação dos cidadãos, enfrentar limites e transpor barreiras é necessário para o exercício do controle social da gestão pública. Os cidadãos podem exercer o controle social da gestão pública tanto no poder executivo quanto no legislativo e até no judiciário, mas isto depende do grau de organização. O controle exercido pelo povo sobre a ação do gestor se inclui na categoria de controle externo, mas, difere dos controles externos institucionais anteriormente discutidos pela ausência de formalidade. Ou seja, o controle social exercido pelos cidadãos dispensa rotina e formalidade específica na sua efetivação, como ocorre no poder legislativo e no poder judiciário. Um exemplo que ajuda esclarecer a proposição acima é o caso da transposição do Rio São Francisco, proposta pelo governo Lula, em 2005. Depois de várias manifestações públicas contrárias, ações judiciais de pessoas e organizações, greve de fome do bispo Dom Luis Flávio Cappio (igreja católica), que sensibilizou e mobilizou vários setores da sociedade o governo cedeu à pressão popular e suspendeu o projeto para estudo dos impactos e reformulação do projeto.

Por outro lado, nos conselhos setoriais de políticas públicas e outros tipos de conselhos, a exemplo do conselho nacional do poder judiciário, existe possibilidade do exercício do controle social. Os movimentos sociais, por meio de seus representantes, exercem controle e proposição sobre diversas políticas públicas. Essa é outra forma dos cidadãos influenciarem ação do gestor público.



Para Elenaldo Teixeira, o controle social

não se trata de simples operação técnica de apurar irregularidades formais ou mesmo indícios de fraudes”. É mais do que isto, consiste em “atividades de fiscalização, prestação de contas e acompanhamento que compõem o processo de controle social”. (...) “É pressuposto da atividade de controle social o planejamento com indicadores e metas estabelecidas para mensurar o que foi planejado” (Teixeira, s/d).

Ou seja, para desenvolver um processo de controle social da gestão pública por meio da ação dos cidadãos ou mesmo da sociedade civil organizada é fundamental um planejamento para orientar a ação, quantificar resultados do processo e reorientar a ação, se necessário. Daí a necessidade de os conselhos setoriais terem planejamento estratégico com metas de curto, médio e longo prazo, bem como os movimentos sociais trabalharem também com planejamento estratégico. Sem um planejamento, dificilmente os sujeitos sociais coletivos e os cidadãos sabem onde, como e quando chegar com suas ações.

Estes limites dos conselhos setoriais: pouca capacidade de planejamento, recursos financeiros escassos, formação técnica limitada dos conselheiros e rotatividade na representação não invalidam sua finalidade política de fiscalizar a ação dos gestores públicos. Os conselhos setoriais não vivem esses problemas sozinhos, eles pertencem também às organizações participantes dos conselhos que indicam representantes com baixa formação técnica-política para efetivação da ação desses espaços públicos. Por isto, não é diminuindo a quantidade de conselhos que se resolveria esses problemas, e sim, investindo na formação técnica e política dos conselheiros e de ativistas dos movimentos sociais que se poderia dar efetividade aos conselhos. O controle social, sem dúvida, é possível pela ação dos cidadãos, de representantes de organizações populares e dos próprios movimentos sociais do tipo sindicatos, associações, movimentos populares urbanos, rurais, redes e fóruns de sujeitos coletivos. Porém, é necessária formação técnica-política aos conselheiros e planejamento estratégico aos conselhos.

O controle social formal, feito pela Câmara de Vereadores, Tribunal de Contas e o Poder Judiciário têm efeito punitivo ao gestor público em caso de desvio de conduta. Ou seja, se for provado que um gestor não atendeu as normas legais de orientação da gestão pública. Porém, um elemento fundamental do controle social foge à competência dessas instâncias, a qualidade dos serviços públicos prestados à população e sua universalização – o atendimento a todo cidadão, indiscriminadamente, no que ele necessitaria de ação do Estado. Este lado do controle social, a qualidade dos serviços, complementa o lado formal do controle, mas essa ação só será possível por meio da ação dos sujeitos coletivos (conselhos, ONG e movimentos sociais) e participação dos cidadãos.

Para essa questão da qualidade dos serviços públicos prestados à população ainda não tem leis específicas. Por exemplo, não se tem conhecimento de que algum responsável por hospital público, escola pública, ou mesmo posto do Instituto Nacional Seguridade Social (INSS) tenha sido punido pelos maus serviços oferecidos – protelação, informação incorreta, atraso nos serviços, baixa qualidade do serviço, etc. Nem mesmo instituição pública é penalizada. Mas há casos de responsabilização de servidor por serviços prestados inadequados. Também ainda não existe um sistema de avaliação qualitativa dos serviços públicos. Muitos cidadãos que precisa do Estado para ter saúde, educação, assistência social e outros serviços têm pouca capacidade de exigir qualidade dos serviços e menos ainda de exercer o controle social da gestão pública. Para tanto, seria necessária uma “lei de responsabilidade social dos serviços públicos”. E, por isso mesmo, é cada vez mais necessário à ação dos cidadãos no controle social, denunciando e investigando descasos da gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação popular por meio da ação de cidadãos organizados ou individualmente é, sem dúvida, uma questão importante para a democratização da sociedade e do Estado brasileiro. Para realçar sua importância discutimos duas concepções de participação: a participação comparada a grife, voltada para a legitimação de processos políticos participativos por meio de grandes contingentes de pessoas e a participação para a decisão, fundamentada na ação, no poder do cidadão de agir e tomar decisões que modifique a realidade. Constatou-se que ao longo do processo de organização social brasileira a participação evoluiu e obteve conquista a partir do processo constituinte dos anos de 1980, com a Constituição Federal e os conselhos setoriais de políticas públicas.

Atualmente a participação é um direito de cidadania e está institucionalizado em várias leis, a exemplo da Constituição de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto das Cidades. O cidadão tem direito de participar da vida política de seu município, influenciar os processos de gestão do bem público, acompanhar as ações dos gestores, opinar sobre os procedimentos administrativos, fiscalizar o uso dos recursos públicos e propor políticas públicas em benefício da comunidade.

Ficou evidente, também, que a promotoria pública pode ser uma importante aliada dos cidadãos no controle social da gestão pública. Contudo, é necessário acionar essa instituição do Estado para auxiliar o processo de fiscalização e acompanhamento às políticas públicas.

Por fim, ficou claro que o controle social pode ser efetivado tanto por via formal, das instituições estatais, quanto pela ação dos cidadãos, por meio dos movimentos sociais populares, participantes dos conselhos setoriais ou mesmo em mobilização político-social. O controle social, como visto, é mais que ato de fiscalizar e acompanhar contas públicas, como faz as instâncias formais, é o monitoramento da ação do gestor de forma planejada, para produzir resultados. Assim, os conselhos setoriais são instrumentos possíveis de impulsionar ação de controle social e efetivamente desempenharem seu papel político social. Para tanto, os conselheiros representantes dos movimentos sociais que, na atual conjuntura de descrédito na ação dos conselhos, vivem sob as influências da conjuntura e esta aponta para a necessidade de, após mais de trinta anos do surgimento dos conselhos setoriais, ressignificá-los e renovar a sua ação de contínua democratização da sociedade e do Estado.

PÓS-ESCRITO

Este texto, “Participação Popular e Controle Social na Gestão Pública”, foi escrito num outro contexto, naquela época, no ano de 2006, havia grande esperança nos processos participativos de redemocratização da sociedade e do estado por meio da atuação dos cidadãos. Os conselhos setoriais de políticas públicas estavam no auge, os movimentos sociais e as ONGs apresentavam forte intervenção social e a sociedade se apresentava cada vez mais otimista com o desenvolvimento do país por meio das políticas públicas e políticas de investimentos em várias áreas, era o final do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva.

universidades e nos governos locais e federal. Com o passar dos anos esse debate foi se fortalecendo ainda mais até meados do primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff (2012). E, a partir desse período o debate sobre participação começou arrefecer, sobretudo após se detectar baixa efetividade nas deliberações das conferências públicas federais, estaduais e municipais; observar limites na efetividade dos conselhos setoriais e; perceber-se um esvaziamento de lideranças nos movimentos sociais pela corrida aos governos progressistas, enfim, constata-se certo desencantamento da participação nos governos do PT e de outros partidos progressistas.

Numa outra ponta, concomitante ao arrefecimento dos processos participativos, surge uma ação ofensiva (contra-ataque) de setores da direita brasileira, com mandato parlamentar no congresso nacional, que cancelou o decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, em que a Presidente Dilma Rousseff instituía a política nacional de participação social. O cancelamento desse decreto foi um golpe no processo participativo brasileiro e marca o início da articulação da direita contra os governos do PT. Nessa mesma batida, desde as mobilizações de ruas de junho de 2013, a direita avançou com uma articulação hegemônica de setores da mídia conservadora e setores do judiciário, polarizou a política e obrigou a suspensão da Presidenta Dilma Rousseff da presidência da República, em maio de 2016, e instalação de um processo de impeachment que a afastou definitivamente no dia 31 de agosto do mesmo ano, por meio de um golpe sacramentado entre setores da mídia conservadora, do judiciário e a direita inconformada com os governos progressistas no país.

Após o golpe, o vice-presidente Michel Temer assumiu o governo, num curto período, restante do mandato, fez um governo devastador aos direitos e conquistas dos cidadãos: desmontou parte das políticas sociais, promoveu reforma trabalhista que suprimiu direitos dos trabalhadores e impôs limite de gastos por 20 anos nas áreas sociais e de investimentos do Estado.

Impulsionada pela mídia e setores da sociedade que apoiaram o golpe, a operação judiciária “Lava Jato”, sediada em Curitiba (PR), depois de expedir várias ordens de busca e apreensão em escritórios de empresas e na Petrobras acusadas de corrupção durante os governos do PT, de fazer várias prisões de empresários, executivos e políticos, prendeu também o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva no dia 7 de abril de 2018 (um ano eleitoral) e cassou seus direitos políticos, justamente quando figurava nas pesquisas com possibilidade de reeleição.

Em outubro daquele ano o capitão reformado do exército e deputado federal eleito por sete mandatos consecutivos (1991 – 2018), Jair Messias Bolsonaro, foi eleito presidente, sem participar de debates públicos, sem apresentar proposta de programa de governo à sociedade e numa campanha bastante polarizada entre dois discursos: de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), prometendo combate a corrupção e o fim da velha política do toma lá dá cá e, de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), com um projeto de retomada do crescimento econômico, recuperação das políticas sociais e revogação das medidas de supressão dos direitos dos trabalhadores. Ganhou o primeiro discurso.

O governo do presidente Bolsonaro, logo de início, tratou de revogar leis e portarias que favoreciam setores mais excluídos da sociedade. Também extinguiu ministérios da área das políticas sociais a exemplo do ministério do trabalho, da previdência social e das cidades, entre outros. Num ataque direto à democracia e a participação popular, Bolsonaro publicou o decreto 9.759 em abril de 2019 extinguindo, segundo o próprio governo, cerca de 700 colegiados da administração federal, sob a justificativa de racionalização da estrutura administrativa e economia de recursos financeiros. Foi necessário o Supremo Tribunal Federal suspender parte desse decreto para garantir a continuação de órgãos colegiados criados por lei, a exemplo dos conselhos que funcionam na atualidade. Mesmo assim, parte de outros conselhos, comissões, comitês e juntas que colaboravam com a democratização da gestão pública foram extintos. Sem dúvida, este foi o maior ataque a democracia participativa e ao controle social após a Constituição de 1988.

Outra face do governo Bolsonaro, exposta também desde o início, embalada na onda dos governos conservadores de extrema-direita em âmbito mundial (Estados Unidos da América, Itália, Suécia, Espanha) e vários países da América do Sul, embora alguns desses países como a Bolívia, a Espanha e os Estados Unidos da América já retornaram a governos progressistas ou moderados, é o extremismo direitista. E, por isto mesmo, no cenário mundial, o governo Bolsonaro continua mais isolado que antes. Sua face econômica é uma política ultra neoliberal; sua ideologia, o fascismo com desprezo aos direitos humanos, preterição aos setores minoritários da sociedade e autoritarismo.

Com a pandemia mundial do coronavírus, em 2020, o governo Bolsonaro se revelou ainda mais cruel com setores empobrecidos da sociedade brasileira, questiona e desconsidera recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) para cuidados com a doença, despreza a ciência nas recomendações de prevenção da covid-19, zomba do povo e demonstra não nutrir sentimento pelas famílias das mais de 239 mil vítimas da doença, até 15 de fevereiro de 2021.

Neste contexto, a participação para o controle social da gestão pública está seriamente comprometida, tanto pelo desmonte do governo Bolsonaro aos processos participativos em âmbito do governo federal, quanto pelo desânimo e descrença com os resultados concretos dos processos participativos nos últimos anos. Contudo, a experiência positiva vivida nos processos participativos brasileiro, o conjunto de leis federais que respaldam a participação e a retomada de movimentos sociais por meio de processos de formação política e mobilização social são esperanças para ressignificar a participação e a atuação no controle social da gestão pública.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Em quais espaços de participação você atua? Como você os avalia?
2. Caso fosse gestor/a de uma cidade, como estimularia o controle social por parte da população?
3. Diante do cenário político atual, você acredita que a participação popular é viável? Como?

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: Klaus Hermanns (ORG). "Participação Cidadã". Fortaleza: Konrad Adenauer, 2004.

DEMO, Pedro – Pobreza Política. 5ª Ed. Campinas São Paulo: Autores Associados, 1996. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 27).

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral (e outros) – Comentário à Lei de Responsabilidade Social. Ed. Recife: Nossa Livraria, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Antonio (ORG). Constituição Federal Atualizada. In: "Vade Mecum Acadêmico da Legislação Brasileira". 2ª Ed. São Paulo: Primeira Impressa, 2005.

LEI n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Senado Federal. Disponível em: <<http://wwwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 20 maio 2006.

LEI Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Senado Federal. Disponível em: <<http://wwwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 20 maio 2006.

LACERDA, Arimatéia Dantas. Prática da fiscalização municipal 2ª parte. Piauí: CEPES. (Mimeo).

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Desafios da Participação Popular no Poder Local. In: Klaus Hermanns (ORG). "Participação Cidadã". Fortaleza: Konrad Adenauer, 2004

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e Participação na Reforma do Estado. São Paulo: Cortez, 2003. (Questões da Nossa Época, 103).

SILVA, Gustavo Tavares da. Gestão Pública e Transformação Social no Brasil. In: Klaus Hermanns (ORG). "Participação Cidadã". Fortaleza: Konrad Adenauer, 2004

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Controle Social do Poder Público. Salvador: UFBA. (Mimeo).





JUSTIÇA AMBIENTAL NO MEIO URBANO E DIREITO À CIDADE

Suyá Quintslr¹

INTRODUÇÃO

A questão (ou problema) ambiental, tal como é formulada na atualidade, não é reflexo direto de uma consciência compartilhada dos impactos decorrentes do desenvolvimento urbano e industrial sobre o meio ambiente. Ao contrário, é resultado de uma longa história das formas assumidas pela relação sociedade-ambiente, permeada por conflitos e interesses diversos acerca do uso dos recursos naturais e da necessidade de preservação de áreas selvagens.

A revalorização da natureza pela sociedade ocidental remonta ao período moderno e é fruto das transformações intrínsecas à modernidade, como o crescimento das cidades e a poluição gerada pela crescente atividade industrial (Thomas, 1989). Apesar de os efeitos da Revolução Industrial terem como resultado indireto tal revalorização, foi apenas no século XX, quando um número maior de países intensificou seu processo de industrialização, que o debate sobre o meio ambiente alcançou atenção internacional – tendo como expressão mais evidente as conferências internacionais sobre meio ambiente ocorridas na segunda metade do século XX e no início do século XXI².

A inclusão do meio ambiente na agenda internacional foi motivada por diversos casos de contaminação e acidentes industriais em diferentes países, assim como pelo trabalho pioneiro de Rachel Carson, publicado sob o título “A Primavera Silenciosa”, em 1962. Carson, em seu livro, denuncia os efeitos do uso de inseticidas sintéticos sobre a vida na terra (Carson, 2015).

Entretanto, apesar do reconhecimento de que a atividade humana vinha causando impactos importantes na biodiversidade e na saúde humana, as conferências anteriormente mencionadas foram palco de diversos conflitos, uma vez que os participantes não estavam de acordo sobre os motivadores concretos da degradação ambiental.

¹ Professora do curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES) e do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Conferência das Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972, em Estocolmo, Suécia;
² Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 1992, Rio de Janeiro, Brasil; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, 2002, Johannesburgo, África do Sul. Além dessas, várias conferências temáticas e regionais sobre o meio ambiente foram promovidas pelo sistema ONU.

Trabalhos publicados pouco antes da Conferência de Estocolmo, ajudaram a consolidar uma visão da questão ambiental como decorrente da “questão populacional” – i.e., a compreensão de que os problemas ambientais seriam resultado direto do crescimento populacional acelerado da primeira metade do século XX, que levaria ao esgotamento dos recursos ambientais em um mundo finito (Hardin, 1968; Meadows, Meadows, Randers, & Behrens, 1972). A clara referência ao trabalho de Thomas Malthus, incluindo a defesa do controle populacional, fez com que esta corrente fosse considerada por diversos autores como neomalthusiana.

Como resultado desta concepção, os países considerados então “subdesenvolvidos” seriam os principais causadores da degradação ambiental – uma vez que os países desenvolvidos já tinham passado pela “transição demográfica” e estabilizado sua população. Por outro lado, países do “terceiro mundo” continuavam com um crescimento populacional acelerado. Assim, o tamanho da população era visto como correlacionado diretamente com a degradação ambiental e, indiretamente, com a qualidade de vida (Fernandez, 2005). Ou seja, um número maior de pessoas resultaria na necessidade de mais recursos naturais, levando ao aumento da degradação ambiental e à deterioração da qualidade de vida.

A visão neomalthusiana dominou o debate ambiental na década de 1970 e, ainda hoje, exerce considerável influência na área. Outra ideia central que começava a ganhar força nesse período era o entendimento de que o risco ambiental afetava os diferentes grupos sociais da mesma forma, independentemente do local de moradia, classe social, raça, etnia e gênero. Entretanto, nos anos 1980, essas abordagens dominantes começaram a ser contestadas de diferentes perspectivas, dentre as quais destacamos e **Ecologia Política** e a **Justiça Ambiental**.

Apesar de terem surgido em contextos geográficos distintos e a partir de experiências diversas, é possível afirmar que essas duas perspectivas possuem, atualmente, preocupações semelhantes, na medida em que contestam a visão neomalthusiana e assumem que diferentes grupos são impactados de forma diversa pela degradação do ambiente, buscando inserir no debate ambiental o papel das **relações de poder** no acesso, uso e controle dos recursos naturais.

A **Ecologia Política** surgiu no ambiente acadêmico e universitário, como uma subdisciplina da geografia. Sua crítica estava centrada na ausência da consideração das relações de poder como um fator relevante nas análises das relações entre sociedade e natureza. Os primeiros estudos de Ecologia Política foram influenciados pela economia política agrária e pelo trabalho de geógrafos críticos marxistas e enfocavam o mundo rural de países do Sul Global.

A expressão **Justiça Ambiental**, por sua vez, surgiu nos Estados Unidos, no âmbito das lutas por Direitos Civis. A pesquisa acadêmica na área foi provocada pelo próprio movimento que surgiu na década de 1980 a partir da percepção de que os resíduos perigosos vinham sendo dispostos nas proximidades de comunidades negras e latinas. Desde então, inúmeras pesquisas vêm investigando as desigualdades ambientais no meio urbano e rural.

Neste texto, vamos nos concentrar no debate sobre a Justiça Ambiental e nas implicações das desigualdades ambientais para o Direito à Cidade.

SURGIMENTO DO MOVIMENTO POR JUSTIÇA AMBIENTAL

No final da década de 1970, alguns acidentes ambientais despertaram a preocupação com a disposição de resíduos perigosos nos EUA.

Neste momento, entretanto, o movimento ambientalista norte-americano era composto, majoritariamente por ativistas das camadas média e média-alta brancas, o que gerava certa desconfiança por parte das comunidades negras e latinas. Estas, não se viam representadas nem na composição nem nas pautas debatidas pelos ambientalistas (Robert Doyle Bullard, 1994), mas vinham sendo afetadas desproporcionalmente pela disposição de resíduos perigosos. Foi exatamente essa percepção, de que as decisões de localização de aterros e incineradores de resíduos tóxicos afetavam principalmente grupos marginalizados, o que motivou a formação do Movimento de Justiça Ambiental.

A reação contra a instalação de um aterro de resíduos perigosos no Condado de Warren, Carolina do Norte, em 1982 é, com frequência, apontada como o ponto de partida do movimento (Achselrad, Mello, & Bezerra, 2009; Robert Doyle Bullard, 1994; Robert D. Bullard, Johnson, Smith, & King, 2014). Os protestos motivaram a proliferação de estudos tanto acadêmicos quanto de agências estatais e não estatais sobre a correlação entre a localização de aterros de resíduos perigosos e aspectos raciais e econômicos das comunidades circunvizinhas. Entre esses, destacam-se o estudo regional realizado pelo Serviço Geral de Contas norte-americano (US General Accounting Office), em 1983; e o estudo nacional da Comissão de Justiça Racial da United Church of Christ, em 1987 (Robert D. Bullard et al., 2014; Holifield, 2015; Taylor, 2000). Em síntese, essas investigações concluíram que as variáveis raça e etnia eram as que apresentavam maior correlação com a localização das instalações (Robert D. Bullard & Johnson, 2000; Cole & Foster, 2001) – o que motivou o uso do termo racismo ambiental.



Foto: Wilson Dias/ABr

A partir desta constatação, as lutas contra o que passou a ser considerada uma injustiça ambiental proliferaram e, em 1991 foi organizada a Primeira Cúpula Nacional das Lideranças Ambientais das Pessoas de Cor (Robert D. Bullard et al., 2014). No evento, que reuniu mais de 600 delegados de diversos países, foram definidas as diretrizes do movimento e sua agenda foi ampliada para abarcar não apenas o tema da destinação de lixo tóxico, mas, igualmente, questões relativas a localização de indústrias indesejadas, da saúde do trabalhador, acesso aos recursos naturais, desigual proteção ambiental e a garantia de representação no processo de tomada de decisão (Robert D. Bullard et al., 2014; Cole & Foster, 2001).

Com a eleição de Bill Clinton à presidência dos EUA em 1993, ativistas do movimento de justiça ambiental encontraram maior abertura para suas demandas (Taylor, 2000), o que culminou na edição da Ordem Executiva 12.898 que trata das ações federais estadunidenses para “tratar da justiça ambiental em populações minoritárias e populações de baixa renda” (EPA, 1994).

No Brasil, não existe um instrumento específico, em nível federal, como a Ordem Executiva nos EUA, para evitar a ocorrência de injustiças ambientais. Aqui também são recentes os estudos que relacionam a degradação ambiental e características raciais e econômicas da população (Acselrad et al. (2009, p. 47).

Ainda assim, é possível identificar alguns estudos com esse caráter (Cartier, Barcellos, Hübner, & Porto, 2009; Hogan, Cunha, Carmo, & Oliveira, 2001; Torres, 1997). A maioria deles, todavia, não levou em consideração variáveis étnicas e raciais, ao contrário daqueles realizados nos EUA. Além disso, a partir da experiência estadunidense, no final da década de 1990, foi formada a Rede Brasileira de Justiça Ambiental (Acselrad et al., 2009).

Antes de passarmos ao próximo tópico, sobre as formas de produção das injustiças ambientais nas cidades, cabe sintetizar a definição de Justiça Ambiental. Segundo a definição do movimento surgido nos EUA, Justiça Ambiental

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento digno de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas. (Acselrad et al., 2009, p. 47).

No Brasil, a Rede Brasileira de Justiça Ambiental elaborou uma declaração onde a Justiça Ambiental é entendida como o conjunto de princípios que:

- (1) asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- (2) asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- (3) asseguram amplo acesso a informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- (4) favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade de seu uso.

Como podemos perceber pelos princípios acima, a garantia da Justiça Ambiental diz respeito não apenas a não destinação dos impactos do desenvolvimento a determinados grupos, mas também à garantia do acesso de todas as pessoas aos recursos naturais necessários a sua existência e reprodução social. Ou seja, no meio rural, o acesso à terra é elemento essencial para a garantia da justiça ambiental no campo; da mesma forma, o acesso aos recursos pesqueiros é fundamental para comunidades ribeirinhas e pescadores artesanais; e o acesso à água potável, um componente essencial dos direitos à moradia digna e à saúde – fundamentais para a garantia da justiça ambiental e do direito à cidade (Quintslr, 2018).

Outro elemento importante se refere ao acesso à informação e à participação democrática dos grupos envolvidos nos processos decisórios relativos a empreendimentos, políticas e projetos que possam ter impactos sobre seus territórios, bem como na proposição de alternativas a tais projetos, caso estes sejam considerados indesejáveis. Por fim, cabe destacar a necessidade de igual aplicação da legislação ambiental para evitar as injustiças ambientais.

A PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADE E INJUSTIÇAS AMBIENTAIS NA CIDADE

Diversos fatores vêm sendo apontados pela literatura como potenciais causas da coincidência entre áreas de moradia de grupos social e economicamente vulneráveis e a ocorrência de degradação ambiental. Mecanismos de mercado são identificados como um dos componentes dessa equação, que acaba tendo como resultado “empurrar” esses grupos para áreas de risco.

Nesse sentido, Cole and Foster (2001) descrevem três padrões identificados na literatura através dos quais o mercado de terras e habitação pode contribuir para a desigualdade ambiental.

(1) No primeiro, a existência de uma indústria ou outra fonte poluidora em um local acarretaria, por um lado, o declínio do preço das moradias e, por outro, levaria os grupos economicamente favorecidos a procurar outros locais de residência, relegando as áreas com baixa qualidade ambiental aos grupos com menor mobilidade residencial. A título de exemplo, imagine o que ocorre em uma rua tranquila quando há a construção de um viaduto, aumentando o tráfego de veículos e, conseqüentemente, o barulho e a poluição. Famílias que podem arcar com o valor da moradia em outras áreas tendem a se mudar, enquanto as famílias mais pobres têm que arcar com a depreciação do valor do imóvel, a poluição e suas conseqüências para a saúde.

(2) O segundo padrão, seria caracterizado pela construção de moradias populares nos arredores de indústrias poluentes devido ao menor preço da terra. De fato, estudos recentes sobre a localização dos condomínios do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) para populações com rendimentos de zero a três salários mínimos demonstram que estes se localizam, prioritariamente, em bairros da periferia com infraestrutura urbana mais precária (CARDOSO, MELO e JAENISCH, 2015).

(3) Por fim, as indústrias poluidoras ou outras instalações ambientalmente danosas podem buscar se instalar em comunidades compostas por minorias por razões econômicas também relacionadas ao preço da terra (AUSTIN e ACHILL, 1994 apud Cole & Foster, 2001). Soma-se a isso a “chantagem do emprego” – uma vez que a instalação de indústrias poluidoras é frequentemente legitimada pelo discurso de criação de postos de trabalho.

Ainda que esses processos sejam importantes, as “explicações de mercado” são insuficientes, uma vez que buscam caracterizar mercados como entidades externas à sociedade e, assim, tendem a subordinar “as práticas sociais de discriminação racial ao processo econômico e escolhas racionais” (Cole & Foster, 2001, p. 61).

Dessa forma, uma segunda linha explicativa enfoca a influência política que certos grupos exercem sobre o poder público na tentativa de manter seus locais de moradia “seguros” (ou isentos de risco ambiental). Tal influência pode ser exercida, por exemplo, para garantir que um aterro sanitário não seja construído em áreas “nobres” da cidade. Da mesma forma, moradores com maior capacidade de influência podem atuar para garantir que recursos escassos sejam aplicados na melhoria dos serviços de saneamento dos bairros onde moram.

Autores como Laura Pulido (2000) e Timothy Collins (2009, 2010) enfatizam que é necessário pensar os mecanismos que garantem os privilégios para compreender as desigualdades. Collins (2009, 2010) argumenta que há evidências empíricas de que famílias de alta renda, em diversas ocasiões, optam por morar em ambientes altamente vulneráveis em busca de amenidades ambientais. Por exemplo, encostas de morros que proporcionam vistas consideradas aprazíveis, áreas de restinga ou de manguezal com grande proximidade com a praia etc. O que faz com que o perigo de construção nestas áreas seja reduzido é a capacidade das elites de se apropriarem dos recursos públicos destinados à remediação do risco.

Nesse sentido, Dorceta Taylor (2000) acrescenta que grupos economicamente dominantes tendem a ter, entre seus membros ou em suas redes profissionais, formuladores de políticas públicas e legisladores, o que aumenta a eficácia do lobby como estratégia política.

Apesar da importância e complementariedade das linhas explicativas que enfocam ora a apropriação de recursos econômicos e a capacidade de influência política, ora a ausência desses recursos, Acselrad (2006, p. 120) considera que elas “não explicitam de forma suficiente os mecanismos pelos quais os atores sociais envolvidos definem suas ações”. Assim, o entendimento da reprodução da desigualdade ambiental requer que se considerem as “condições desiguais de poder” presentes tanto na atuação prática quanto discursiva dos atores. Ademais, o autor chama atenção para o fato de que os diferentes agentes internalizam as “condições desiguais de força”.

O que queremos ressaltar é que a desigualdade ou a injustiça ambiental deve ser compreendida de forma relacional. Ao mesmo tempo em que há populações marginalizadas enfrentando uma carga desproporcional de poluição ou de risco ambiental, há grupos privilegiados que atuam no sentido de drenar os recursos para suas áreas de moradia, através de processos institucionalmente mediados em um contexto de grande desigualdade de poder. Além disso, as práticas discriminatórias devem ser entendidas em um ambiente onde predomina o racismo em suas diversas formas – indo além das práticas individuais discriminatórias e entranhando-se nas instituições que conferem vantagens e privilégios com base na raça (racismo institucional) e, principalmente, sendo um componente da estrutura social que informa e condiciona os indivíduos e as próprias instituições (racismo estrutural) (Almeida, 2019). Por estes motivos, em um contexto de grande desigualdade social e de vigência de práticas racistas nos diferentes âmbitos como o brasileiro, tendem a ser frequentes as situações de injustiça ambiental.

De fato, o desenvolvimento das metrópoles brasileiras, ancorado na industrialização com baixos salários (Maricato, 1996) e na migração interna para um reduzido número de centros urbanos, somada à ausência de política habitacional duradoura para as famílias de baixa renda, resultou em metrópoles extremamente desiguais. As opções de moradia para grande parte das famílias trabalhadoras, sem condições de pagar aluguéis, restringiram-se a autoconstrução em favelas ou em áreas da periferia metropolitana, resultando em grande polarização social. Em alguns casos, como descrito por (Ribeiro & Ribeiro, 2015) para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, esse processo histórico foi acentuado pela redução da importância do operariado industrial na periferia metropolitana, que vem se tornando cada vez mais popular.

A persistência da desigualdade socioespacial nas metrópoles, que se reflete em condições desiguais de poder entre áreas centrais e periferias, favoreceu a ocorrência de situações de desigualdade ambiental. Assim, é próximo às áreas de moradia da população de baixa renda que se instalam, por exemplo, os lixões, aterros sanitários e aterros de resíduos industriais que recebem praticamente todo o lixo produzido nas cidades. São nestas áreas também que estão localizadas as indústrias químicas, a indústria do petróleo e a siderúrgica, aumentando os níveis de poluição do ar. Via-de-regra, os problemas de abastecimento de água e coleta de esgoto são maiores na periferia que nos centros metropolitanos (Quintslr, 2018; Quintslr & Britto, 2014; Quintslr, Maiello, & Britto, 2015).

COMO ENFRENTAR A INJUSTIÇA AMBIENTAL NAS CIDADES?

A resposta a esta questão está além dos objetivos deste texto, mas, nesta seção, fazemos algumas considerações com o intuito de contribuir com a atuação daqueles que desejam a redução das desigualdades ambientais nas cidades brasileiras.

Em primeiro lugar, compartilhamos do entendimento de que o enfrentamento da injustiça ambiental depende, em grande medida, de mudanças estruturais, que raramente poderão ser resolvidas na escala local, a exemplo da redução das desigualdades social e regional no país. Ainda assim, a atuação do poder público municipal, das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais pode ter papel importante.

O município, de fato, como protagonista da política de desenvolvimento urbano, tem a sua disposição uma série de instrumentos que podem contribuir com a redução da segregação urbana e que possibilitam que os usos indesejados do solo não sejam destinados às áreas de moradia de populações vulneráveis.

Dessa forma, a aplicação dos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) que têm como objetivo coibir a especulação imobiliária e garantir habitação em áreas centrais para população de baixa renda, certamente terá efeito positivo na redução da desigualdade ambiental no nível municipal.

Além disso, é preciso reconhecer a importância da elaboração do zoneamento ambiental municipal, já que, ao estabelecer os tipos de usos permitidos em cada área da cidade, pode ser determinante na alocação dos usos indesejados do solo (do ponto de vista ambiental e da saúde, por exemplo) em áreas contíguas às áreas de moradias de grupos vulneráveis.

Tendo em vista a relevância do planejamento municipal para o tema aqui debatido, o processo de elaboração dos Planos Diretores Municipais (PD) – instrumentos básicos da política de desenvolvimento urbano e através dos quais planejamento urbano e ambiental devem ser integrados – é fundamental.

As organizações da sociedade civil e os movimentos sociais também podem contribuir com a luta por justiça ambiental nas cidades, seja através da participação na elaboração dos instrumentos de planejamento municipal, como o PD, seja através de lutas pontuais contra a instalação de indústrias poluentes próximas aos seus locais de moradia. Aqui, cabe resgatar um dos princípios do movimento por Justiça Ambiental, que sugere proteção universal contra os riscos ambientais. Através deste princípio, o movimento rejeita o deslocamento espacial da poluição (Acselrad et al., 2009), demonstrando solidariedade com populações vulneráveis que podem não estar organizadas a ponto de conseguir rejeitar empreendimentos indesejáveis. Ou seja, reconhece que a organização do movimento em alguns países, poderia levar à exportação da injustiça ambiental. De forma análoga, a resistência mobilizada em um bairro poderia levar à decisão de localização de tais empreendimentos em outro, com uma população ainda mais vulnerável e com menor capacidade de mobilização.

Decorre desta possibilidade de deslocamento dos empreendimentos entre as áreas da cidade e entre os municípios de uma Região Metropolitana, a importância da integração do planejamento nesta escala, evitando que os municípios da periferia metropolitana recebam uma quantidade desproporcional de poluição e riscos ambientais.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO:

1. Após a leitura do texto, você percebe situações de injustiça ambiental na sua cidade? Onde? Como?
2. Você conhece movimentos/coletivos que atuam contra as injustiças ambientais na sua cidade?
3. Para combater as injustiças ambientais, que políticas públicas você considera mais importantes?

BIBLIOGRAFIA

Acselrad, H. (2006). Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 117-138.

Acselrad, H., Mello, C. d., & Bezerra, G. d. N. (2009). *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond.

Almeida, S. (2019). *Racismo estrutural*: Pólen Produção Editorial LTDA.

Bullard, R. D. (1994). *Dumping In Dixie: race, class, and environmental quality* (2 ed.). Boulder: Westview Press.

Bullard, R. D., & Johnson, G. S. (2000). Environmentalism and Public Policy: Environmental Justice: Grassroots activism and its impact on public policy decision making. *Journal of Social Issues*, 56(3), 555-578. doi:10.1111/0022-4537.00184

Bullard, R. D., Johnson, G. S., Smith, S. L., & King, D. W. (2014). Vivendo na Linha de Frente da Luta Ambiental: lições das comunidades mais vulneráveis dos Estados Unidos. *Revista de Educação, Ciências e Matemática*, 3(3), 1-32.

Carson, R. (2015). *Primavera silenciosa*: Editora Gaia.

Cartier, R., Barcellos, C. d. C., Hübner, C., & Porto, M. F. (2009). Vulnerabilidade Social e Risco Ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. *Cad. Saúde Pública*, 12(25), 2695-2704.

Cole, L. W., & Foster, S. R. (2001). *From the ground up. Environmental racism and the rise of the environmental justice movement*. New York: NYU Press.

Collins, T. W. (2009). The production of unequal risk in hazardscapes: an explanatory frame applied to disaster at the US–Mexico border. *Geoforum*, 40(4), 589-601.

Collins, T. W. (2010). Marginalization, facilitation, and the production of unequal risk: the 2006 Paso del Norte floods. *Antipode*, 42(2), 258-288.

Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations, Executive Order n. 12898, 16/fev./1994 C.F.R. (1994).

Fernandez, F. A. (2005). *O poema imperfeito: crônicas de Biologia, conservação da natureza, e seus heróis*: Editora da Universidade Federal do Paraná.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*(162), 1243–1248.

Hogan, D. J., Cunha, J. M. P. d., Carmo, R. L. d., & Oliveira, A. A. B. d. (2001). Urbanização e Vulnerabilidade Sócio-ambiental: o caso de Campinas. In D. J. Hogan, R. Baeninger, J. M. P. d. Cunha, & R. L. d. Carmo (Eds.), *Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas* (pp. 397-418). Campinas: NEPO/UNICAMP.

Holifield, R. (2015). Environmental Justice and Political Ecology. In T. Perreault, G. Bridge, & J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology* (pp. 585-597). Oxon; New York: Routledge.

Maricato, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). The limits to growth. *New York*, 102(1972), 27.

Pulido, L. (2000). Rethinking environmental racism: White Privilege and Urban Development in Southern California. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(1), 12-40.

Quintslr, S. (2018). A (re) produção da desigualdade ambiental na metrópole: conflito pela água, 'crise hídrica' e macrossistema de abastecimento no Rio de Janeiro. 2018. Tese (Doutorado)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional ...,

Quintslr, S., & Britto, A. L. (2014). Desigualdades no acesso à água e ao saneamento: impasses da política pública na metrópole fluminense. *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers*, 44-64.

Quintslr, S., Maiello, A., & Britto, A. L. N. d. P. (2015). Vulnerabilidade ambiental, formalidade e informalidade no acesso à água: discutindo realidade e alternativas para o abastecimento hídrico em Queimados (RJ). Paper presented at the XVI ENANPUR. Espaço, planejamento e insurgências: alternativas contemporâneas para o desenvolvimento urbano e regional, Belo Horizonte.

Ribeiro, L. C. d. Q., & Ribeiro, M. G. (2015). Segregação residencial: padrões e evolução. In L. C. d. Q. Ribeiro (Ed.), *Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana* (pp. 163-192). Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles.

Taylor, D. E. (2000). The rise of the environmental justice paradigm: Injustice framing and the social construction of environmental discourses. *American behavioral scientist*, 43(4), 508-580. doi:10.1177/0002764200043004003

Thomas, K. (1989). *O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800)*. São Paulo: Companhia das Letras, 544.

Torres, H. d. G. (1997). *Desigualdade Ambiental na Cidade de São Paulo*. (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

A CIDADE COMO UM BEM COMUM, PILAR EMERGENTE DO DIREITO À CIDADE¹

Nelson Saule Júnior²

1. DA EVOLUÇÃO DOS DIREITOS URBANOS PARA O DIREITO À CIDADE

1.1. A concepção dos direitos urbanos na Emenda Popular da Reforma Urbana

A concepção de direitos urbanos estava contida como o elemento chave no pensamento da reforma urbana concebido no processo de redemocratização do Brasil, em especial na Constituinte que resultou na Constituição Brasileira de 1988, traduzido em especial na histórica emenda popular de reforma urbana de 1987.

É uma concepção embasada nos direitos humanos, que foi um dos temas centrais no pacto político que ocorreu na Constituinte, pela qual todo cidadão deve ter direito a uma condição de vida urbana digna e justiça social. Houve uma conjugação de necessidades individuais, coletivas e de interesses difusos para caracterizar o significado de vida urbana digna. Cabe ao Estado assegurar a moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, saúde, educação, lazer e segurança e, no campo dos interesses difusos, proteção ao patrimônio ambiental e cultural e a gestão democrática das cidades.

Nessa concepção de direitos urbanos constava uma clara conexão com o cumprimento da função social da propriedade, com a pretensão do direito a condições de vida urbana digna condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e subordinar esse exercício ao princípio do estado de necessidade. O estado de necessidade pressupõe um conflito entre titulares de interesses lícitos e legítimos, em que um pode perecer licitamente para que outro sobreviva, que pode ser aplicado justamente nos casos de conflitos de moradia e propriedade, prevalecendo a moradia em razão do estado de necessidade das pessoas que não tem local digno para morar.

¹Texto parcialmente publicado na revista Crítica Urbana. Núm. 2. Septiembre 2018. Editores: Maricarmen Tapia y Jerónimo Bouza. Avda. do Seixo, 170. 15626. A Coruña.

²Nelson Saule Júnior é Coordenador da Área do Direito à Cidade do Instituto Polis, Coordenador do Grupo de Apoio da Plataforma Global do Direito à Cidade, Professor de Direito da PUC-SP, e Membro das Comissões de Direitos Humanos e Urbanístico da OAB –SP.

Essa concepção de direitos urbanos foi uma referência na luta pela reforma urbana, nos processos políticos que ocorreram em vários Estados e Municípios no período de elaboração das Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e dos planos diretores dos anos 90 e contribuiu para a visão que passa a ser construída sobre o direito à cidade na elaboração do Estatuto das Cidades.

1.2. A CONCEPÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO ESTATUTO DAS CIDADES

O período de elaboração do Estatuto das Cidades no Congresso Nacional perdurou mais de 10 anos (1989 - 2001) em razão da resistência de grupos políticos conservadores de tornar viável a implementação da política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Nesse período as discussões e formulações sobre as conexões entre direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade feitas na ocorrência das Conferências Globais das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro -1992) e sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (Istambul - 1996), e da Conferência Nacional das Cidades (Brasília - Câmara dos Deputados - 1999), e as experiências de gestões municipais participativas vivenciadas em diversos Municípios brasileiros por governos do campo democrático e popular foram fundamentais para a passagem da visão de direitos urbanos para a do direito à cidade, que foi adotada no Estatuto das Cidades.

Nessa evolução, esse direito é qualificado como o direito a cidades sustentáveis, trazendo a dimensão da sustentabilidade para nossas cidades que deve ser alcançada através de uma política urbana que garanta o seu exercício. São compreendidos como seus componentes a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer. Os elementos da condição de vida urbana digna é o que predomina nessa visão do direito à cidade que foram transportados da visão dos direitos urbanos.

A gestão democrática das cidades prevista no inciso II do Artigo 2º do Estatuto das Cidades também é um dos componentes do direito a cidades sustentáveis, através de uma interpretação integrada das diretrizes da política urbana definidas nessa legislação.

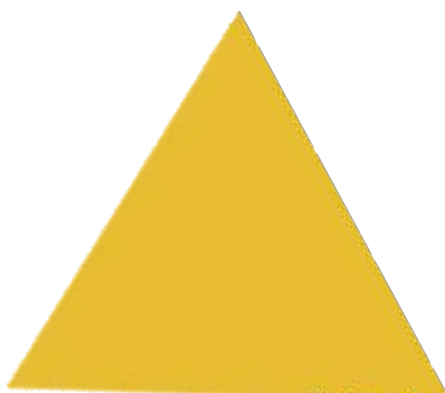
Quanto às pessoas consideradas como titulares do direito à cidades sustentáveis, é adotada a mesma compreensão estabelecida para o direito ao meio ambiente. Esse direito tem como titulares as presentes e futuras gerações.

Em razão do Estatuto das Cidades ter sido pioneiro como uma legislação nacional que incorpora o direito à cidade na dimensão legal e institucional, essa concepção foi uma fonte inspiradora para o processo de internacionalização do direito à cidade que teve como espaço privilegiado os Fóruns Sociais Mundiais, organizados no Brasil na cidade de Porto Alegre nos primeiros anos da década de 2000.

2. QUESTÕES PARA UMA VISÃO NACIONAL E INTERNACIONAL DO DIREITO À CIDADE

Algumas questões precisam ser aprofundadas para uma consolidação da visão do direito à cidade no Brasil e na construção de uma visão universal no processo de internacionalização desse direito, dentre as quais destacamos as seguintes:

- Qual deve ser a compreensão do termo cidades no âmbito do direito à cidade? Para termos essa compreensão devemos considerar: o território (urbano e rural), as tipologias de cidades, o tamanho e densidade populacional, a organização institucional (política e administrativa) das cidades. Por exemplo, no Brasil temos uma enorme limitação legal de compreensão de cidade, que é definida como sede de Municípios pelo artigo 3º do Decreto-Lei 311 de 1938: A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome.
- Quem são as pessoas que devem ser reconhecidos como titulares do direito à cidade, considerando os aspectos geracional, de nacionalidade, a diversidade de habitantes que vivem, trabalham e usufruem das cidades, o período de residência ou permanência na cidade?
- Qual é a categoria do direito à cidade no campo dos direitos humanos? Individual, coletivo ou difuso?
- Como as pessoas podem exercer o direito à cidade e para qual finalidade?
- Qual deve ser o objeto ou bem de proteção legal e jurídica do direito à cidade? Em vários países, como também no Brasil, temos cidades declaradas como patrimônio histórico ou cultural que resultam numa proteção legal e jurídica para preservar a memória e identidade dessas cidades.



3. A EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO À CIDADE

3.1. A Visão da Carta Mundial do Direito à Cidade

Essas questões têm norteado a construção da visão do direito à cidade no âmbito internacional. Nos espaços de discussão e articulação sobre as questões urbanas, como nos Fóruns Sociais Mundiais, essas questões foram relevantes para a visão sobre esse direito contida na Carta Mundial do Direito à Cidade, bem como nos últimos anos na visão da Plataforma Global do Direito à Cidade e da Nova Agenda Urbana, aprovada na Conferência das Nações Unidas Habitat III na cidade de Quito no ano de 2016.

A Carta Mundial do Direito à Cidade define esse direito como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Quanto a sua classificação no âmbito dos direitos humanos é definida como um coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes.

Uma evolução positiva na Carta Mundial do Direito à Cidade é reconhecer, como um componente desse direito, a cidade sem nenhuma forma de discriminação e a cidade que preserva a memória e sua identidade cultural. Quanto a extensão do território para o exercício do direito à cidade é compreendida o território das cidades e seu entorno rural.

Na Carta 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.

Sobre a questão da titularidade, são considerados como cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

3.2. A Visão da Plataforma Global do Direito à Cidade

A Plataforma Global do Direito à Cidade é uma rede internacional que agrega redes e organizações da sociedade civil e de governos locais que promoveram uma mobilização e articulação durante o processo da Conferência das Nações Unidas do Habitat III para que a visão do direito à cidade fosse incluída na Nova Agenda Urbana.

Na visão da Plataforma Global o direito à cidade tem a natureza de um direito humano coletivo/difuso conjugado com as funções sociais da cidade e da gestão democrática das cidades, que permite a integralidade dos direitos humanos num determinado território, com base nas normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Sobre a titularidade, o direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações e adota a visão de cidadão contida na Carta Mundial, que abrange tanto os habitantes permanentes como temporários.

A forma de exercer o direito à cidade é ocupar, usar e produzir cidades e a finalidade de exercer esse direito é termos cidades justas, inclusivas e sustentáveis. A cidade é definida como um bem comum para uma adequada condição de vida, contendo os seguintes componentes:

- a) a cidade livre de qualquer forma de discriminação;
 - b) a cidade com cidadania inclusiva que reconhece todos os habitantes, permanentes ou transitórios, como cidadãos;
 - c) a cidade com maior participação política;
 - d) a cidade que cumpre as suas funções sociais, que garante o acesso equitativo de todos ao uso e ocupação do território;
 - e) a cidade com espaços públicos de qualidade;
 - f) a cidade com igualdade de gênero;
 - g) a cidade com diversidade cultural;
 - h) a cidade com economias inclusivas;
 - i) a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum que respeite os vínculos e conexões entre o rural-urbano.
- Por essa visão a cidade, como um bem comum, é o bem que deve ter proteção legal e jurídica através do direito à cidade.

3.3. A Visão da Nova Agenda Urbana

A Nova Agenda Urbana contempla em grande parte a visão defendida pela Plataforma Global. A visão contida no parágrafo 11 da Agenda considera como titulares os habitantes das presentes e futuras gerações, sem discriminação de qualquer ordem, que pode ser interpretado como o reconhecimento dos habitantes temporários.

Com relação à extensão territorial desse direito, são incluídos todos os assentamentos humanos. Sobre a forma de exercer o direito, considera o direito de habitar e produzir cidades e assentamentos humanos com a finalidade de serem justos, seguros, saudáveis, resilientes e sustentáveis.

No parágrafo 13 da Nova Agenda Urbana, os componentes do direito à cidade estão contemplados, tais como as cidades sem nenhuma forma de discriminação, com função social, com igualdade de gênero, com espaços públicos, com economia inclusiva, com proteção dos seus ecossistemas.

Essa nova visão, que traz um novo significado para os direitos humanos, funções e formas de vida em nossas cidades e assentamentos humanos, precisa ser consolidada e considerada como estratégica pelos países e cidades no enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, culturais e territoriais e dos impactos do aquecimento global e das mudanças climáticas.



a cidade
não é um negócio,
a cidade
é de todos nós

4. QUESTÃO EMERGENTE PARA A CONSOLIDAÇÃO DA VISÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

De todas as questões que precisam ser aprofundadas para a consolidação da visão do direito à cidade em nosso país, o ponto de partida deve ser a compreensão da cidade como um bem comum como o pilar emergente do direito à cidade, trazendo outras visões e pensamentos que possam contribuir nesse sentido, como o pensamento do direito ao bem viver, oriundo de pensamentos das civilizações indígenas latinas.

Visão do Direito à Cidade de diferentes organizações internacionais

Direito à Cidade no Estatuto das Cidades, Brasil	Visão da Carta Mundial do Direito à Cidade	Visão da Plataforma Global do Direito à Cidade	Visão da Nova Agenda Urbana
<p>Artigo 2o</p> <p>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.</p> <p>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..</p>	<p>1. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta.</p> <p>2. O Direito a Cidade é definido 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. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.</p>	<p>O direito à cidade é o direito de todos os habitantes da presente e futuras gerações, de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definido como um bem essencial comum para uma adequada condição de vida.</p> <p>A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes:</p> <p>a) a cidade livre de qualquer forma de discriminação</p> <p>b) a cidade com cidadania inclusiva na qual reconhece todos os habitantes, permanentes ou transitórios, como cidadãos;</p> <p>c) a cidade com maior participação política;</p> <p>d) a cidade que cumpre as suas funções sociais que garante o acesso equitativo de todos ao uso, ocupação do território;</p> <p>e) a cidade com espaços públicos de qualidade;</p> <p>f) a cidade com igualdade de gênero;</p> <p>g) a cidade com diversidade cultural;</p> <p>h) a cidade com economias inclusivas;</p> <p>i) a cidade como um sistema de assentamento e ecossistema comum que respeite os vínculos e conexões entre o rural-urbano.</p>	<p>11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitário de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salienciamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas. Nova Agenda Urbana</p> <p>12. Objetivamos realizar cidades e assentamentos humanos em que todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. A esse respeito, a Nova Agenda Urbana fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos.</p>

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. É possível estabelecer uma ideia de vida digna que atenda a todos os cidadãos, nos diferentes territórios e culturas onde existem cidades?

2. Na sua experiência, para que a cidade seja um bem comum de todos os cidadãos, que elementos ela precisa conter? Procure pensar nos aspectos materiais e também simbólicos.

3. De que forma a política urbana pode contribuir para a construção do Direito à Cidade?

A EXPERIÊNCIA DA CIDADE PARA PESSOAS LGBTQIA+

Amara Moira¹

Texto originalmente publicado em Recortes de uma cidade por vir / Instituto Pólis, edição e organização Cássia Caneco [et al.]. - São Paulo: Instituto Pólis, 2020.

A EXPERIÊNCIA DA CIDADE: ANTES E DEPOIS.

Vinte e nove anos em que transitei pelas ruas de cidades grandes e pequenas sem maiores preocupações do que um atropelamento, um furto, assalto a mão armada, eu e a minha máscara de pelos faciais, a minha pele branca, roupas bem cuidadas e um português normativo. Existindo à época como homem branco cisgênero, com cara de heterossexual, não afeminado, magro, sem deficiência e nitidamente oriundo das classes médias urbanas, as cidades abriam suas portas para mim e eu sentia enorme prazer em percorrer, o máximo possível de transporte público ou a pé, suas ruas e espaços centrais. Nascida e crescida em Campinas, mas desde o começo da vida adulta vindo sempre a São Paulo para acompanhar a vasta programação cultural da cidade, era na capital também que eu me permitia explorar mais livremente a minha sexualidade e afetividade.

Recorri à expressão “cara de heterossexual” por conta da forma como a sociedade me lia (e também como eu, por precaução, me deixava ler), mas desde princípios da adolescência eu já me entendia como bi, sendo a minha orientação revelada / confessada somente a amigos próximos (nenhum deles LGBTQIA+) e, logo após os dezoito anos, descoberta pelos meus pais. A descoberta da minha orientação sexual por meus pais foi motivo de grande tensão na família, chegando ao ponto de eu propor que, se fosse difícil demais conviver comigo a partir dali, eles pelo menos me apoiassem financeiramente nos primeiros meses da faculdade em que eu tinha acabado de ingressar, aí assim que eu conseguisse emprego não precisaríamos mais nos ver. Tive a sorte, ou talvez o privilégio, de pertencer a uma família que preferiu ignorar esse ponto específico sobre mim para que eu pudesse continuar fazendo parte dela, mas poderia não ter sido assim e eu própria não tinha como antecipar a reação deles, elementos importantes para que eu hoje entenda a maneira como se construíram minhas primeiras experiências afetivas e sexuais fora da norma. As que contavam com o apoio e incentivo da sociedade, ou seja, envolvendo a pessoa que eu fui e mulheres cisgêneras, transcorriam sem problemas, ainda que fosse grande a cobrança (de familiares e amigos) para que eu me relacionasse apenas com as que estivessem dentro de uma certa conformidade corporal. Todas as outras experiências, no entanto, tiveram que se fazer às sombras, pois cedo descobri que elas não estavam no rol das “aceitáveis”.

¹Amara Moira é travesti, bissexual, feminista, doutora em teoria e crítica literária pela Unicamp, autora do livro autobiográfico E se eu fosse puta, entre outras publicações, colunista da Mídia Ninja e professora de literatura no pré-vestibular Descomplica.

E eis o peso de existir num mundo em que parte das relações afetivas e sexuais desejadas por mim eram consideradas abjetas, absurdas. Eis também o peso de ver-me em relações sobre as quais eu não podia conversar com ninguém. Como não internalizar esse olhar de vergonha e abjeção, tendo sido criada pela LGBTfobia desde o berço? E, mesmo suspeitando que esse olhar, em alguma medida, fosse injusto, como impedir que eu me visse a partir desse prisma? No meu caso, nunca se tratou de uma questão religiosa, pois minha família, a despeito de ser católica e participar dos ritos religiosos fundamentais do catolicismo (missa todo o domingo, catequese, crisma, encontro de jovens e casais, etc.), sempre o fez de forma mecânica, sem conseguir impor verdade a essas vivências. Tanto é que por volta dos treze, catorze anos eu já me afirmava, dentro e fora de casa, uma pessoa ateia.

A religiosidade, portanto, pouco impactou na forma como eu me entendia. Não foi também o que levou meus pais a sofrerem tanto quando me assumi bissexual, mais de quinze anos atrás. O que de fato pesou foi mesmo a LGBTfobia, que se foi sim, por um lado, historicamente alimentada pelas religiosidades cristãs¹, por outro, contou também com a colaboração do Estado para se implantar de vez em nossa cultura: o compilado jurídico que, desde começos do século XVI até fins do século XIX vigorou no Brasil, as Ordenações Filipinas, previa penas como açoite e degredo para o crime de “homem que se vestir em trajos de mulher, ou mulher em trajos de homem” (Livro V, título XXXIV) e penas ainda piores para o de sodomia, como fogueira, expropriação de todos os bens, com metade indo para o Estado e a outra metade para o responsável pela acusação, sem contar o fato de tornar os filhos e netos do condenado “inhabiles e infames, assi como os daquelles que commetem crime de Lesa Magestade” (Livro V, título XIII).

A pessoa que soubesse de alguém que cometera sodomia e não o denunciasse também seria punida, dessa vez com o degredo e a perda de seus bens.

Durante séculos, tal legislação foi, em boa medida, a responsável por jogar não só a sociedade, como nossas próprias famílias contra nós e não é possível compreender o sentido pleno da frase (ainda tão recorrente em nossos dias) "prefiro filho/a morto/a a viado/sapatão/travesti" sem fazermos essa recuperação histórica. A pessoa não pagava sozinha por esse crime: sua família seria profundamente afetada também. E essa recapitulação é necessária para entendermos a segregação radical em que se criou a comunidade LGBTQIA+ no Brasil até muito recentemente.

Importante pontuar que, com o Código Penal de 1890, o termo “sodomia” deixa de vir nomeado, o que casava com a proposta de descriminalizar as relações sexuais que envolvessem adultos, mas indivíduos seguiam sendo penalizados quando havia a participação de um menor (“atentado contra o pudor”, Art. 266), quando a prática ocorria fora do espaço doméstico (“ultraje público ao pudor”, Art. 282) ou quando podia ser enquadrada como “prostituição masculina” (“Dos Vadios e Capoeiras: deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes”, Art. 399).

Contudo, a prática de “disfarçar o sexo, tomando trajos impróprios do seu e trazê-los publicamente para enganar” (Art. 379) continuava no rol das condutas puníveis pelo Estado (“prisão celular por quinze a sessenta dias”). Com o Código Penal de 1940 este segundo ponto também deixa de figurar e, no entanto, mais uma vez o que se verifica é a manutenção da perseguição a essas condutas e indivíduos.

Quem nos ajuda a entender essa contradição, sobretudo no que toca às travestis, é o delegado Guido Fonseca, responsável por chefiar, em 1976, uma equipe incumbida de realizar um pioneiro “estudo de criminologia sobre as travestis e a contravenção penal de vadiagem” (Ocanha, 2014, p.156). “Prostituição masculina”, o último capítulo de seu livro História da prostituição em São Paulo (1982), teve esse estudo como base e se converteu numa importante fonte de dados sobre a história trans do país. O “masculina” do título remete indistintamente à prostituição exercida por homens cisgêneros e por travestis, mas seu foco serão elas, que, segundo o autor, constituem “o fato verdadeiramente novo na prostituição de nossos dias” (p.215). No texto, o delegado afirma que já no começo do século XX a velha Praça da República “era local frequentado por travestis” (p.221), apresentando inclusive um precioso depoimento colhido de uma delas nos inquéritos que a polícia fez contra essa população em 1936/1937 (p.222):

"Chegou 1930... De novo volto à Paulicéia e, já bastante saudososo, comecei a prostituir-me com todos os homens que me faziam a corte. Tornei-me vaidoso, chegando ao ponto de julgar-me mulher. Já depilava as sobrancelhas, empoava-me, passava 'baton' nos lábios e saía à cata de homens que logo me seguiam. E não era um; eram muitos".

O relato é importantíssimo por explicitar que, antes mesmo da invenção de hormônios sintéticos e das cirurgias de redesignação sexual (a famosa “mudança de sexo”), já era possível encontrar, por aqui, indivíduos com subjetividades que hoje denominaríamos transgêneras. Fonseca aborda, na sequência, a passagem da “prostituição, por assim dizer, envergonhada”, típica dessa primeira época, para aquela que passará a se fazer predominante à medida que as tecnologias de transformação corporal forem se desenvolvendo e se tornando acessíveis (pp.223-4):

"Hoje, não parecem sentir vergonha de sua anormalidade. Acintosamente trajados como mulheres fazem o 'trottoir' pelas ruas, avenidas e praças da cidade disputando os melhores pontos com as meretrizes e sempre levando vantagem".

Ainda sobre esse segundo momento, o delegado destaca que algumas travestis, à custa de "hormônios" e "pequenas cirurgias (introdução de silicone)", atingiram "um dos seus objetivos mais caros, ou seja, uma semelhança quase perfeita com a mulher", chegando "a enganar até o mais perspicaz observador" (p.229). Essas pontuações, que poderíamos pensar elogiosas, servem contudo para preparar o texto para o seu desfecho, onde Fonseca apresenta as estratégias que a Justiça vinha utilizando para tentar inviabilizar essa modalidade de prostituição e, ao mesmo tempo, a própria existência das travestis.

Segundo o autor, era consenso entre os estudiosos que a prostituição (dita) feminina, i.e., exercida por mulheres cisgêneras, seria "um mal necessário", com "uma importante função social, qual seja, a de preservar a moralidade dos lares, a pureza dos costumes no seio das famílias" (p.230). Sendo assim, não faria sentido aplicar a ela o crime de vadiagem (art. 59 do Decreto-Lei 3.688/1941, "Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita"). Essa não seria, no entanto, a opinião sua e de parte dos magistrados no que toca à prostituição das travestis. Considerem-se as palavras da apelação do procurador José Fernando de Mafra Carbonieri, trazida por Fonseca para ilustrar esse outro entendimento (p.233):

"O homossexual que confessadamente vive da prostituição masculina, fazendo o 'trottoir' como uma mulher, está praticando a contravenção da vadiagem. Ao contrário deste, a prostituta não explora parasitariamente uma anormalidade pessoal, mas social".

Outro ponto do estudo que merece atenção é a alegação de muitas travestis, tratada com desdém pelo delegado, de que "devido às suas aparências por demais afeminadas as chances no mercado de trabalho são limitadas" (p.227).

Em entrevista concedida a James N. Green (Além do Carnaval: A homossexualidade masculina no Brasil do século XX, 1999, pp.414-5), importante historiador da cultura LGBTQIA+ brasileira, Fonseca chega mesmo a admitir que o propósito de prendê-las era afetar sua capacidade de subsistência, o que ou lhes levaria a abandonar a jurisdição do delegado ou a ter que buscar outro tipo de emprego (nas entrelinhas, fica claro que essa possibilidade envolveria o abandono da identidade travesti).

Com o crescimento do desemprego, foi se tornando cada vez mais absurda a ideia de, mediante a contravenção penal da vadiagem, prender-se uma pessoa por ela não possuir um vínculo empregatício formal e a aplicação da lei começou, então, a ser abandonada. Mas esse histórico de perseguições foi decisivo para que ainda hoje travestis estejam dando os primeiros passos rumo à plena ocupação do espaço urbano. Como se vê, a prostituição desde cedo foi a profissão que lhes permitiu existir (único espaço em que seus nomes e gênero eram respeitados, profissão que, inclusive, cobrava delas que desenvolvessem ao máximo sua identidade feminina), mas uma prostituição exercida em meio a enormes vulnerabilidades, com o Estado tentando inclusive impedi-las de exercê-la.

Esse parêntese foi necessário porque, se as maiores dificuldades que eu vivia eram a princípio por ser bissexual (o que implicou em construir parte considerável das minhas experiências afetivas e sexuais nas sombras da sociedade, em dark rooms, banheiros e chats de bate papo, por muito tempo não me sendo possível sequer construir uma rede de amizades LGBTQIA+), em determinado momento eu acabei me deparando também com a minha própria transição de gênero, o que ampliou consideravelmente os obstáculos à minha frente.

Antes de me entender como travesti e de assumir essa identidade (o que só foi acontecer em 2014, quando eu já contava 29 anos), era possível manter minha bissexualidade estrategicamente no armário, o que me facilitava acesso a empregos e me protegia de agressões e insultos na rua, na escola e faculdade, dentro de casa, etc. Essa possibilidade de me manter no armário, no entanto, era ao mesmo tempo uma segurança e uma prisão, pois o medo do rechaço público me levava a me esconder e quanto mais tempo eu passava escondida, mais difícil era imaginar eu me livrando dessa "segurança".

O fato de não conseguir me adequar à norma, ou seja, de não conseguir suprimir minha bissexualidade, foi também alimentando dentro de mim uma aversão a mim mesma e, já que eu não podia me livrar do desejo que sentia, esperava que a minha sexualidade, ao mesmo tempo que me desse prazer, servisse também como punição por eu ser quem eu era.

É assim que hoje entendo o comportamento de risco que assumi nesses primeiros anos de experimentação sexual, correndo atrás de exames de sangue a cada 6 meses e sentindo um misto de alívio e frustração quando me deparava com o resultado negativo (alívio por motivos óbvios, frustração por mais uma vez não ter sido punida - eu cheguei mesmo a fantasiar que, quando eu contraísse HIV [porque era uma certeza que aconteceria], eu buscaria uma forma de cortar por completo a minha vida sexual e passaria a viver em função dos estudos e trabalho).

Quem precisa embrenhar-se em parques e becos escuros, ou box de banheiros públicos, para poder transar, para poder viver as experiências afetivas e sexuais que anseia?

A perseguição a LGBTQIA+s nos expulsou de nossos lares e empregos, jogou nossas famílias e amigos contra nós, não raro fazendo com que nós mesmos e mesmas nos odiássemos, e em boa medida só nos permite vivenciar o prazer dentro dessa extrema precariedade, correndo sempre o risco de adoecermos ou sermos presos e chantageados.

Com a minha transição, porém, o armário deixa de ser uma possibilidade, pois meu corpo me denuncia aonde quer que eu esteja, independente do que eu faça. Aqui começa um outro estágio da minha relação com a cidade, estágio em que descubro que meu corpo não só não impõe mais respeito, como agora parece pedir para ser olhado, tocado e agredido. Durante os 29 anos que existi como homem, nunca ninguém tentou tocar-me sem meu consentimento, mas bastou eu começar a ser lida como travesti para passar a viver experiências recorrentes de assédio e abuso no espaço público.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Como você percebe a existência e o circular de pessoas LGBTQI+ na cidade?
2. Como as políticas públicas poderiam contribuir para uma maior democratização do uso dos espaços públicos por estas pessoas?

MULHERES NEGRAS E A CIDADE

Ednéia Gonçalves¹

Texto originalmente publicado em Recortes de uma cidade por vir / Instituto Pólis, edição e organização Cássia Caneco [et al.]. - São Paulo: Instituto Pólis, 2020.

(...) O espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localização feita entre as atividades e entre os homens, **é o resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais**, (...) o espaço evolui pelo movimento da sociedade total. (SANTOS, 1978, p. 171)

Peço licença à Ana Laura, dona da trajetória que me inspira, a revisitar as diferentes possibilidades e dimensões da luta das mulheres pretas pelo direito à cidade. A 'escrevivência' de Ana reforça minha crença na potência das pequenas e grandes rodas como espaço de aprendizado em direção a uma sociedade mais equitativa e antirracista.

¹Ednéia Gonçalves é socióloga, educadora e coordenadora na ONG Ação Educativa, atua na elaboração e avaliação de projetos educativos e como formadora de professoras e gestoras no Brasil e em diferentes países do continente africano.

Do Jardim Vera Cruz na periferia de São Paulo, meu território, à Barueri de Ana Laura, para nós, mulheres pretas, o chão que pisamos nunca é apenas asfalto: é sempre memória, sabedoria, terra e pertença, pois as experiências individuais e coletivas que nos movem são derivadas do enfrentamento diário pela sobrevivência em um ambiente estruturalmente racista.

Por essa razão, refletir sobre as implicações do racismo no processo de apropriação e circulação da população negra nas cidades é também um exercício de identificação desse território como mais um espaço de luta contra o apagamento de nossa presença na história econômica, social, cultural e religiosa que atinge as mulheres negras interseccionando violências, discriminações e opressões.

Trabalhar, estudar, maternar, amar, morar, alugar, permanecer viva... O direito à livre circulação ainda é uma abstração, tendo em vista que as experiências individuais e coletivas que incidem na construção de vínculos com esse território se baseiam, sobretudo, na hostilidade ao nosso corpo e à história que ele representa.

Questionar a ideia que se esconde atrás da sentença “morar longe” é essencial para a compreensão da específica e turbulenta relação entre o racismo que estrutura a cidade e a resistência da população negra a realizar o ideal de subalternidade que a branquitude historicamente teima em nos impingir.⁵³

A visão da periferia como espaço de pausa, intervalo, ausências... contém em seu DNA a ideia de que “a vida está lá fora”, guardada neste outro lugar imaginário onde reside o prazer, a festa, o dinheiro, a vida. Essa visão “casa grande e senzala”, que até hoje inspira políticas públicas e alimenta o imaginário racista e separatista, contribui fortemente para a permanência dos quartos de empregada, uniformes alvos e elevadores de serviço, que escandalosa ou disfarçadamente resistem na cidade fortalecendo e reinventando as armadilhas discriminatórias de sempre.

A rede de acolhimento que tecemos dentro de casa e em coletivos como o Emancipa é o que nos fortalece para o embate da porta para fora. Essa rede se estrutura a partir das complexas tramas de religiosidade, cultura, resistência e reexistência, e representa a possibilidade de construir novas formas de vivenciar o feminino e o feminismo em ambientes hostis ao nosso corpo, nossos filhos, nossa vida, nossas escolhas, nossa cultura... e nosso direito de intervir e inspirar políticas públicas fundadas nas demandas das diferentes presenças que compõem o mosaico das cidades.

A efervescência política e cultural da periferia que repercute e se impõe como vanguarda no aprimoramento da democracia e das lutas por igualdade em nosso país é fruto da teia de complexidades, singularidades e resistências que constituem a identidade negra e sua capacidade de reexistir, construindo novas formas de vivenciar a negritude, o desassossego e a liberdade. Assim nos ensinou Abdias do Nascimento.

A cristalização dos nossos conceitos, definições ou princípios deve exprimir a vivência **de cultura e de práxis da coletividade negra, deve incorporar nossa integridade de ser total em nosso tempo histórico**, enriquecendo e aumentando nossa capacidade de luta. (NASCIMENTO, 2019, p. 289)

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Você considera que a contribuição dos negros e negras para a construção da sua cidade é bem conhecida? Você conhece esta história, na sua cidade?
2. Você avalia que as desigualdades urbanas impactam de maneira diferenciada negros e negras? Como isso se expressa?



POR UMA NOVA ORDEM DO ESPAÇO PÚBLICO: O DIREITO À CIDADE PARA TODOS, TODAS, TODES E TODXS.

Rodrigo Faria G. Iacovini¹

Uma criança desesperada grita, em plena Praça Dom José Gaspar no Centro de São Paulo, para que não machuquem sua mãe. Chora ao vê-la ser retirada à força por agentes da Prefeitura de cima do carrinho em que vendia frutas todos os dias aos frequentadores da praça. Sua mãe também chora e tenta explicar aos agentes que aquelas frutas e aquele carrinho eram tudo que ela possui para tentar sustentar a filha. Todos assistem à cena comovidos e tentam argumentar com os funcionários da Subprefeitura, os quais continuam recolhendo os produtos, afinal “ordens são ordens”.

Mas qual a “ordem” que regula os espaços públicos?

A cena retratada acima de fato aconteceu. Acontece todos os dias, repetidamente, ao redor do mundo, violentando milhares de trabalhadores da economia informal, conforme estudos e registros³ da organização internacional WIEGO (2019). Além disso, também atividades culturais e mobilizações políticas são cotidianamente reprimidas e criminalizadas enquanto formas de existência e apropriação do espaço público em nome da mesma “ordem”.

Quem estabelece essa ordem? Quais os seus objetivos? Que impactos produz sobre as cidades? E na vida dos cidadãos? Essa ordem é justa? Há outras formas possíveis de se construir e, até mesmo, organizar o espaço público das cidades?

Os espaços públicos - que incluem desde calçadas em áreas residenciais a ruas, praças, parques, dentre outros - conectam as principais dimensões da vida urbana. Não apenas transitamos por eles diariamente no deslocamento casa-trabalho, como também nos tornamos de fato cidadãos ao ocupá-los para nosso lazer (seja passeando no domingo pelas ruas das cidades, seja com os fluxos do funk), para expressão artística (a exemplo do poder de contestação do pixo e de reflexão do grafite) e para mobilização política (como passeatas e manifestações, intensificadas novamente no Brasil na última década). Estes espaços são, portanto, vitais para pensar e exercer a cidadania, sendo o local (tanto em sentido literal, como simbólico) por excelência em que exercemos nosso direito à cidade, como aponta o Instituto Pólis.⁴

¹Rodrigo Faria G. Iacovini é doutor e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo. Coordenador da Escola da Cidadania do Instituto Pólis e assessor da Plataforma Global pelo Direito à Cidade. Escreve para o Bemdito e para o Le Monde Diplomatique Brasil, no qual coordena o especial Cidades do Amanhã. Foi coordenador executivo do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e assessor da Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

³Disponível em: <https://www.wiego.org/blog/where-are-inclusive-cities-street-vendors-globally-face-increasing-hostility>
Confira a definição e a trajetória do direito à cidade em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>

Se, por um lado, todos nós construímos a cidade em nosso cotidiano ao conferir sentido e valor a ela a partir de nossas vidas (deslocamentos, atividades, etc.); por outro, temos direito de usar, ocupar, produzir, habitar, governar e desfrutar das cidades de forma igualitária, como pressupõe o direito à cidade. E como fazer isso sem usar, ocupar e desfrutar os espaços públicos? Não há vivência possível de cidade sem a utilização destes espaços; não há direito à cidade sem podermos aproveitar de forma segura, justa, democrática e saudável nossos espaços públicos. É importante, por isso, refletir, a partir de algumas cenas urbanas reais, em que medida os espaços públicos oferecidos pelas cidades brasileiras têm permitido ou bloqueado o exercício desse direito.

Descendo a pé a Avenida Rebouças, no meio da rua, centenas de pessoas se somam à multidão já reunida em marcha a partir do Largo da Batata: foi assim o dia 20 de junho de 2013. Para quem não conhece São Paulo, trata-se de uma avenida conhecida pelo intenso tráfego de carros e pouco afeita a pedestres. Andar em meio a diversos desconhecidos onde algumas horas apenas carros passariam a 60 km/h, reivindicando mudanças no estado brasileiro, proporcionava a sensação de estar reescrevendo a história, de cidadania.

Naquele mês de Junho de 2013, o exercício do direito à manifestação através do direito à cidade por milhões de brasileiros realmente marcou a história do país. Em que pesem todos os desdobramentos e impactos decorrentes da disputa política em torno do seu significado, a ocupação de ruas, praças e avenidas em todo o país demonstrou uma força simbólica que ainda hoje reverbera. Desde então, as manifestações públicas - que em verdade nunca deixaram de existir - se tornaram mais frequentes. Assim como diferentes e renovadas formas de repressão.

A partir de 2013, foram aprovadas diversas iniciativas legislativas que têm buscado, de maneira inconstitucional, restringir o direito à manifestação, como apontam especialistas.⁵ Em alguns casos mais sutis, como o remanejamento de meios de transporte público que dificultam o acesso aos locais de mobilização (rotas de ônibus e funcionamento do metrô), até iniciativas legais que claramente buscam restringir as possibilidades de manifestação e ocupação política do espaço público, como o Decreto 64.074 do Governador de São Paulo, João Dória.

Esse decreto, por exemplo, burocratiza e dificulta o aviso prévio de manifestações às autoridades públicas, o qual deve ocorrer com 5 dias de antecedência e com itinerário definido em conjunto com o Comandante do Batalhão Territorial da Polícia Militar da área onde ocorrerá o evento (art. 2o). A manifestação deverá, ainda, “respeitar a livre circulação de pedestres e o tráfego de veículos” (art. 3o). A livre circulação de pedestres, por óbvio, está sempre no cerne de qualquer manifestação; enquanto a preservação do tráfego é evidentemente o que de fato o artigo visa preservar. Não se trata, portanto, de garantir o direito de ir e vir, mas sim de assegurar que mobilizações políticas não podem colocar em risco a ordem urbanística estabelecida, na qual o domínio do automóvel sobre os espaços públicos deve permanecer intacto.

⁵Leia matéria da Ponte Jornalismo “Decreto de Doria sobre protestos é inconstitucional e ataca liberdade de manifestação” disponível em: <https://ponte.org/decreto-de-doria-sobre-protestos-e-inconstitucional-e-ataca-direito-a-manifestacao/>

Colocando como parâmetro novamente a preservação de uma determinada “ordem pública e social”, como fundamenta a Lei 15.556/2014 do estado de São Paulo, estas iniciativas têm na prática imposto restrições ao direito à cidade, tanto no que concerne a ocupação de praças, ruas e avenidas para manifestação política - ao exigir aviso prévio e anuência de itinerário pelo estado - quanto até mesmo, mais uma vez, favorecendo a hegemonia dos automóveis na disputa pelo espaço público.

Como um direito coletivo do qual todos os cidadãos são portadores, garantido inclusive pela própria legislação brasileira (art. 2o, Lei Federal 10.257/2001), o direito à cidade nos assegura a possibilidade de manifestações que contestem o próprio estado - independentemente de sua anuência - através da interrupção da rotina da cidade com a ocupação de ruas, avenidas, praças, chafarizes, monumentos, parques e quaisquer outros espaços públicos como forma de conferir visibilidade à nossa reivindicação. Como propõe David Harvey em artigo⁶, é o direito que possuímos de “mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”.

Milhares de foliões ocupam a Avenida São Luís para acompanhar o trio em que As Bahias e a Cozinha Mineira se apresentam. Duas mulheres trans, Raquel e Assucena, lembram como é importante, em pleno carnaval, estarem todos ali, a maioria LGBTs, celebrando e ao mesmo tempo se fazendo presentes, dizendo que existem e resistem apesar de toda a violência que impõe a sociedade. E então começam a música “A cor dessa cidade sou eu; O canto dessa cidade é meu...” e todos entoam junto como um hino e um brado de guerra.

Naquele momento catártico, forjava-se um novo elo entre aquelas pessoas que lutam todos os dias pela sua sobrevivência em meio à LGBTfobia e à cidade na qual vivem essas agruras. Enquanto cantavam que a cidade pertencia a elas, São Paulo realmente passava a pertencer pelo menos um pouco mais às pessoas LGBTs. Ao se sentirem parte de uma festa que acontece eminentemente nas ruas, como o carnaval, as ruas passam a ser mais familiares a elas e reconquistam mais e mais seu direito de ocupá-las e de circular sem medo.

É extremamente simbólico que o coro fosse liderado por duas mulheres trans. Segundo dados da organização internacional TransRespect, o Brasil é um dos países em que mais se mata pessoas trans, muitas vezes nos mesmos espaços públicos em que se celebra festas e paradas do orgulho LGBT. Com isso, a expectativa de vida da população trans é de 35 anos, menos da metade da média da população nacional. Além disso, um LGBT sofre algum tipo de violência (lesão corporal, tentativa de homicídio e homicídio) a cada 5 horas no país, de acordo com sistematização do Atlas da Violência⁷, produzido anualmente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

⁶ Disponível em: https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18497/13692?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br

⁷ Leia mais em artigo do Justificando sobre “O que o Atlas da Violência e o STF têm a ver com o direito à cidade da população LGBT?” disponível em: <http://www.justificando.com/2019/06/06/o-que-o-atlas-da-violencia-e-o-stf-tem-a-ver-com-o-direito-a-cidade-da-populacao-lgbt/>

Romper com esse ciclo de violência vai além da criminalização da LGBTfobia, como fez o STF em 2019; é preciso uma profunda transformação social e cultural também. Nesse sentido, ações de reafirmação da visibilidade e do respeito às pessoas LGBTs nos espaços públicos tornam-se cada vez mais centrais. É essencial que estes espaços comportem e estejam aptos à promoção dos mais variados tipos de eventos organizados pela população LGBT, da ferveção à luta, até mesmo pelo fato de que estas se encontram juntas e misturadas. E não se trata apenas de possibilitar a realização das paradas LGBTs uma vez ao ano, mas, sim, de proporcionar condições para as diferentes formas de organização e celebração, seja nas áreas centrais, seja nas quebradas, favelas, comunidades e periferias

É importante que as pessoas LGBTs consigam cada vez mais ocupar estes espaços, sendo necessário não apenas ações materiais, como iniciativas simbólicas. Ganhou relativa repercussão uma série de fotografias divulgadas no Twitter com o objetivo de alimentar a utopia do que seria, por exemplo, uma Manaus em que casais LGBTs se sentissem seguros para demonstrar afetos em locais públicos. O fotógrafo foi provocado pela vivência que teve em São Paulo, em que observou uma realidade urbana com uma frequência maior de demonstrações públicas de afeto entre esses casais. Obviamente a realidade dos espaços públicos da capital paulista ainda está muito longe de promover uma efetiva segurança para esses gestos tão banais, ainda sendo registrados cotidianamente inúmeros casos de discriminação e violência.

De toda forma, o caso demonstra como o afeto da população LGBT ainda possui um aspecto profundamente político quando exercido em espaços públicos, gerando reflexões e impactando comportamentos nas mais diferentes pessoas, até mesmo em pessoas LGBTs que vivenciam outras realidades. É preciso visibilizar para ocupar e ocupar para visibilizar. Diante disso, assim como há quem considere como marco de nascimento do movimento LGBT a ocupação da cidade a partir do levante de Stonewall (em Nova Iorque, 1969); a última fronteira imposta pela LGBTfobia terá sido rompida somente quando a última pessoa LGBT tiver acesso pleno à cidade, podendo finalmente gozar de maneira absoluta de seu direito à cidade.

Domingo tem sido um dia cheio na Avenida Paulista, em São Paulo, principalmente depois que passou a ser exclusiva a pedestres e ciclistas através de programa municipal, que proíbe a circulação de carros entre 10h e 18h. São milhares de paulistanos que vão passear com amigos e família, fazer compras, tomar sol, andar de skate, patins ou bicicleta, tomar uma água de coco ou uma cerveja, ouvir artistas de rua tocando, dentre outras centenas de atividades possíveis. Em um desses domingos, um policial militar parou para comprar uma água em um vendedor ambulante. Este policial estava ali todos os dias, pois está alocado numa base comunitária em plena avenida. Até mesmo parecia conhecer o vendedor, conversando sobre como estava o movimento daquele dia. “Está ótimo, todo mundo com muita sede com o calor de hoje”, respondeu o trabalhador. Alguns minutos depois, servidores da Subprefeitura e da Guarda Civil Metropolitana abordavam violentamente o vendedor e começavam a apreender tudo que estava em sua posse, enquanto o Policial Militar ainda bebia sua água e observava desde a Base Comunitária.

Reiterar nesta última cena o cotidiano vivido por vendedores ambulantes é uma forma de retomar o ponto central deste texto: qual a ordem que governa os espaços públicos de nossa cidade?

Essa ordem é aquela que permite, por um lado, aos cidadãos e ao próprio Policial Militar usufruírem dos benefícios do comércio ambulante; no entanto, criminaliza e destitui de seus bens e meios de sobrevivência aqueles trabalhadores que proporcionam estes mesmos benefícios. Embora o comércio de rua e/ou ambulante esteja até mesmo nas origens das próprias cidades, estas resolveram estabelecer uma verdadeira cruzada contra seus atores. Com isso, não apenas estão exterminando dinâmicas centrais para a vitalidade dos centros urbanos e, em realidade, tentando enxugar gelo, como estão violando o direito à cidade e à sobrevivência de milhões de brasileiros que não conseguem acessar o mercado de empregos formal.

Esta não pode mais ser a ordem que orienta a construção, gestão e ocupação dos espaços públicos. Como reafirmado até mesmo em agendas e documentos adotados pela ONU, devem ser construídos espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e de qualidade, os quais fomentem a coesão social através da interação entre os diferentes grupos sociais, propiciem a manifestação de expressões culturais e possibilitem a participação política, como se comprometeram os países ao adotarem a Nova Agenda Urbana. Declararam ainda que o direito à cidade é paradigma central para repensar o papel desempenhado pelos espaços públicos na transformação do modelo de desenvolvimento urbano adotado. Mas compromissos e visões como essa apenas serão de fato norteadoras da ação pública quando for assim incorporada e demandada pela sociedade como um todo.

Precisamos construir uma nova utopia para as cidades brasileiras, construindo novas formas de encarar seus espaços públicos. Eles não podem ser vistos como o espaço do medo e da violência; mas precisam ser reconstruídos como lugares de esperança e oportunidades. Retomar os espaços das cidades ao longo do ano inteiro, como fazemos durante alguns dias de carnaval. O conflito entre os diferentes usos possíveis destes espaços é inevitável, mas que nossa forma de administrar o conflito parta do pressuposto de que abraçar o desconhecido e a diversidade são formas de fortalecimento da nossa sociedade, e não ameaças ao nosso sossego ou segurança. O direito à cidade para todas, todos, todes e todxs deve ser a nova ordem, e que o espaço público seja seu espaço por excelência.

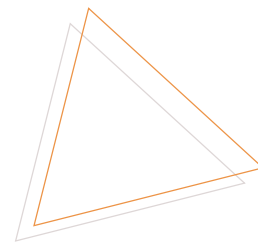
QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Quais são os espaços públicos que existem na sua cidade? Como é a qualidade deles?
2. Como é decidido em sua cidade quais atividades podem e aquelas que não podem ser feitas nos espaços públicos? Você concorda com esta forma de controle destes espaços? Proporia alguma forma diferente?
3. Além da segurança, o que mais poderia melhorar nos espaços públicos de sua cidade? Como isso se relaciona com a preservação do meio ambiente? Com as mudanças climáticas? Com a mobilidade urbana? Com o acesso à cultura?
4. Você conhece iniciativas em sua cidade que buscam melhorar estes espaços e possibilitar uma experiência melhor nele para todos, todas, todes e todxs?

MÓDULO 02

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE





AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NA PERSPECTIVA DOS PACTOS INTERNACIONAIS, DA NOVA AGENDA URBANA E DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Cristiano Müller¹

O ano de 2020 inaugurou um contexto de crise sanitária no mundo com a PANDEMIA da COVID 19 um vírus extremamente agressivo e que já vitimou milhões de pessoas ao redor do mundo. Pois essa crise sanitária afeta diferentemente as pessoas e nações no mundo, dependendo do grau de justiça social e de vulnerabilidade verificadas, o que lamentavelmente irá definir quem corre mais risco ou não de ser infectado pelo vírus e quem tem mais condições ou não de se proteger e garantir proteção à vida e à saúde. A desestruturação da política urbana no Brasil e um contexto de desmonte e retrocesso dos direitos humanos agrava mais ainda esse cenário. Assim, os sucessivos desmontes das políticas sociais e urbanas no Brasil seguem no mesmo ritmo verificado nos anos anteriores, em que se prioriza investimentos e uma agenda neoliberal contra a dignidade humana. É neste triste contexto que deverá ser monitorado a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS pelo Brasil.

Pois o Direito à Cidade encontra nos 17 ODSs uma alternativa de monitoramento e implementação da política urbana no Brasil. São os objetivos relacionados a:

ODS 01 - ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

ODS 02 - FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

ODS 03 - SAÚDE E BEM-ESTAR

Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.

ODS 04 - EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.

¹Advogado no Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos e doutor em Direito pela Universidad Pablo de Olavide Espanha.

ODS 05 - IGUALDADE DE GÊNERO

Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

ODS 06 - ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO

Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos.

ODS 07 - ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL

Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos.

ODS 08 - TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.

ODS 09 - INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA

Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

ODS 10 - REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS

Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

ODS 12 - CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS

Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

ODS 13 - AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA

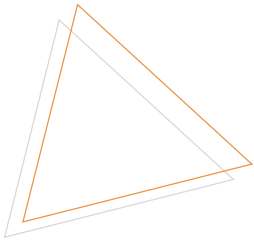
Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos

ODS 14 - VIDA NA ÁGUA

Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

ODS 15 - VIDA TERRESTRE

Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.



ODS 16 - PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

ODS 17 - PARCERIAS E MEIOS DE IMPLANTAÇÃO

Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fortalecidos com a construção de uma Nova Agenda Urbana das Nações Unidas definida pela Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos urbanos que foi debatida na Conferência Habitat III de 2016, os ODSs tiveram como antecedentes a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver em 1976, e a de Istambul, em 1996, assim como a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000. Seguem também fortalecidos desde as Resoluções e enunciados de direitos humanos, citando-se exemplificadamente os que seguem abaixo.

Quando o estado brasileiro realiza despejos e deixa comunidades e coletivos de pessoas sem teto viola a Resolução nº 2004/2841 do seu Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que diz que:

“a prática de despejos forçados é [considerada] contrária as leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constituem uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”. Como importante antecedente a essa Resolução, temos o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das nações Unidas que no seu parágrafo 16 prevê que: “os despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis”.

Da mesma forma ocorre quando se verifica o descumprimento pelo Brasil do Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas estabelece as condições necessárias para a garantia da moradia adequada, quais sejam: Segurança da posse; Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; Custo acessível; Habitabilidade; Localização adequada e Adequação cultural. Isso se torna mais claro ainda quando vemos que em Novembro de 2002, o Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já havia formulado seu Comentário Geral n.º 15 sobre o direito à água afirmando que: “O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos.” E em 28 de Julho de 2010 a Assembléia Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/64/292 declarou a água limpa e segura e o saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e de todos os outros direitos humanos.

Por fim, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais prevêem no seu art. 11 o que segue: §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível e vida adequada para si própria e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

No entanto, a crise sanitária demandou um posicionamento efetivo e muitos mais concreto dos organismos internacionais de direitos humanos frente aos estados e na perspectiva de garantia dos direitos humanos das populações vulneráveis. Por isso, os Relatores Especiais para os Direitos Humanos fizeram inúmeras manifestações e declarações no sentido de encorajar os países à garantia dos direitos humanos num contexto de Pandemia, as quais foram totalmente IGNORADAS pelo estado brasileiro. Dessa forma se manifestou o Relator Especial para o Direito à Moradia das Nações Unidas para que o Brasil pare com os despejos. Além disso, efetuou a publicação de dois guias para implementação imediata: COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements e COVID-19 Guidance Note: Prohibition of evictions.

“Os Estados devem cumprir com as suas obrigações internacionais dos direitos humanos para garantir que os residentes dos assentamentos informais/acampamentos possam “ficar em casa” e estar adequadamente protegidos contra o vírus que ameaça a vida, para o qual deverão tomar as seguintes medidas imediatamente: Declarar a proibição de todos os despejos forçados de assentamentos informais e acampamentos. Assegurar que os recursos necessários estejam disponíveis para implementar esta ordem de maneira efetiva, incluindo os recursos para monitorizar e prevenir os despejos extrajudiciais. Impor a proibição de qualquer processo de emergência, como a “des-densificação”, que envolve o desmantelamento das zonas densamente povoadas através da transferência massiva de pessoas que vivem em assentamentos informais/acampamentos. Dar prioridade à garantia de que os assentamentos informais/acampamentos estejam equipados para gerir a pandemia, o que inclui o estabelecimento de lugares seguros onde os residentes que dão positivo ou apresentam sintomas do vírus possam passar a sua quarentena.”

Nessa mesma linha, o Relator Especial para a Liberdade de Expressão das Nações Unidas emitiu uma declaração sobre a necessidade de informação correta sobre a crise sanitária:

“A saúde humana não depende apenas de cuidados de saúde facilmente acessíveis. Também depende do acesso a informações precisas sobre a natureza das ameaças e os meios para proteger a si mesmo, sua família e sua comunidade. O direito à liberdade de expressão, que inclui o direito de buscar, receber e transmitir informações e idéias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, por qualquer meio de comunicação, aplica-se a todos, em qualquer lugar, e só pode estar sujeito a restrições estreitas.”

“A luta global contra a pandemia tem poucas chances de sucesso se a higiene pessoal, a principal medida para prevenir o contágio, não estiver disponível para 2,2 bilhões de pessoas que não têm acesso a serviços de água potável”, disseram os especialistas.

Da mesma forma, o Relator Especial para o Direito à Água e ao Saneamento:

“Pessoas que vivem em assentamentos informais, sem-teto, populações rurais, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, migrantes, refugiados e todos os outros grupos vulneráveis aos efeitos da pandemia precisam ter acesso contínuo a água suficiente e acessível. Só isso lhes permitirá cumprir as recomendações das instituições de saúde para manter medidas de higiene rígidas

Além disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA emitiu uma Resolução - RESOLUÇÃO Nº 1/2020 PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS NAS AMÉRICAS (Aprovada pela CIDH em 10 de abril de 2020) que estabelece:

“III. Grupos em situação de especial vulnerabilidade Recordando que, ao emitir medidas de emergência e contenção frente à pandemia da COVID-19, os Estados da região devem aplicar perspectivas interseccionais e prestar especial atenção às necessidades e ao impacto diferenciado dessas medidas nos direitos humanos dos grupos historicamente excluídos ou em especial risco, tais como idosos e pessoas de qualquer idade que tenham doenças preexistentes, pessoas privadas de liberdade, mulheres, povos indígenas, pessoas em situação de mobilidade humana, crianças e adolescentes, pessoas LGBTI, afrodescendentes, pessoas com deficiência, trabalhadores e pessoas que vivem em pobreza e pobreza extrema, especialmente trabalhadores informais e pessoas em situação de rua, bem como defensores de direitos humanos, líderes sociais, profissionais da saúde e jornalistas.”

A Resolução ainda propõe medidas e ações dos estados parte em defesa das populações vulneráveis:

“Garantir que as medidas adotadas para enfrentar a pandemia e suas consequências incorporem de maneira prioritária o conteúdo do direito humano à saúde e seus determinantes básicos e sociais, os quais se relacionam com o conteúdo de outros direitos humanos, como a vida e a integridade pessoal, e de outros DESCAs, tais como acesso a água potável, acesso a alimentação nutritiva, acesso a meios de limpeza, moradia adequada, cooperação comunitária, suporte em saúde mental e integração de serviços públicos de saúde, bem como respostas para a prevenção e atenção da violência, assegurando efetiva proteção social, inclusive, entre outros, a concessão de subsídios, renda básica ou outras medidas de apoio econômico.”

A partir então de um contexto brasileiro violador de direitos humanos por conta da inflexão conservadora e o franco retrocesso verificado na condução da política urbana que vai contra ao todo postulado pelos ODSs, agravado ainda pela não observância das diretrizes internacionais de direitos humanos em tempos de Pandemia, é possível identificar inúmeras violações aos direitos humanos cometidos pelo estado brasileiro no último período.

É dever da sociedade civil o monitoramento sistemático da implementação dos ODSs pelo governo brasileiro, utilizando-se para tanto dos mecanismos internacionais de exigibilidade de direitos e de denúncia aos organismos internacionais de direitos humanos das violações ocorridas.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. A partir do texto identifique políticas públicas onde se podem ver concretamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODSs nas cidades.
2. Dê exemplos concretos de descumprimento pelos governos locais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODSs.
3. Enumere 5 medidas que a sociedade civil organizada podem tomar na perspectiva de cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODSs.

PARTICIPAÇÃO E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. REFLEXÕES PARA A RETOMADA DO PROJETO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Mauro Santos¹

INTRODUÇÃO

A criação de um sistema nacional de participação através dos Conselhos em âmbito municipal, estadual e nacional se constituiu no principal mecanismo da nossa democracia participativa pós-constituição de 1988.

As leis federais de regulamentação do capítulo da ordem social da Constituição Federal criaram sistemas nacionais de participação em âmbito municipal, estadual e nacional através de Conselhos de Políticas Públicas ligados às políticas setoriais de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Meio Ambiente e ligados a segmentos específicos da população (Criança e Adolescente, Mulher, Idoso, Juventude, Pessoas com Deficiência e Igualdade Racial).

A presença dos Conselhos não se constitui uma novidade na administração pública no Brasil. De forma permanente ou provisória, se tem registro dos Conselhos, seja na esfera nacional, estadual ou municipal, como mecanismo para a formulação de planos, principalmente nas áreas de saúde e educação.

O primeiro registro de Conselho Nacional de Saúde, por exemplo, é de 1937, quando o Ministério de Saúde reunia também a temática de educação e preconizava a formação dos Conselhos Nacionais de Saúde e também de Educação. O formato desse Conselho Nacional de Saúde persistiu com algumas alterações até 1990, período em que já não funcionava regularmente (CARVALHO, 1995). A dependência da indicação dos conselheiros pelos membros do poder executivo, o caráter consultivo e o controle do governo sobre o seu funcionamento, a preocupação com a presença de “pessoas de notório saber” na sua composição, caracterizam esses Conselhos como órgãos técnicos de assessoramento, legitimadores da política hegemônica.

Entretanto, o formato institucional dos Conselhos, desenhado a partir da CF 88, apresenta um caráter mais de ruptura do que continuidade com o modelo anterior. A introdução da representação de instituições da sociedade civil e não de pessoas, a paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público, o caráter deliberativo, e a autonomia da sociedade na escolha dos seus membros são algumas das características que marcam os conselhos de gestão de políticas públicas dos anos 90.

¹Mauro Santos é sociólogo, doutorando em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ, consultor em Educação e Políticas Urbanas e Militante do Movimento Ocupa Tijuca.

Outra novidade desses Conselhos é que estes faziam parte de um sistema de participação, e mesmo que o município pudesse ter relativa autonomia, para ser reconhecido pela esfera estadual e nacional, deveria cumprir algumas regras quanto ao caráter, composição e democracia interna. Conflitos na esfera municipal poderiam ser encaminhados a outras esferas e dependendo do tipo de institucionalização da política pública poderia ter impacto até no repasse de recurso (caso por exemplo, de denúncias de não deliberação pelo Conselho Municipal da prestação de contas da execução do orçamento).

Essas instâncias, na maioria das vezes, na definição da lei, deliberam sobre a regulação de determinada política, sobre a forma de organizar os serviços públicos, definem prioridades de programas e políticas públicas e estabelecem mecanismos de transparência, consulta e avaliação. Nesse sentido, não são instâncias populares que tenham como atribuição central, o atendimento de demandas específicas.

Mesmo que os Conselhos sejam criados por lei, com regras que ordenem o seu funcionamento a fim de torná-los instâncias perenes da administração pública, sem que tenham que ser alterados a cada eleição, é preciso ressaltar que são instâncias que necessitam da adesão das instituições governamentais e da sociedade civil, tendo em vista que, os Conselhos são “órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal, mas, ao mesmo tempo, constituídos de representações da sociedade” (TEIXEIRA, 1996).

A proposta desse texto é provocar uma reflexão sobre a importância de se recolocar na agenda política a questão da participação social, como condição para a reversão das desigualdades sociais e como possibilidade de enfrentar os entraves e distorções que a concentração de riqueza e poder provocam no sistema democrático. Essa questão é fundamental, não só pelos retrocessos que estamos vivenciando com o governo Bolsonaro, de corte de direitos, fragilização do Estado e esvaziamento dos espaços de participação construídos pós-constituição de 1988, mas também pela perda de centralidade da participação na agenda político-eleitoral dos principais partidos políticos do Brasil. A análise está organizada em quatro tópicos: 1. Crise do Sistema Nacional de Participação com a eleição de Bolsonaro; 2. Avanços e Limites da Democracia Participativa nos governos Lula e Dilma; 3. Aprendizados da experiência da democracia participativa no Brasil; e 4. Breve reflexão sobre a retomada da democracia participativa.

1. CRISE DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO COM A ELEIÇÃO DE BOLSONARO

Desde o início do governo Bolsonaro, a participação social foi esvaziada. Variadas medidas tiveram um único objetivo: extinguir ou fragilizar a participação dos movimentos sociais e da sociedade civil nos Conselhos e nos órgãos colegiados. As medidas vão da extinção (extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, em 2019), à não convocação de reuniões, a intervenção na composição, diminuindo o número de representantes e interferindo na autonomia da sociedade na escolha dos seus representantes.

O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, foi a medida mais estruturada para inviabilizar a participação da sociedade em questões constitucionais prioritárias. Não à toa, esse decreto afeta diretamente a estruturação de políticas para os segmentos sociais mais vulneráveis, como os negros, os índios, as mulheres, os homossexuais, os transsexuais, mostrando que as violações de direitos humanos não devem ter prioridade, afetando o combate ao trabalho escravo, à tortura, ao racismo, ao sexismo.

A consolidação do ataque à participação ainda não foi consolidada, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal decidiu não dar efeito prático à medida até o julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Além disso, a decisão entende que os órgãos criados por lei não podem ser extintos. Entretanto, essa ação demonstra que as ações do Estado brasileiro não estarão voltadas para atender essa agenda e que na prática, os espaços colegiados, já se encontram sob intervenção e esvaziamento.

O relato do segundo encontro da Comissão Especial sobre Participação Social do Conselho Nacional de Direitos Humanos pode ser acessado no site do Conselho de Saúde. Na ocasião, participaram representantes de diversos conselhos e órgãos colegiados, onde foram relatadas inúmeras arbitrariedades, como: a) diminuição do número de reuniões; b) ausência de recursos inviabilizando a implementação da agenda; c) interferência na autonomia dos conselhos, desrespeitando suas decisões; d) redução do número de representantes da sociedade civil; e) extinção de todas as comissões permanentes; f) cancelamento ou adiamento de Conferências Nacionais; g) contingenciamento de Fundos e ausência de transparência e prestação de contas na execução orçamentária; h) Perda da intersetorialidade com centralização da política de promoção de direitos (Negros, Mulher, LGBT) a um único Ministério, o da Mulher, Família e Direitos Humanos, inviabilizando políticas integradas na área de assistência social, saúde, trabalho, educação, cultura, transporte e etc.

Além dessas medidas, os seguintes colegiados foram extintos: Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa, Conselho Nacional LGBT, Comissão Nacional de Política Indigenista, Conselho Nacional de Segurança Pública, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, entre outros. O Conselho Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil também estão em risco de serem extintos.

2. AVANÇOS E LIMITES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Nos 14 anos de governo do Partido dos Trabalhadores, houve uma ampliação do sistema de participação. Foram criados novos conselhos e foram realizadas inúmeras Conferências Nacionais. As Conferências criam um processo de mobilização em âmbito nacional, envolvendo a diversidade de instituições relacionadas com determinada política pública. Tem como objetivo avaliar e definir as diretrizes para o próximo período. O espaço municipal elege delegados para a etapa estadual, que por sua vez, compõe a etapa nacional.

Como exemplos de Conselhos Nacionais criados nesse período, pode-se citar o das Cidades, de Segurança Alimentar, de Igualdade Racial e da Economia Solidária. Entretanto, mesmo com a ampliação da participação social nesse período nem sempre os programas e políticas implementadas respeitaram as dinâmicas participativas. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, foram lançados e depois incluídos na pauta do Conselho Nacional das Cidades, demonstrando que outros espaços de deliberação e poder conviviam com os Conselhos.

Esse período de avanços e contradições do processo de participação impulsionou um movimento pela reforma política que incluísse a democracia participativa, indo além da legislação referente aos partidos políticos e às eleições. Além de enfrentar os entraves da democracia participativa, seria necessário enfrentar a interferência do poder econômico na democracia representativa, a inexistência de controle social sobre o poder judiciário e a fragilidade na implementação dos mecanismos de democracia direta, como a iniciativa popular de lei e os mecanismos de consulta à população através de plebiscitos e referendos.

O sistema de participação via conselhos e conferências deveria ser aperfeiçoado em duas perspectivas, na relação com os mecanismos de participação direta e indireta, e na perspectiva de integrar a diversidade de movimentos sociais e organizações de caráter popular.

Para o fortalecimento dos Conselhos, destacam-se as seguintes propostas: a) a garantia do caráter deliberativo das suas decisões, permitindo que os programas sejam debatidos e aprovados nos conselhos, b) incidência na questão orçamentária, c) integração entre Conselhos de forma a romper com a fragmentação das políticas e d) necessidade de incorporar a questão econômica no processo participativo (privatização, política de juros e sistema tributário).

Em síntese, podemos dizer que os avanços do processo participativo em âmbito nacional, observado no período dos governos do partido dos trabalhadores foi um importante mecanismo de incluir demandas das classes populares, sem, entretanto, alterar o atendimento às demandas dos grandes grupos econômicos na perspectiva do crescimento econômico. O programa Minha Casa Minha Vida é um bom exemplo disso, pois colocou vultosos recursos nas mãos das grandes construtoras para construir habitação subsidiada e ao mesmo tempo apoiou com a modalidade Entidades, as experiências coletivas e autogestionárias dos movimentos de moradia. No campo, o apoio ao agronegócio e o apoio às cooperativas do MST e o incentivo à agricultura familiar.

Enquanto a economia crescia, o modelo de conciliação de classes foi possível, entretanto, com os impactos da crise internacional, seria preciso enfrentar os mecanismos internos de concentração de renda e propriedade, que continuaram intocados.

3. APRENDIZADOS DA EXPERIÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Além da importância de resistir aos ataques ao funcionamento dos Conselhos Nacionais e apoiar a eleição de governos comprometidos com a participação, torna-se necessário atualizar o projeto de democracia participativa, desde o plano local.

Nesse sentido, é fundamental resgatar algumas experiências do período de redemocratização. A efervescência dos movimentos populares reivindicatórios nas periferias urbanas em diversas políticas setoriais (saúde, transporte, educação, saneamento e etc.) terão forte impacto na gestão dos novos governos estaduais e municipais na década de 80, eleitos de forma direta.

Nos anos 80, com a ascensão de vários governos de oposição aos governos autoritários nos estados e municípios, a questão da abertura de espaços de participação na administração ganha relevo, operando-se uma diversidade de experiências, que se localizam tanto na participação em projetos locais, como na formação de conselhos comunitários e populares.

Diversos autores (Barreira, 1991; Azevedo, 1991, Jacobi, 1989), tem colocado que a maioria das experiências dos anos 80, se localizavam em projetos locais, onde os movimentos do tipo associações de moradores e de favelas, eram chamados a executar a sua implementação, atuando de forma intermediária entre Estado e população. Experiências pontuais nos estados e municípios, ganham uma enorme abrangência com o advento da Nova República, visto que, programas federais são adotados com esse caráter, como a distribuição de tickets de leite.

O reconhecimento dos setores populares como atores políticos legítimos se deu na maioria das vezes limitando as suas possibilidades de participação: “a formulação por parte do Estado de políticas sociais 'participativas' reconhecendo os setores organizados e incorporando-os na prestação de alguns serviços nos bairros da periferia. O Estado esperava das organizações 'participantes' uma parceria na adequação de recursos escassos a demandas crescentes. Buscava-se, assim, tornar administráveis conflitos e demandas fazendo com que as organizações assumissem ou contribuíssem na redução de custos e ônus (inclusive políticos) de priorizar, cortar e excluir” (Barreira, 1991).

O controle social presente nesta concepção de participação, é o do Estado sobre a sociedade. A pobreza surge como um dado, que deve ser abordado não na sua dimensão política, mas através de soluções técnicas aliado a uma dimensão educacional e cultural. A análise de Antônio Ivo de Carvalho é elucidativa sobre o perfil da participação comunitária e do seu caráter complementar ao Estado na área da saúde: “O social existe, mas como variável, não como nexos do processo de produção e distribuição dos riscos à saúde. Trata-se assim de uma concepção autárquica de comunidade que abstrai sua inserção no contexto socioeconômico mais amplo. A comunidade poderá combater a pobreza e a doença em função da sua capacidade de se unir, se organizar, se esforçar. A participação é fetichizada como o passaporte para as melhorias sociais” (Carvalho, 1995).

Azevedo ao classificar as formas de planejamento participativo, denomina este tipo de participação comunitária através de mecanismos institucionais de interação com os programas públicos, de "participação restrita ou instrumental", que "caracteriza-se pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através do fornecimento de mão de obra (voluntária ou sub-remunerada), e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica" (Azevedo, 1991).

O ressurgimento dos movimentos sociais urbanos, a partir do final dos anos 70, através das associações de moradores, pressionou o poder público local a incorporar como legítimas as reivindicações populares. Esse movimento ganha enorme impacto e é incentivado a partir da criação das Federações das Associações de Moradores, que surge como forma de aglutinar as demandas pontuais e dispersas, visando dar um sentido de direito as mesmas e denunciar o caráter excludente das políticas sociais (Grazia de Grazia, 1993).

Por outro lado, a ascensão de governos do campo democrático aos governos dos estados (a partir de 1982) e dos municípios das capitais e daqueles considerados como de segurança nacional (a partir de 1985), colocou na agenda política, a participação, como algo a ser incentivado e incorporado pelo poder público. Entretanto, a pouca margem de manobra de estados e municípios, devido ao grau de centralização do poder nas mãos do governo central, colocava sérias restrições à participação e acenava com cenários de crise de governabilidade, visto que, não se tinha como atender todas as demandas apresentadas.

Dessa forma, tornava-se necessário criar tanto pelo lado do poder público, formatos institucionais que incorporassem, mas também garantissem a governabilidade, entendida como a compatibilização das demandas com a capacidade do poder público atendê-las, como também pelo lado dos movimentos sociais urbanos, tornava-se fundamental criar canais efetivos e permanentes de participação, que incorporassem as demandas populares como direitos e apontassem caminhos de como reverter o quadro de exclusão urbana.

É nesse contexto que surge o tema dos conselhos, como forma de participação institucionalizada na gestão territorial e setorial das políticas públicas.

As demandas de participação dos movimentos de bairros tiveram o mérito de colocar na agenda do poder público, as prioridades definidas pelos movimentos. Dessa forma, se colocava a necessidade de incorporar nas políticas sociais, as demandas da população. Dessa maneira diferencia-se da participação complementar às políticas do Estado com o objetivo de interferir no acesso aos bens e serviços urbanos na cidade através da abertura de canais de negociação em todos os bairros ou regiões, para as reivindicações das associações de moradores. A criação dos conselhos, surge como forma de criar um espaço permanente de interlocução com o poder público.

Teixeira afirma que no Brasil, nas décadas de 70/80, a questão dos conselhos se inseriu na agenda política de duas formas:

1º – De um lado, na forma de “conselhos comunitários”, criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações. Na realidade, constituíam-se em mecanismos de ritualização das demandas ou instrumento de cooptação de lideranças. (Silveira, 1991).

2º – A outra forma de Conselho tinha característica do “Conselho Popular”, criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estrutura formal e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser pressões sobre as autoridades.

Dessa forma, “ao lado das formas de participação complementar à ação do Estado, surgem novas formas de participação, onde a categoria comunidade é substituída pela categoria povo, aqui designando a parcela da população excluída ou subalternizada no seu acesso a bens e serviços. Nessa altura, não se aceitava mais a mera participação em ações simplificadas no âmbito dos serviços e se propunha a conquista de participação no conjunto da dinâmica social.” (Teixeira, 1996).

Não se trata mais de comunidades enfrentando um meio ambiente desfavorável, e sim de um povo de excluídos social, econômica e politicamente em luta contra um Estado cuja lógica é a de favorecer os já favorecidos. A participação passa a ser ter o sentido explícito de luta e de contestação. O objeto das reflexões e práticas desloca-se da dimensão técnica e alcança explicitamente a dimensão política.

Entretanto, um aspecto deve ser ressaltado a respeito das demandas em torno da participação. Mesmo com a criação das Federações das Associações de Moradores, como forma de aglutinar as demandas localizadas e transformar a gestão das políticas setoriais, o que prevaleceu foram as demandas pontuais e localizadas das associações de bairro.

Os Conselhos Comunitários

As análises a respeito das experiências de participação através dos conselhos comunitários, aponta a predominância da participação de entidades do tipo associação de moradores e que o impacto destas é extremamente limitado para alterarem a lógica de funcionamento da gestão do poder público municipal: “... as associações de moradores não ultrapassaram a dimensão de um associativismo de tipo reivindicatório voltado para ganhos instrumentais de curto prazo, onde seu impacto sobre o sistema político mais geral não representou nenhuma ameaça”. (Azevedo, cit. p/ Barreira, 1991).

Conselhos setoriais também foram criados, mas guardaram uma identidade com os conselhos comunitários ao expressarem uma dimensão territorializada, onde os atores sociais articulados se constituíam na sua grande maioria nas associações de moradores.

A reflexão de Maria da Glória Gohn sobre esses conselhos ressalta os limites dessas experiências: “Por mais que se tenha pressionado as estruturas de poder então existentes, era uma pressão um tanto quanto passiva pois se reivindicavam espaços sem qualificá-los bem, eram desejos, representações coletivas tidas como soluções para todos os males existentes”. “... estes foram organismos de pressão da sociedade civil, sem poderes para participar diretamente da gestão dos bens públicos, sem interferirem na política urbana da cidade, atuam como lobbies de pressão ou como estruturas auxiliares da administração pública na busca de soluções que amenizem os conflitos e as tensões sociais” (Gohn, 1997).

Das Virgens, ao analisar a experiência dos conselhos governo-comunidade no Rio de Janeiro na gestão do prefeito Saturnino Braga (1985-88) também ressalta a limitação desses canais de participação: O resultado dessa experiência foi bastante frustrante, visto que a simples descentralização intramunicipal não significa democratização, na medida que “o administrador regional, se restringira a um mero repassador de papéis, sem qualquer articulação com os órgãos de governo sediados em sua região, sem autonomia e sem verbas para o atendimento das necessidades locais”. “... longe de atenderem às reivindicações do movimento comunitário, tornaram-se um anteparo para as tensões resultantes dos problemas não resolvidos de cada bairro. As RAs, embora adquirissem alguma autonomia, continuaram sem poder decisório, sem competência para coordenar as ações do governo em seu bairro. E o orçamento, peça básica para a elaboração de um programa de governo a ser implementado no bairro, permanece um tabu. Com isso o CGC tornou-se um balcão de pedidos” (Das Virgens, 1989).

Até mesmo as experiências de participação gestadas pelas administrações petistas, partido que surgiu com a proposta de alargar os espaços institucionais de participação, que incorporassem os setores populares, ressentiu-se do aspecto um tanto quanto voluntarista dessas experiências diante da complexidade da máquina pública. A análise de Jorge Bittar sobre as experiências de participação nas administrações petistas, ressalta alguns obstáculos:

“Em relação à sociedade civil convocada a participar nas decisões políticas ficaram explícitas as virtudes e as fragilidades existentes na sua organização. Os movimentos sociais organizados não conseguiram de início, na sua maioria, avançar muito além da apresentação de demandas e reivindicações, sem propostas concretas para disputar a hegemonia e ocupar os múltiplos espaços criados, o que permite algumas ponderações: – As diferentes formas de organização existentes na sociedade disputam o reconhecimento e o atendimento prioritário do objeto de sua organização. Isto faz com que predomine a visão pontual e segmentada em relação ao conjunto da população e da cidade; – Muitas vezes, o movimento organizado desconhece os custos, as variáveis técnicas, as implicações financeiras e sociopolíticas, bem como os processos globais que condicionam a realização de seus objetivos”. (Bittar, 1992).

A prática e a reflexão crítica acerca da participação por parte de lideranças, intelectuais e profissionais comprometidos com a promoção de qualidade de vida nas periferias resultou na construção de um importante mecanismo de participação, o Orçamento Participativo, adotado em várias cidades brasileiras e exportado para diversos países.

As experiências dos conselhos comunitários, se por um lado, apresentavam limitações quanto à participação na definição do caráter da política pública, tinha o mérito de sinalizar, denunciar e tematizar como direito, o saneamento básico, o transporte, a saúde e a educação. Além disso, diversas experiências de participação da comunidade no funcionamento de uma escola ou de uma unidade de saúde, foram desenvolvidas nesse período.

Os Conselhos Populares

Os Conselhos Populares são formatos de organização da sociedade nas áreas periféricas. Se organizavam em torno da articulação das diferentes demandas em torno do transporte, do saneamento básico, do acesso à saúde e à educação e de combate à carestia dos alimentos e em torno da promoção de ações solidárias, do tipo mutirão para construção e reforma de moradias. Os mais conhecidos foram os Conselhos Populares de Saúde do município de São Paulo na década de 80.

Os Conselhos Populares eram autônomos em relação ao Estado, mas definiam várias estratégias de pressão sobre o poder público a fim de garantir o atendimento de suas reivindicações, indo desde abaixo-assinados, passeatas, manifestações diversas sobre as direções das escolas e unidades de saúde e até mesmo a paralisação de vias públicas.

O problema é quem nem sempre o poder público reconhecia esses espaços e a interlocução com a sociedade, acontecia somente em momentos de grande mobilização. O impacto na democratização da gestão municipal era pequeno, visto que o poder público não tinha maiores obrigações quanto a participação permanente na gestão municipal, que incorporasse a transparência na alocação de recursos, a prestação de contas e a participação na formulação de planos e políticas municipais.

As experiências do Orçamento Participativo

As experiências do orçamento participativo surgem nas Prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores no final dos anos 80 e início dos anos 90 e depois se disseminam em municípios administrados por diferentes partidos. De forma geral, é um mecanismo de participação da população na alocação de recursos do orçamento para atender demandas de obras, equipamentos e serviços públicos.

Cabe ressaltar que as prefeituras experimentaram diferentes modelos de participação. Podem servir apenas para legitimar a distribuição desigual de recursos pela cidade, de forma a distribuir recursos escassos para as áreas periféricas sem gerar grandes conflitos, na medida que a sociedade é chamada a participar, como podem tornar transparentes os mecanismos desiguais de geração de receitas e despesas e ampliar os espaços de poder para os segmentos populares.

O aprofundamento da democratização da gestão municipal a partir do orçamento participativo trouxe inúmeros aperfeiçoamentos, de modo a tornar as decisões mais democráticas. Os avanços mais significativos podem ser observados nas experiências que deliberavam sobre expressiva parcela do orçamento e definiam os indicadores de inclusão e exclusão por áreas da cidade, que pudessem subsidiar a tomada de decisões. Além disso, destacam-se as experiências de articulação entre Orçamento Participativo e Conselhos Municipais de Políticas Públicas, de forma a orientar não apenas a distribuição do orçamento pelo território, mas também estar coerente com as diretrizes das políticas públicas. Em algumas experiências, representantes dos Conselhos de Políticas Públicas participavam do Conselho de Delegados do OP. O OP de Belo Horizonte chegou a destinar recursos para realizar um OP exclusivo da Habitação.

A ampliação do poder da sociedade sobre o orçamento também variou bastante. No caso de Porto Alegre, chegou a incluir o debate sobre a remuneração dos servidores, a deliberação sobre grandes investimentos que beneficiam a cidade como um todo e o debate sobre a política de receita do município, como forma de arrecadação do IPTU e etc.

Conselhos Municipais de Políticas Públicas

A proliferação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas trouxe inúmeras inovações no formato da participação social, se comparado com as experiências dos Conselhos Comunitários. O fato de a maioria das experiências de participação terem se concentrado junto aos atores localizados nos bairros, colocou limites à democratização da gestão. Dois aspectos, me parecem fundamentais:

1. A limitação no caráter popular dos atores sociais diminuiu as possibilidades de interação com o setor privado, que continuava a ter canais diretos de negociação com as prefeituras. Também excluiu a diversidade de movimentos sociais, ONGs, universidades e associações profissionais de caráter técnico.

O desenvolvimento de uma esfera pública requer a inclusão de todos os atores sociais, como forma de explicitar os conflitos. Deve ser ressaltada também a importância da incorporação de setores técnicos, pois a democratização da gestão não pode se dar de forma voluntarista, onde a simples manifestação de apoio as causas populares não garante a transformação da complexa máquina do Estado. Nesse sentido, as demandas populares precisam estar amparadas na formulação de propostas técnico políticas que as viabilizem.

2. O caráter localizado da participação, desarticulado da lógica da gestão das políticas setoriais e da dimensão municipal privilegia e fortalece uma visão pontual e fragmentada dos problemas a serem enfrentados.

Nesse sentido, coloca-se como desafio não só a prioridade na alocação de recursos, mas a percepção dos padrões de transferências de recursos públicos para o setor privado, bem como as diretrizes que devem orientar a ação dos atores: padrões adequados de serviço público e formatos de regulação, como o acesso à informação, planejamento baseado na realização de diagnósticos, estabelecimento de metas e mecanismos de prestação de contas. Ou seja, questões gerais referentes ao padrão de gestão das políticas públicas no âmbito municipal.

Portanto, uma série de questões ligadas a criação de uma política de regulação das políticas públicas ficaram de fora desses canais de participação. A participação nas políticas de caráter regulatório se situam na forma de participação, denominada por Azevedo como “participação ampliada ou neocorporativa”, que “refere-se à capacidade dos grupos de interesse de influenciar direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas.

Se por um lado, a nova institucionalidade aponta caminhos no sentido de ampliar os segmentos sociais representados e operar uma participação na definição de uma política setorial a nível municipal, ampliando a visão corporativa de bairro, é preciso, por outro lado, perceber os desafios dessa nova institucionalidade, principalmente no que diz respeito a ampliação da participação popular.

Nesse sentido, deve-se indagar de que maneira os Conselhos municipais abrem canais mais amplos de participação. Ou seja, quais são as estratégias de articulação da participação ampliada através dos Conselhos municipais, com a participação, desde o bairro, através das entidades locais e dos próprios usuários, seja na definição de prioridades, seja no exercício do controle social.

Outro aspecto importante a reter da experiência dos Conselhos Populares, diz respeito a autonomia da sociedade civil, na formulação de seus projetos, reivindicações e desejos, que traduziam as demandas populares em direitos. Na análise de vários autores, os movimentos sociais urbanos tiveram como mérito trazer à cena pública, demandas por bens e serviços urbanos, afirmando a dimensão de direitos (Durhan, 1984 e Jacobi, 1989), se constituindo como lastro social para movimentos sociais de caráter mais global e para partidos políticos transporem essas demandas em formatos de políticas públicas.

Para além da questão numérica, o que está em jogo na incorporação da participação popular, é a possibilidade de se constituírem enquanto atores sociais com capacidade de negociação em torno de uma concepção global de cidade e dos diversos interesses em disputa nos espaços de participação. Ribeiro alerta para a tendência de se reproduzir nas “câmaras de negociação”, “as desigualdades existentes na sociedade no que diz respeito à capacidade dos vários segmentos da sociedade em se constituírem enquanto atores e forças políticas pois, no campo popular, atores e forças sociais são marcados pela heterogeneidade, pela diversidade e pelas dificuldades em construir uma concepção global de sua ação” (Ribeiro, 1995).

Experiências inovadoras de participação social, como a criação de instrumentos de gestão do tipo orçamento participativo, só foram possíveis de serem realizadas com a cultura associativa gestada nos bairros e pelas experiências de participação na gestão de políticas localizadas através dos conselhos comunitários e populares. (Fedozzi, 1997; Menegat, 1995).

Portanto, as experiências dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, mesmo antes da proliferação de administrações de cunho neoliberal e conservador, sem desconsiderar a diversidade de formatos de organização e do caráter das suas decisões, apresentavam sinais de fragilidade quanto à articulação com mecanismos de participação de base territorial, caráter setorial e fragmentado de intervenção, baixa incidência sobre o orçamento e baixa capacidade de deliberar sobre programas e projetos.

4. BREVE REFLEXÃO PARA A RETOMADA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia preconizada pela Constituição de 1988 apostou no entrelaçamento de três mecanismos: a) democracia representativa com eleição direta para o chefe do executivo em todos os âmbitos da Federação; b) democracia direta através dos instrumentos do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei; e c) democracia participativa, instituindo formas de participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Desde 2004, um conjunto de movimentos sociais e organizações da sociedade civil se articula em torno da Plataforma pela Reforma do Sistema Político, entendendo que é através da política que podemos enfrentar problemas estruturais brasileiros, como a extrema desigualdade social, o racismo e o sexismo. Nesse diagnóstico, a nossa democracia tem enorme deficit de representação dos trabalhadores, dos negros, mulheres e índios.

As propostas da última versão da plataforma estão organizadas em cinco eixos: 1. Fortalecimento da Democracia Direta; 2. Fortalecimento da Democracia Participativa; 3. Aprimoramento da Democracia Representativa: sistema eleitoral e partidos políticos; 4. Democratização da Informação e a Comunicação e; 5. Democratização do Sistema de Justiça. (Construindo a Plataforma pela Reforma do Sistema Político – Sistematização da versão III, 2020, disponível em <https://reformapolitica.org.br/2021/02/19/construindo-a-plataforma-sistematizacao-da-versao-3/>).

Sem desconsiderar a importância e a necessidade de enfrentar, de forma articulada, as várias dimensões e desafios para afirmação e aprofundamento da democracia, no âmbito dos limites deste texto, gostaria de concluir abordando alguns aspectos a serem considerados numa retomada de um projeto de fortalecimento da democracia participativa.

Uma primeira observação a ser feita, a partir das ricas experiências de participação ao longo do período de redemocratização (Conselhos Comunitários de Saúde, Orçamento Participativo e arcabouço institucional de participação via Conselhos de Políticas Públicas, que se disseminou pelo país pós-Constituição de 1988), é que é preciso resgatar o projeto democrático a partir de um novo projeto de território, de associativismo e de comunidade.

Se um dos aspectos centrais da fragilidade da nossa democracia está na baixa incorporação da participação popular, é preciso fortalecer as iniciativas de resistência e de produção de dinâmicas coletivas e solidárias, que se fazem presentes nas favelas e áreas periféricas. As experiências que mais avançaram foram as que estabeleceram nexos entre diferentes escalas de participação, articulando o local com uma abordagem das contradições e potencialidades da cidade. Como exemplo, as experiências do orçamento participativo, que articulam o debate e a deliberação sobre as demandas locais com os critérios e as formas de alocação de recursos públicos em âmbito municipal, que por sua vez, se articula com o debate sobre as políticas públicas (atribuição dos Conselhos Municipais) no território.

Nesse sentido, a territorialização das políticas também pode ser uma importante estratégia para superar a tendência à fragmentação dos conselhos municipais, pelo fato estarem vinculados a políticas setoriais (como os conselhos de saúde, educação e política urbana), ou a tendência da baixa intersectorialidade quando estão associados a segmentos sociais específicos, como os Conselhos da Mulher e da Igualdade Racial.

O contexto de fragilização das políticas sociais e de retrocesso no plano dos direitos sociais, observados após o golpe de 2016, aliado ao crescimento de milícias e da intolerância religiosa nas favelas e áreas periféricas, coloca sérios obstáculos à organização popular por direitos. Entretanto, cabe ressaltar que existem inúmeras iniciativas de organização nas áreas, geralmente vinculadas à cultura e à educação. São exemplos, Os Pré-Vestibulares Comunitários, as Hortas e Bibliotecas Comunitárias, o Hip-Hop e as várias iniciativas de cobertura jornalística e de expressão cultural, alternativa à cobertura da grande mídia.

Resgatar as experiências dos Conselhos Populares, no que diz respeito à articulação da diversidade de grupos e iniciativas pode ser um caminho para suprir as lacunas da burocratização, clientelismo e falta de autonomia, que enfraqueceram as associações de moradores e associações de favelas.

Em síntese, um projeto de retomada da nossa democracia participativa, passa pelo fortalecimento da organização popular no território, de forma a articular processos de exigibilidade de direitos com mecanismos para interferir na lógica de funcionamento das políticas públicas (via Conselhos Municipais) e na lógica de distribuição de recursos pela cidade (Orçamento Participativo). O território, portanto, pode ser a base para repensar não só a lógica de nossas cidades (violentas, segregadas e individualista), como também a arquitetura e o próprio sentido da participação.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Qual a importância da institucionalização da participação das organizações da sociedade civil para a democratização das políticas públicas?
2. Quais são as condições para que a participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais seja efetiva? De que maneira a participação nos Conselhos Municipais deve se articular a outros mecanismos de participação?
3. Como você avalia a democracia participativa em seu município? Quais os desafios para a retomada de projeto de democracia participativa de base popular num contexto de avanço do neoliberalismo e da extrema direita?

PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA: DESAFIO PARA A POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL¹

Evaniza Rodrigues²

Em 2009, vimos o governo federal lançar um grande programa de construção de habitação (o Programa Minha Casa Minha Vida, no primeiro momento com a meta de um milhão de moradias), que, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de investimentos pesados para garantir o direito à moradia, destina a maior parte dos recursos para a produção empresarial. Em 2010, o governo lançou a segunda etapa do Programa, com a meta de construir 2 milhões de moradias. Neste momento, em que o governo federal implementa o Casa Verde e Amarela, nega a habitação aos mais pobres, destruindo décadas de construção da política habitacional no país, é preciso reafirmar questões fundamentais como o direito à moradia e o direito à auto-organização das comunidades.

¹Texto originalmente publicado em FERREIRA, Regina Fátima C.F.; BIASOTTO, Rosane Coreixas (orgs.). Caderno Didático Políticas Públicas e o Direito à Cidade: Política Habitacional e o direito à moradia digna, 2012, revisado e atualizado pela autora.

²Evaniza Rodrigues, militante da UNMP, assistente social, mestre em Arquitetura e Urbanismo



Entendemos que a Política Nacional de Habitação de Interesse Social se faz com a participação de todos os atores sociais, com papéis bem definidos e tendo a organização do povo como protagonista e sujeito dessa mudança de paradigma na realidade brasileira. Acreditamos que a participação popular e o controle social devem se dar em todos os momentos da política habitacional, como uma ferramenta de empoderamento desde a definição dos planos, programas e recursos, até a sua implementação e avaliação, na construção de uma alternativa ao capitalismo em pleno crescimento.

Dessa forma, defendemos em especial a “Produção Social da Moradia”, por meio da autogestão, onde a produção de moradias ou a urbanização de uma área deva se dar com o controle dos recursos públicos e da construção pelos movimentos populares. É a comunidade organizada vivenciando, gestando o processo da produção e efetivação do direito à moradia.

Falamos nesse momento do controle em todas as etapas de produção, desde a definição do terreno (território, espaço, pertença), da elaboração do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, da compra de materiais, contratação de mão de obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas da construção de comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas.

Não por acaso, com raras exceções, o poder público pouco tem apoiado essas iniciativas por autogestão, e muito menos financiado a autogestão nos seus programas habitacionais, privilegiando assim empresas privadas. Uma mistura de preconceito com arbitrariedade para atingir seus interesses políticos e/ou econômicos. Isso tem feito com que os movimentos populares estejam sempre obrigados a “provar” sua capacidade e integridade moral exacerbada para conseguir alcançar os recursos públicos para a produção de sua moradia. Muitas experiências não passaram de “projetos-piloto”, que, apesar de bem avaliados pelos governos não se converteram em programas estáveis nem foram replicados. Em outras experiências, trata-se de “vencer pelo cansaço” os agentes sufocantes burocráticos dos processos e procedimentos do sistema financeiro, ao ponto de inviabilizar os projetos de empreendimento por autogestão ou adequá-los aos modelos convencionais de produção e financiamento capitalistas. Em contraposição a isso, em alguns estados e municípios onde atua a União Nacional por Moradia Popular, foram construídos programas pioneiros que deram escala e possibilidade de avanço na proposta de autogestão e mutirão, fortalecendo os movimentos e parceiros, exibindo uma forma econômica, eficaz e de resultados sociais de alto padrão. Hoje, são milhares de famílias que vivem em bairros construídos de forma coletiva, a partir da autogestão com recursos públicos.

A produção social deve fazer parte do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social frente ao desafio de mudança dos paradigmas de uma sociedade injusta, excludente e de segregação espacial. Deve ser reconhecida, apoiada e promovida por ações do poder público em nível nacional, estadual e municipal. Essa é a nossa maior missão, a de combater o capitalismo em todas as suas formas, pois ele exclui e mata. A UNMP defende que as cooperativas e associações devam acessar recursos dos fundos nacional, estaduais e municipais, promovendo ações habitacionais que devem estar previstas em todos os programas habitacionais como uma modalidade de concepção de gestão a partir do povo organizado, nos convênios e contratações, valorizando a organização comunitária e o saber popular como ferramentas de transformação.

Desde a sua fundação em 1990, a União Nacional de Moradia Popular tem lutado pela criação de um Programa Nacional de Habitação por meio das cooperativas e associações por autogestão. Durante os governos de José Sarney (1985), de Fernando Collor (1990-92), de Itamar Franco (1992-94), Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995- 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula (2003-2010), foram inúmeras mobilizações, caravanas e ocupações realizadas pela UNMP por todo o nosso território brasileiro.

Apenas em 2004, com a criação do Crédito Solidário, conquistamos um programa destinado exclusivamente aos movimentos populares e cooperativas. O programa e seus agentes tiveram uma longa curva de aprendizado para superar uma cultura de relacionamento exclusivos com empresas privadas e entes públicos, mas foi fundamental para nacionalizar a experiência com mais de uma centena de organizações de base. Também tivemos a breve experiência do Programa Social da Moradia, dentro do FNHIS, mas que foi superada rapidamente pelo Minha Casa Minha Vida Entidades.



O Programa Minha casa Minha Vida-Entidades, contratou, até 2016, cerca de 30 mil unidades habitacionais. Isso significou apenas 3% da meta de produção habitacional do MCMV. O MCMV Entidades foi uma pequena parte do MCMV, mas, ao lado do programa Nacional de Habitação Rural, teve extrema importância na consolidação de uma política habitacional que chegava aos mais pobres, tinha recursos expressivos e estabelecia os movimentos populares e cooperativas como agentes promotores, possibilitando o controle social de todas as fases do processo de produção habitacional. No entanto, desde o golpe de 2016 e agora no atual Programa Casa Verde Amarela essa política foi totalmente interrompida e até os empreendimentos já contratados sofrem para a sua continuidade.

É preciso viabilizar um programa massivo de autogestão, que fortaleça de forma consistente as associações e cooperativas habitacionais e coloque de forma definitiva os movimentos populares como atores estratégicos da cadeia produtiva da habitação popular em contraponto às políticas neoliberais dos governos que antecederam os dois últimos mandatos presidenciais mais alinhados com as lutas de esquerda.

Mas por que a Produção Social da Moradia?

Quando falamos em produção social da moradia, queremos deixar claro que não estamos falando apenas da construção de casas ou de convênios com o poder público (substituindo as empresas por coisa parecida). Falamos em mudança de valores na práxis e procedimentos, na cultura de uma nação; falamos do lugar das pessoas na atual organização da sociedade. Falamos na partilha de saber e poder, na construção de um mundo mais justo e necessário. Como bem define em palavras o companheiro Enrique Ortiz, da Coalizão Internacional do Habitat:

Está se gerando, em diversas frentes, lugares e escalas o outro mundo possível que anima os sonhos e que imaginam e constroem, passo a passo, a outra globalização, a que concebe o mundo como o espaço e patrimônio de todos. Esse outro mundo possível não surgirá certamente das instituições, demasiado fechadas em sua velha racionalidade reducionista, separadora e fragmentária, e aprisionada em suas rotinas e impedimentos burocráticos. Esse outro mundo, ao contrário, já palpita vitalmente em incontáveis, talvez em milhões, de pequenas experiências conduzidas por comunidades, grupos solidários e redes sociais que resistem ao avassalamento de sua autonomia e lutam por sua dignidade e sobrevivência, interagindo coletivamente e aprendendo a gerir processos e projetos cada vez mais complexos e integrais.

Trata-se de construir, de “baixo para cima”, com o povo e pelo povo, vivências onde os valores sociais da solidariedade e do coletivo se contrapõem ao modelo imposto pelo modelo neoliberal e capitalista, de uma sociedade cada vez mais individualista e egoísta. Trabalhamos o resgate do valor do trabalho, através do mutirão. Mais do que uma forma de baratear os custos, o trabalho coletivo e voluntário – complementar à mão de obra especializada – é o que estreita os laços e dá significado concreto àquela conquista, feita literalmente com a mão de todos e todas além da grande transferência de saberes e de tecnologias.

As diferentes maneiras dessas práticas se expressarem têm em comum a construção coletiva de propostas, a socialização de responsabilidades e poder, a criatividade na utilização dos limitados recursos e a resistência às práticas clientelistas e de cooptação tão presentes nas relações dos governos com o povo.

São propostas que se contrapõem ao modelo econômico que cada vez concentra mais a riqueza, inclusive os investimentos públicos, nas mãos de poucos, incentivando o desenvolvimento de uma economia popular e solidária, valorizando as pequenas iniciativas que calcamos nossos objetivos.

Por outro lado, trabalhamos no sentido de recuperar a autoestima das pessoas e das famílias envolvidas nesse processo, dos valores comunitários e de um modo de viver que mude, de forma coletiva, as demais lutas que aquela comunidade tem adiante. Que se construa um ideário de inclusão e superação das desigualdades não só socioeconômicas, mas também de gênero, etnia, geracional, entre outros. Na Produção Social da Moradia se debate, se pensa, se decide e se trabalha juntos, construindo um grupo mais solidário, mais atuante, mais capacitado para outras construções sociais e políticas de outro mundo possível e urgente.

Neste sentido, para que a Produção Social da Moradia avance, são fundamentais alguns elementos:


Recursos: a UNMP luta pela ampliação da destinação de recursos para o Programa – Inclusive que os três entes da federação, compartilhem 2% ao Fundo Nacional (FNHIS), 1% dos estados e municípios para seus respectivos fundos – para atingir as metas de zerar o déficit habitacional no Brasil;

Universalização: para avançarmos nesta questão defendemos uma ampla universalização da Produção Social da Moradia, que deve ser de fato nacional, atingindo todas as regiões do país, com um equilíbrio na distribuição dos recursos levando em consideração o déficit (quantitativo e qualitativo) no campo e nas cidades brasileiras;

Capacitação das Associações e Cooperativas: a UNMP defende que haja recursos e ações de capacitação para a autogestão destinadas a cooperativas e associações para que se avance na organização e na capacidade de gestão. Estas ações devem ser financiadas pelo poder público federal, pelas secretarias nos estados e municípios conveniados com entidades populares organizadas;

Assessoria Técnica: lutar pelo acesso a recursos públicos para financiar as Assessorias Técnicas para a elaboração de projetos para as cooperativas e associações, desvinculado da contratação dos empreendimentos e com autonomia na escolha dos parceiros, implementando assessoria técnica gratuita (Lei 11.188).

Acesso à Informação: para que os programas se transformem em políticas de Estado e deem certo é fundamental que todos os movimentos e entidades tenham acesso à informação e formação, por todos os meios democráticos possíveis, sites, correio eletrônico, materiais de divulgação, boletins, funcionários do poder público federal e dos governos estaduais e municipais;



Agilidade e na Ação: defendemos a desburocratização do processo de avaliação de viabilidade dos empreendimentos, contratação e liberação de recursos;

Articulação com o Planhab: a intensificação do programa deve dialogar com o Plano Nacional de Habitacional e os Planos Municipais de modo a atender de forma direta a população do déficit;

Propriedade Coletiva: em um país em que a concentração da terra é base fundante do modelo capitalista, o elemento indutor de uma nova sociedade passa pela defesa da propriedade coletiva, para as cooperativas ou associações, células da construção de um novo modelo de sociedade baseado na solidariedade e na ajuda mútua. Neste sentido devemos traçar uma estratégia de luta e pressão para atingir este objetivo, pela pressão aos governantes e ao Legislativo.

Aprovação de um marco legal para a autogestão em habitação: A produção habitacional por meio de movimentos e cooperativas, apesar de prevista em planos e alguns programas habitacionais, sempre foi pouco definida e reconhecida nos marcos legais, ficando sempre dependente de resoluções e portarias e sujeitas às interpretações dos gestores de plantão. A UNMP apresenta, neste ano de 2021, uma proposta de projeto de lei para que seja construída a muitas mãos e que, finalmente, conceitue e dê segurança jurídica a esta prática tão importante.

VINCULAÇÃO DE RECURSOS PARA HABITAÇÃO POPULAR

O Brasil tem um déficit habitacional crescente. Para vencer o déficit quantitativo o país precisaria construir hoje 8 milhões de moradias. Todos nós sabemos que a moradia tem um custo direto e indireto para o Estado, já que demanda aquisição de terra, realização de obras de infraestrutura, elaboração de projetos e outros insumos. **Ora, o raciocínio é simples:**

Como enfrentar tamanho problema se não houver recursos permanentes e contínuos? Como enfrentar esta situação se não transformarmos o problema habitacional em uma política de Estado?

Uma das questões mais importantes que ocorre em nossa agenda da política habitacional neste momento é a realização do Plano Nacional de Habitação com respectivos Planos Municipais e Estaduais. É evidente que não é possível enfrentar o déficit com discursos, é preciso muito recurso, na verdade muitos bilhões de reais.

O Brasil tem um déficit habitacional significativo e que se concentra nas camadas de mais baixa renda. Para garantir o direito à moradia para todas e todos não é suficiente apenas financiamentos habitacionais com regras bancárias e que excluem a maioria dos que demandam habitação.

Nesse sentido, organizações sociais e populares, parlamentares e setores do empresariado propuseram, em 2008, uma proposta de emenda constitucional (PEC 285/08) que, à semelhança de saúde e educação, vincula recursos dos orçamentos do governo federal, estados e municípios para habitação. No entanto, a proposta pouco avançou nesses anos e, pelo contrário, o atual governo se retira cada vez mais dessa atribuição.

A UNMP acredita que, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, temos a grande oportunidade de viabilizar a política nacional de habitação, mudando o patamar de construção do direito à moradia em nosso país. Defendemos que o Sistema deve integrar todos os recursos e todas as ações de todos os atores sociais em uma ação planejada, de grande impacto, numa política de Estado.

O Plano Nacional de Habitação, assim como os planos estaduais, municipais e do Distrito Federal devem aprovar metas, prazos e instrumentos para que tenhamos um horizonte da eliminação do déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Para isso, devem ir além do diagnóstico e propor estratégias concretas, recursos estáveis, garantindo a participação popular em sua elaboração e o controle social em sua implementação.

Em nível nacional, a UNMP luta pela plena implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, articulado aos Sistemas Nacionais de Saneamento Ambiental, de Mobilidade e ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a retomada do Conselho das Cidades (ou Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), e luta para que os recursos hoje destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida sejam centralizados no FNHIS.

ACESSO À TERRA URBANIZADA PARA AVANÇAR NA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE



A terra é um dos fatores centrais na reprodução da exclusão em nossas cidades. Hoje, em função da explosão imobiliária, vemos um agravamento na especulação da terra urbana nas cidades, deixando-a cada vez mais cara e inacessível a populações mais pobres que necessitam de moradia. É preciso articular instrumentos que revertam rapidamente esta situação, sob risco de inviabilizar o programa ou levar os conjuntos habitacionais para lugares cada vez mais distantes dos centros urbanos.

Este aspecto fundamental da política nacional de habitação é hoje o seu grande gargalo, e do Programa Minha Casa Minha Vida, e o tema deve ser atacado prioritariamente pela luta do movimento. As dificuldades na aplicação dos instrumentos dos Planos Diretores e a valorização imobiliária provocada pelo aumento e facilitação do crédito imobiliário tornam mais difíceis o acesso à terra urbanizada. Não se gravam ZEIS de vazios urbanos devido ao temor político das prefeituras de enfrentar os grandes proprietários, os programas de revitalização dos centros urbanos são muito tímidos.

Ao mesmo tempo, os inúmeros imóveis públicos (só na Secretaria de Patrimônio da União são mais de 5.000), tanto federais, como estaduais e municipais, raramente são disponibilizados para a construção de moradias populares, seja pelo próprio governo, seja através das iniciativas dos movimentos populares. Nesse sentido, a UNMP tem feito lutas sistemáticas para a destinação de terras públicas para as associações e cooperativas, ao mesmo tempo em que luta para que os governos municipais, estaduais e federal implementem uma política de regularização fundiária e urbanização para as áreas já ocupadas.

Nos programas de regularização fundiária e produção habitacional, lutamos para que se garanta a titulação da casa em nome da mulher, bem como a inclusão para as mulheres chefes de família, idosos, famílias com deficientes, indivíduos sós e casais do mesmo sexo. A UNMP luta contra todo o tipo de discriminação e busca a universalização das políticas públicas de moradia e habitat.

SÓ HÁ VITÓRIA COM LUTA!

Nesses 20 e poucos anos de história, a UNMP celebra as conquistas obtidas tanto na aprovação de políticas públicas, quanto na disseminação da proposta autogestionária país afora. Em cada mutirão, em cada comunidade de ocupação, cada favela organizada, se planta a semente da luta e da organização.

São mais de 60 mil moradias conquistadas, construídas com a luta e a organização popular, que trazem a história de vida de cada mutirante e a história construída coletivamente que vai trazendo uma nova sociedade, justa, solidária e socialista.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. O que é a produção social da moradia e o que reivindica?
2. Por que o poder público não tem interesse em financiar a produção social da moradia?
3. Para realizar a produção social da moradia, o que você imagina que precisaria ser feito no campo das políticas públicas?

DIREITO À CIDADE E O DIREITO À MORADIA: DO FIM DO BNH AO GOVERNO LULA

Adauto Lucio Cardoso¹

Texto originalmente publicado em Santos Junior, Orlando Alves dos [et al.] (organizadores). Políticas Públicas e Direito à cidade. Rio de Janeiro: 2017. Revisado e atualizado pelo autor.

Esse texto tem como objetivo apresentar uma brevíssima resenha histórica das políticas habitacionais no Brasil, dando continuidade aos períodos já vistos no artigo anterior: (1) Período pré-1930 (1850-1930), marcado pela passagem do Império à República e pela emergência do problema habitacional, entendido inicialmente enquanto um problema sanitário; (2) Período pós-1930 (1930-1964), marcado pela reorganização do Estado ocorrida a partir da Revolução de 1930 e do Estado novo (1937), quando o Estado assume de forma clara (porém ainda com restrições) a responsabilidade pela provisão de acesso à moradia para os trabalhadores; (3) Período Militar (1964-1986), marcado pelo regime ditatorial, pela modernização administrativa e por uma política habitacional desenvolvida sob a égide do Banco Nacional de Habitação (BNH).

A partir daqui, nos debruçaremos sobre os dois últimos períodos: (4) Período Pós-BNH (1986-2003), marcado pela redemocratização, sucessivas crises econômicas e pela perda de centralidade da política habitacional, com fragmentação e fragilização institucional; (5) Período do Lulismo (2003-2016), marcado pela retomada da centralidade da política habitacional, particularmente a partir de 2008 com o Programa Minha Casa Minha Vida.

QUARTO PERÍODO: O PÓS-BNH (1986-2003)

Com o fim do período militar, com a redemocratização do país e com a extinção do BNH, a política habitacional passa por um período de perda de centralidade na agenda política do governo e de forte instabilidade institucional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Após um primeiro e curto período em que o Governo Sarney se utiliza da distribuição dos recursos do FGTS entre os Estados como instrumento para construir alianças políticas no Congresso, em um quadro de baixa legitimidade do governo e de fragmentação política, os ministérios que controlam a economia passam a buscar controlar também a utilização do FGTS, adotando medidas que restringem o acesso ao fundo por estados e municípios, com o objetivo de reduzir o endividamento público. Acentua-se assim a crise das COHABs, e o acesso aos financiamentos habitacionais passa a exigir maiores rendas.

¹ Adauto Cardoso é doutor em Arquitetura e Urbanismo pela USP, professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do Observatório das Metrópoles.

Um ponto que marca substancialmente o período é a Constituição de 1988, em que se discute formalmente o direito à moradia, que virá a ser efetivamente incluído no rol dos direitos sociais em 1996. No entanto a Constituição já inclui o princípio da função social da propriedade urbana, reconhecendo explicitamente situações de posse e, portanto, dando legalidade às favelas e outras formas de assentamentos precários. Cabe aqui ressaltar a importância da Carta Constitucional que, através de uma série de princípios jurídicos e de novos instrumentos permitiu a consolidação de um projeto de reforma social que passa a ser seriamente ameaçado a partir das mudanças políticas ocorridas após o golpe parlamentar de 2016.

Durante o Governo Collor foram concedidos financiamentos com recursos do FGTS a índices muito superiores às disponibilidades do FGTS fundo, o que, somado à crise de arrecadação, levou à quase falência do sistema. A partir de 1994 busca-se retomar o equilíbrio financeiro do FGTS, conferindo maior poder ao Conselho Curador na definição da utilização dos recursos e são criados novos programas visando viabilizar o acesso aos recursos do Fundo. No entanto, com as crises econômicas de 1998 e 2000, ocorre uma nova restrição ao acesso ao crédito por Estados e Municípios. Com isso, os principais programas no período serão o (i) Carta de Crédito, que viabiliza o acesso ao financiamento diretamente ao consumidor e não mais através das construtoras, como ocorria no período do BNH, o que irá impulsionar os mercados, principalmente o de imóveis usados; e também o (ii) Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que instituiu um sistema de subsídios diretos, combinando recursos do OGU (a fundo perdido) com recursos do FGTS e viabilizando o acesso à moradia para as faixas de renda entre 4 e 6 salários mínimos. O PAR inovou ainda ao criar um sistema em que as construtoras acessam diretamente o recurso através das agências da Caixa. O papel dos municípios se reduziu a criar uma legislação que facilitasse a produção, restringindo as exigências urbanísticas e, eventualmente, atuando através da doação de terrenos.

Como dito anteriormente, nenhum desses programas teve impacto efetivo sobre as necessidades habitacionais em nível mais amplo e a política habitacional não teve centralidade na agenda governamental, sendo apenas utilizada como elemento das barganhas políticas que visavam a formação das maiorias (sempre instáveis) no Congresso Nacional. Além disso, os recursos direcionados para a produção da moradia (FGTS e Cadernetas de Poupança) passam a ser disputados por outros setores, sendo efetivamente reduzidos os montantes investidos no setor nesse período.

O que de mais interessante ocorre ao longo desses 17 anos deve-se à iniciativa dos governos locais que, na ausência de programas e linhas de atuação claramente definidos em nível federal, irão desenvolver ações alternativas, inovadoras, respondendo às demandas sociais e criando uma nova cultura de programas habitacionais que irão influenciar fortemente o desenho das políticas pós 2003 (CARDOSO, 2001). Destacam-se o programa de mutirões autogestionários do governo Erundina (1989-1993), em São Paulo, os programas de urbanização de favelas e de regularização de loteamentos do Governo Brizola, no Rio de Janeiro (1983-1987), que deu origem posteriormente a programas similares desenvolvidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro como o Programa Favela-Bairro (1993-2010), que atravessam várias administrações; a criação das Zonas Especiais de Interesse Social, em Belo Horizonte e Recife, em 1983; o Programa PREZEIS, do Recife; o programa de urbanização de favelas de Santo André-SP; entre outros.

Ao final do período, em que pese a falta de centralidade da habitação como política do governo federal, os municípios haviam desenvolvido experiências significativas e inovadoras e colocavam-se como as instâncias mais adequadas para se responsabilizarem pela política habitacional, carecendo, no entanto, de recursos e de instrumentos adequados de planejamento, principalmente para enfrentar a questão da especulação fundiária. Esse último ponto teria um novo impulso com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001 e novos horizontes pareciam se abrir com a eleição de Luis Inácio da Silva para a Presidência da República em 2003.

QUINTO PERÍODO: O LULISMO (2003-2015): DO MINISTÉRIO DAS CIDADES AO MINHA CASA MINHA VIDA

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e com a instituição das Conferências e do Conselho das Cidades, inicia-se uma nova etapa, em que a habitação irá gradativamente ganhar centralidade na agenda pública (MARICATO, 2012; CARDOSO; ARAGÃO, 2010). Entre 2003 e 2005, ainda com restrições no gasto público decorrentes de uma política econômica baseada na austeridade fiscal, a Secretaria Nacional de Habitação irá elaborar, discutir e aprovar os documentos básicos que configuraram as diretrizes para a política habitacional e desenvolver ações pontuais visando aproveitar os programas e recursos existentes para ampliar a oferta de moradias. Destacou-se, nesse período inicial, a criação do programa Crédito Solidário, que atendeu a uma demanda do movimento de moradia, através de um programa de apoio à produção habitacional por autogestão. Paralelamente, no âmbito da Secretaria de Programas Urbanos, têm início programas de regularização fundiária e para áreas de risco, assim como a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos.

Em 2005, ocorrem mudanças importantes, como: a aprovação da Resolução 470 do Conselho Curador do FGTS, que permitiu a utilização de recursos do FGTS como subsídios, possibilitando a utilização do FGTS fundo para atender à população com renda até 3 salários mínimos; mudanças na regulamentação das cadernetas de poupança, implicando em direcionamento efetivos destes recursos para financiamento habitacional; e, por fim, a aprovação da Lei Federal que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Com essas última medida medidas se pretendeu criar um sistema integrado de financiamento habitacional que permitiria estender a atuação do mercado para atingir o maior espectro de renda possível e prover recursos na forma de subsídios para que os municípios pudessem desenvolver políticas voltadas para atender à população de mais baixa renda.

As ações previam programas de produção de novas unidades, voltados para atender ao deficit deficit habitacional e programas de urbanização de assentamentos precários, voltados para atender à inadequação habitacional. Todo esse desenho institucional foi aprovado pelas instâncias de participação e previam um permanente controle social sobre a implementação das políticas. Para poder acessar os recursos, estados e municípios precisariam criar seus seus próprios fundos, com os respectivos conselhos gestores, assim como elaborar um plano municipal de habitação. Em 2006, a partir de uma pressão dos movimentos de moradia, a Presidência da República se compromete com a alocação de R\$ 1 Bilhão, anualmente, para o FNHIS. Entre 2007 e 2008 o FNHIS financiou 2795 ações, no valor total de R\$2,4 Bilhões, sendo R\$ 2 bilhões de responsabilidade da União.

Em 2007, o governo federal lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como uma das estratégias de alavancar o crescimento econômico a partir de um pacote de investimentos em infraestrutura. No âmbito do PAC, é incluído um grande programa de urbanização de assentamentos precários, que realizou, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários, em todo o país. Relançado em 2012, o PAC 2 irá contratar 415 novas ações em assentamentos precários, que totalizam investimentos de R\$ 12,7 bilhões, em 337 municípios de 26 estados. Se, por um lado, isso representou uma mudança de patamar e de escala no tratamento do problema das favelas, ao mesmo tempo a intervenção em favelas foi inserida em um procedimento administrativo que não previa a participação popular e o controle social.

Com as medidas adotadas pelo governo, visando apoiar o mercado privado de moradias, e numa conjuntura de crescimento econômico com redução progressiva da taxa de juros, o mercado imobiliário irá apresentar resultados significativamente positivos, a partir de 2005. Contribuiu também para esse "boom" o movimento de financeirização de grandes empresas do setor da construção que captaram recursos na Bolsa. Esse movimento gerou um amplo processo de concentração e centralização do capital no setor imobiliário e permitiu uma ampliação e diversificação significativas das modalidades de atuação das empresas, que passaram a estar presentes em várias cidades e vários estados, assim como também a operar para diversas faixas de renda e em diversos segmentos de mercado (MENDONÇA; COSTA, 2012; FIXZ, 2011; ROYER, 2009).

Em 2008 o Brasil é atingido severamente pela crise econômica que teve origem no mercado imobiliário financeirizado norte-americano. No âmbito de um conjunto de respostas econômicas à crise, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida, acatando e desenvolvendo uma proposta oriunda do setor empresarial da construção civil. O PMCMV se propõe a construir 1 milhão de unidades habitacionais, sendo 40% para os setores de renda mais baixa e inova ao incluir um subsídio praticamente integral para essa faixa de renda. Em 2012, considerando o programa como um sucesso, o governo lança o PMCMV2, que tinha como proposta a meta de mais dois milhões de unidades, dessa vez ainda mais fortemente concentradas nas camadas de mais baixa renda. Segundo o balanço oficial do PAC2, a avaliação era de que o programa havia já contratado, até dezembro de 2015, 4,5 milhões de unidades e que já haviam sido entregues 2,5 milhões, com um investimento total (incluindo recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS) de 287,8 bilhões. O PMCMV abrangeu várias modalidades, incluindo o atendimento às cooperativas autogestionárias (MCMV-Entidades), o programa de habitação rural e também a modalidade voltada aos pequenos municípios. O componente mais importante, todavia, foi sem dúvida aquele voltado para as empresas de construção.

Tal como o PAC-UAP, o MCMV significou uma ampliação sem precedentes no volume de recursos destinados à habitação e particularmente à habitação de interesse social, que contou com subsídios diretos que efetivamente possibilitaram o acesso das faixas de mais baixa renda à moradia.

²Conforme Balanço do PAC-2, disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balancos-antiores>, consultado em 25/07/2016.

No entanto, tal como o PAC-UAP, o programa também foi desenvolvido à margem do SNHIS, e à margem dos fóruns de participação e controle social. Uma consequência importante foi a desestruturação e o esvaziamento do SNHIs e a redução significativa do papel das Prefeituras como responsáveis pela política habitacional local. Pelo desenho institucional adotado, as empresas passam a ser as responsáveis pelos empreendimentos e as Prefeituras passam a ser "facilitadoras", atuando na legislação e no cadastramento das famílias a serem beneficiadas na faixa 1 (0-3 salários mínimos). Além disso, várias avaliações ressaltam problemas de inserção urbana dos novos empreendimentos, assim como inadequações das soluções arquitetônicas e construtivas (SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

CONCLUSÃO: ONDE FICA O DIREITO À MORADIA?

A moradia se configura como um bem necessário à reprodução da vida e, enquanto tal, tem sido incluído no rol dos direitos sociais fundamentais. Porém, a sua produção em uma sociedade capitalista, enfrenta obstáculos que o tornam inacessível para a grande maioria da população. A produção capitalista de moradias, mesmo com financiamentos especiais alicerçados em fundos públicos, só atinge a uma parcela reduzida da população e, ainda assim, produz uma cidade profundamente desigual, já que o acesso às melhores localizações será sempre mediado pela renda. A intervenção do Estado aparece como fundamental então para a garantia do direito à moradia. O que nosso esboço histórico mostra, no entanto, é que essa intervenção tende a ser ou insuficiente – não sendo capaz de prover oportunidades habitacionais na quantidade e na qualidade necessárias – ou tende a atuar na direção contrária do direito à moradia – como transparece nas intervenções de “limpeza” de cortiços e favelas, onipresentes na história brasileira.

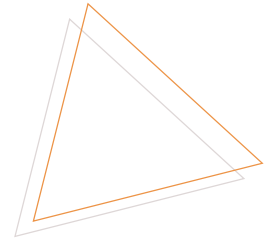
As propostas mais consequentes para atender às necessidades habitacionais através de uma política de cunho universalista e que combatesse as desigualdades se configuraram através da plataforma da Reforma urbana, que tem seu marco inicial em 1963 e que é retomada em 1986, durante o período pré-constituente. O acúmulo de experiências dos governos locais na década de 1980 e o avanço dos debates das propostas em torno do Estatuto das Cidades se configuraram como momentos importantes, na década de 1990, um período em que a habitação esteve fora da agenda política do governo federal. Com a aprovação do Estatuto das Cidades e com a criação do Ministério das Cidades anunciava-se a possibilidade de transformar as propostas da reforma urbana e a experiência pontual de governos locais progressistas em uma política habitacional e urbana efetiva, que pudesse avançar significativamente no campo do direito à moradia. Talvez o ápice desse movimento tenha sido o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação. Infelizmente, porém, esse processo foi atropelado pela crise e, principalmente, pelo programa Minha Casa Minha Vida que, embora tenha tido um significado importante pelo volume de recursos comprometidos com o subsídio habitacional, não conseguiu construir soluções adequadas, seja do ponto de vista institucional, seja do ponto de vista das soluções urbanísticas, arquitetônicas e construtivas.

Em 2016, o Brasil vivencia um golpe político que interrompe o ciclo do lulismo, inaugurado em 2003. As iniciativas do Governo golpista, no âmbito do Ministério das Cidades, e, mais tarde, as decisões do Governo Bolsonaro, colocam em questão os princípios que haviam prevalecido no debate habitacional no Conselho das Cidades e no PLANHAB. Embora o Programa Minha Casa Minha Vida tenha sido em princípio preservado, ele foi esvaziado de seu conteúdo mais progressista, já que a modalidade Entidades e a Faixa 1 foram praticamente excluídas da agenda. Observam-se portanto recuos no campo dos subsídios, com a ascensão de políticas fiscalistas de caráter neoliberal, ampliam-se as críticas e os ataques às cooperativas autogestionárias e às ocupações, e parece que estão sendo claramente retomados modelos políticos baseados no neoliberalismo e/ou no clientelismo.

A luta em torno do direito à cidade e à moradia permanece em aberto.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Quais são as continuidades e rupturas que podem ser percebidas entre a produção habitacional do BNH e do atual programa Minha Casa, Minha Vida?
2. Qual a importância da participação popular e do controle social sobre a formulação e implementação de políticas públicas, especialmente no caso das políticas habitacionais?
3. Qual deve ser o papel do Estado na produção de moradia popular?



BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício A.; VAZ, Lilian Fessler. Sobre as origens da favela. Trabalho apresentado no IV Encontro nacional da ANPUR, 1991. Disponível em <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1897>.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22 n. 4. Rio de Janeiro, 1988.

BONDUCKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1988.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários aos Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (org.). Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora FGCV, 2004.

[CARDOSO, A. L.. Política Habitacional: a descentralização perversa. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, p. 105-122, 2001.](#)

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. M. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: Vinte e cinco anos de política habitacional. CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. M. (org.) O Programa minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, pp. 17-67.

IANNI, Otávio. Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MARICATO, Ermínia. O impasse da Política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012.

MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M.. (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 1ed. Belo Horizonte: C/ Arte, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Dos Cortiços aos Condomínios Fechados. As formas da produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Bbeatriz Cruz. (Org.). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.



QUESTÃO AMBIENTAL, NATUREZA E DIREITO À CIDADE

Heloisa Soares de Moura Costa¹

Este texto visa associar a questão ambiental ao direito à cidade por meio de um esforço para compreender a cidade – e o processo de urbanização de forma mais ampla – a partir da natureza. Ao fazê-lo propõe ampliar o conceito de direito à cidade à emergência e consolidação de outros direitos.

Identificar e dar visibilidade à natureza na cidade e no processo de urbanização requer inicialmente um ajuste do olhar, pois é comum pensar a urbanização dissociada da natureza, embora esta última esteja sempre presente de maneira visível ou invisível. Muitas cidades têm sua imagem associada à exuberância da paisagem natural: as cidades litorâneas, os morros cariocas, a presença dos rios e da floresta na urbanização ribeirinha amazônica, o ondulado das montanhas de Minas insistindo em aparecer na topografia das cidades, são alguns exemplos dentre muitos que despertam sentimentos de pertencimento e constituem patrimônio coletivo, natural e cultural, de seus habitantes.

Entretanto, há também partes de cidades construídas sobre manguezais, aterros, dunas, margens de córregos, rios e lagoas, terrenos impróprios à urbanização, alterando os fluxos das águas e dos solos, nas quais a natureza se torna visível principalmente quando reclama seu espaço original e desencadeia processos de risco e vulnerabilidade social e ambiental. O urbanista americano Mike Davis (2001) costuma chamar tais processos de revanche da natureza.

SOBRE RISCO E VULNERABILIDADE...

Escorregamentos de encostas, enchentes, transbordamentos de rios são cada vez mais frequentes, incidindo sobre áreas vulneráveis das cidades com efeitos dramáticos sobre as populações atingidas. Embora potencializadas por alterações climáticas mais recentes, tais eventos constituem uma perversa associação de décadas de pouco de investimento em infraestrutura de drenagem urbana, com ausência de alternativas habitacionais de interesse social, que relegaram às populações de baixa renda os espaços não utilizados pelo capital imobiliário, seja por serem inadequados para a habitação formal, seja por constituírem áreas de proteção, importantes para o equilíbrio ambiental. Marandola e Hogan (2009) fazem uma interessante distinção entre vulnerabilidade das pessoas e vulnerabilidade dos lugares.

¹Heloisa Soares de Moura Costa é professora Titular do Departamento de Geografia – IGC/UFMG e bolsista do CNPQ.

Nas situações mencionadas acima estas vulnerabilidades e riscos tem se mostrado cumulativos, revelando uma das piores facetas da desigualdade socioespacial inerente à produção capitalista do espaço urbano nos países da sul global. Tais eventos, bem como as desigualdades que os geram, tem sido cada vez mais naturalizados pela mídia e pelo senso comum, muitas vezes deixando implícita uma certa culpabilização das vítimas. Neste sentido, dar visibilidade e compreender a natureza e seus ciclos dentro do processo de urbanização constitui uma condição essencial para fortalecer a luta por políticas públicas e processos de apropriação coletiva do espaço que resultem na universalização da urbanização e da moradia adequada e de qualidade para todos.

SOBRE AS ÁGUAS URBANAS...

Com honrosas exceções, o processo de expansão nas cidades brasileiras ocorreu historicamente ignorando e desafiando a natureza, mas também tirando partido e se apropriando dela como elemento de valorização fundiária e imobiliária. Durante muitos anos, principalmente desde finais do século XIX e primeira metade do século XX, a perspectiva de domar a natureza por meio da técnica marcou as principais intervenções urbanas. O chamado urbanismo higienista e sanitarista dominou as concepções de reformas urbanas das áreas centrais de muitas capitais brasileiras, desenhando avenidas, encaixotando cursos d'água, removendo populações pobres das áreas centrais, mas também criando parques e jardins, enfim promovendo o que foi chamado de modernização e embelezamento. À semelhança de reformas urbanas que vinham ocorrendo em cidades européias, no Brasil esse processo veio associado a medidas sanitárias e de saúde pública, controle de doenças e campanhas de vacinação, provocando à época protestos e resistências quanto à obrigatoriedade das mesmas. Naquele momento tem origem também a percepção de que o estado seria o agente responsável pela implementação de tais medidas, dando início às ainda tímidas legislações urbanísticas, construtivas, sanitárias e ambientais.

SOBRE A MOBILIDADE...

Outro elemento importante para uma compreensão ampliada das dimensões ambientais da urbanização diz respeito à consolidação de uma rede viária de grandes avenidas, que buscavam garantir funcionalidade à cidade e marcaram as grandes direções de expansão urbana. Esse movimento, denominado por Campos Filho (1989) como urbanismo técnico-setorial, se deu ao longo de grande parte do século XX, e de certa forma continua até o momento atual materializados em grandes projetos urbanos e exemplos de âmbito regional, como os recentes projetos parcialmente implementados de arcos e anéis de contorno metropolitanos com expressivas implicações urbanísticas e ambientais de alteração dos espaços e das atividades desenvolvidas nestes percursos.

Parte dessa rede viária foi e é constituída por avenidas sanitárias, com canalização de cursos d'água e impermeabilização de suas margens.

Além dos aspectos ligados à invisibilização das águas nas cidades e da alteração de seu curso e regime, tal movimento reforça e consolida a opção pela matriz de deslocamento rodoviário, em detrimento do transporte de massa sobre trilhos, ainda muito restrito a alguns trajetos em poucas cidades. De matriz energética fóssil, ambientalmente superada, o transporte coletivo rodoviário sem controle ou regulação eficaz por parte do poder público tem sido gerador de vários tipos de poluição, congestionamentos, e uma crescente imobilidade urbana.

Uma mudança radical do atual paradigma de mobilidade metropolitana envolve, entre outros aspectos, prioridade do investimento em transporte público/coletivo, modernização tecnológica e energética do setor, incentivo a modos alternativos de deslocamento - bicicleta, caronas solidárias, etc. Uma alternativa que ganha corpo no debate urbano-ambiental diz respeito à redução nas necessidades de deslocamentos diários, o que requer o fortalecimento de múltiplas centralidades pelo território das cidades, congregando trabalho, serviços, lazer e cultura próximos aos locais de residência, gerando ganhos importantes em termos de redução da poluição do ar, gastos de energia e desgaste físico e emocional dos indivíduos (Amaral, 2015).

SOBRE A EXPANSÃO URBANA E A PERMANÊNCIA DE SABERES E PRÁTICAS...

Cabe ressaltar o papel do sistema viário e dos transportes na expansão urbana, valorizando a terra – um bem comum da natureza há muito tempo tornado propriedade privada (Harvey, 1996) - e induzindo seu parcelamento e ocupação, em condições bastante variadas de qualidade da urbanização e de respeito à natureza, dependendo da faixa de renda da população a que se destinam. São comuns imagens de loteamentos fechados e condomínios exclusivos que ressaltam os atributos da natureza como forma de valorização imobiliária, tais como paisagens exclusivas, vegetação exuberante, acesso exclusivo a praias e lagoas, proximidade com áreas de preservação, alguns deles incorporando em seu interior elementos da legislação ambiental como RPPNs – Reservas Particulares de Patrimônio Natural - como estratégia de agregar valor ao produto imobiliário (Costa, 2006).

O crescente comprometimento da terra com a urbanização, seja essa especulativa ou não, tem dificultado a manutenção de práticas de uso da terra mais associadas aos ciclos da natureza, como as práticas agrícolas, criação de animais, pesca, artesanato e outras atividades que preservam, resistem ou buscam manter elementos de ruralidade nas, ou no entorno das, áreas urbanas. Muitas destas práticas estão respaldadas em saberes tradicionais ou ancestrais cuja transmissão vem mantendo regiões e modos de vida importantes para a reprodução de outras relações de produção e apropriação do território, em que a natureza tem um papel central. Algumas práticas são também importantes para a produção de alimentos saudáveis, em circuitos curtos, aproximando produtores e consumidores e contribuindo para a segurança alimentar e nutricional da população. Nestes casos o acesso à terra e à água de qualidade, entre outros elementos, é primordial.

Se perceber a natureza na urbanização requer um ajuste do olhar, o mesmo ocorre com a busca e identificação desses nichos, grupos, territórios, práticas, saberes populares tradicionais que se espalham pelas áreas urbanas e rurais, invisibilizados mas atuantes e resistentes, apontando para muitas e diversas possibilidades de apropriação do território e da natureza. Experiências de indígenas, quilombolas, ribeirinhos, caboclos, de pescadores, de agricultores, cuidadores de nascentes, são alguns exemplos e tais possibilidades.

SOBRE ÁREAS VERDES...

Talvez as manifestações mais reconhecidas da natureza na urbanização sejam as áreas verdes – de proteção e preservação, parques, praças e jardins, áreas de lazer e áreas livres em geral. Além de suas funções mais ecológicas propriamente ditas – de proteção e recarga de aquíferos, manutenção da biodiversidade, corredores de vida silvestre, permeabilidade do solo, controle de temperaturas e do regime de chuvas, entre outras – cabe ressaltar a importância destas áreas para a qualidade de vida urbana, para o lazer e para as atividades físicas, para o aprendizado e para a cultura, para a saúde coletiva, para o usufruto da beleza e da paisagem, para o bem viver de forma geral. Vista desta forma, a proximidade com, e o acesso a, espaços verdes e livres deve ser um direito universal, um patrimônio coletivo a ser demandado para todas as idades e em todas as formas de urbanização: loteamentos, conjuntos habitacionais, áreas centrais, bairros, periferias, ocupações e assentamentos, vilas e favelas, territórios populares em geral.

SOBRE DIREITOS...

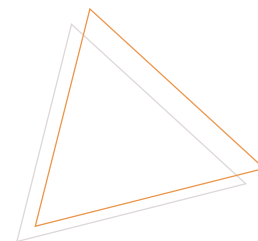
Ampliando a afirmação, o direito à natureza se associa ao direito à alimentação, à educação, à saúde, a uma vida digna, enfim é parte do direito à cidade em seu sentido mais amplo. Lutar pelo direito à cidade pressupõe lutar também pelo direito à natureza na cidade. Visto desta perspectiva as mesmas limitações e contradições que tem impedido a realização do direito à cidade, incidem sobre o reconhecimento, acesso e apropriação da natureza na cidade.

As condições de extrema e crescente desigualdade social e territorial que marcam a sociedade brasileira, as formas de produção do espaço e de formulação de políticas públicas que relutam em reconhecer a importância dos territórios populares para a reprodução coletiva, as condições de injustiça ambiental que fazem com que os mais vulneráveis carreguem o maior ônus da degradação ambiental, impedem tanto o direito à cidade como grande parte dos demais direitos.

Entretanto, a tais condições de vulnerabilidade e injustiça cabe associar a noção de resiliência, termo tomado emprestado pelas ciências sociais à ecologia, que vem sendo utilizado para avaliar a capacidade dessas populações de agir, suportar, resistir, inventar e transformar essas mesmas condições. Práticas de sobrevivência e de resistência, de invenção de caminhos alternativos centrados no (re)conhecimento da natureza nas cidades, vem constituindo um aprendizado popular coletivo, capaz de transformar as árduas condições de reprodução das populações e de seus territórios. Tal aprendizado tem o potencial de se transformar e ampliar o conceito de direito à cidade para incluir esses outros direitos, incorporando-os como objetos de luta em torno dos quais se articulam os movimentos sociais há várias décadas.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Identifique elementos da natureza em seu bairro, região ou cidade, visíveis ou invisibilizados, discutindo as condições de apropriação dos mesmos por parte da população.
2. Identifique algumas práticas alternativas de apropriação da natureza em áreas urbanas e discuta como elas podem contribuir para o direito à cidade e à natureza.
3. Identifique ações, intervenções ou políticas que sejam simultaneamente urbanas e ambientais, avaliando como esta integração se dá ou poderia se dar.



BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Marcelo C. A mobilidade da cidade aos pedaços: espaço-tempo-corpo dos deslocamentos em Belo Horizonte. 2015. Tese (Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais.

CAMPOS Fo., Cândido M. Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. São Paulo: Nobel, 1989.

COSTA, Heloisa S.M. Mercado imobiliário, estado e natureza na produção do espaço metropolitano In: Costa, H.S.M et al. Novas Periferias Metropolitanas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006. p. 101-124.

DAVIS, Mike. Ecologia do medo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARVEY, David. Justice, nature and the geography of difference. Cambridge: Blackwell Publishers, 1996.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel J. Vulnerabilidade do lugar vs. Vulnerabilidade sociodemográfica: implicações metodológicas de uma velha questão. Revista Brasileira de Estudos Populacionais. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p.161-181, jul. 2009.



O DIREITO À ÁGUA E O DIREITO À CIDADE

Ana Lucia Britto¹

Após mais de 15 anos de debates sobre a questão do Direito à água, a Assembleia Geral da ONU reconheceu, em julho de 2010, "o direito à água potável própria e de qualidade e à instalações sanitárias como um direito do homem, indispensável para o pleno gozo do direito à vida".

A origem do direito à água nasce de uma série de textos de referência sobre Direitos Humanos: o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos de 1948 (Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem estar); o artigo 11 do Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais (PIDESC), em 1996, através do direito de todos a um padrão adequado de vida e do direito à saúde; o artigo 6 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que consagra o direito à vida.

Em 1977, o direito à água é definido internacionalmente na Conferência das Nações Unidas em Mar del Plata/Argentina: "todos os povos, em qualquer estágio de desenvolvimento e sua situação econômica e social, têm o direito de ter acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas".

A partir de então, o direito à água e o direito ao saneamento foram discutidos e reconhecidos em uma série de conferências internacionais, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres em 1979 (artigo 14, ponto 2), a Convenção sobre os direitos da criança em 1989 (artigo 24, parágrafo 2), e em outros fóruns internacionais sobre a saúde, o desenvolvimento sustentável e o meio ambiente.

Em 2003, o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais acompanhou a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (CDESC) que especifica o conteúdo do direito à água e deduz as obrigações. No Comentário Geral No. 15, entende-se que a água deve ser considerada um bem social e cultural, e não principalmente como um bem econômico e deve ser exercido de forma sustentável, de modo que gerações atuais e futuras possam se beneficiar. Assim, é "o direito à água em quantidade suficiente, fisicamente acessível e seguro e de qualidade aceitável para usos pessoais e domésticos" (CDESC, Comentário Geral 15 sobre o Direito água, E / C.12 / 2002/11, parágrafo 3, aprovada em 20 de janeiro de 2003).

Em 28 de julho de 2010, depois de muita turbulência política, a resolução da ONU, através da qual a declaração não é diferente da formulação do CDESC, oficialmente eleva o acesso à água para a situação dos direitos humanos da pessoa.

¹Ana Lucia Britto é professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrópoles.

O direito humano à água e ao saneamento determina que todos, sem discriminação, devem ter direito à água para o uso pessoal e doméstico em quantidade suficiente, segura, aceitável, acessível cultural e economicamente. Com relação ao esgotamento sanitário, assegura a todos soluções física e economicamente acessíveis, em todas as esferas da vida, de forma segura, higiênica, social e culturalmente aceitável, promovendo privacidade e dignidade.

1. O DIREITO À ÁGUA NO BRASIL

A perspectiva do direito supera a das necessidades e tem como características a sua inalienabilidade (direitos intransferível e inegociável), irrenunciabilidade (não se pode renunciar a direitos fundamentais) e exigibilidade (capacidade de exigência do direito) e determina a obrigação de garantia por parte do Estado.

A resolução da ONU obriga os Estados a eliminarem progressivamente as desigualdades de acesso tanto à água como ao esgoto – desigualdades entre populações nas zonas rurais ou urbanas, formais ou informais, ricas ou pobres. Da mesma forma ela indica que esse direito deve ser incluído nas constituições dos países. Segundo informação do Comissário Especial da ONU para o direito à água 22 países incluíram, de diferentes formas o direito à água em sua Constituição, sendo que o mesmo ainda não consta explicitamente na Constituição Federal de 1988. Contudo, em seu artigo 6º a Constituição Federal de 1988 garante o direito à saúde e à moradia; e o artigo 225 garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Moradia e saúde, assim como ambiente ecologicamente equilibrado, são indissociáveis de acesso adequado ao saneamento básico.

Existem diferentes PECs (Proposta de Emenda à Constituição) para a incorporação do direito humano à água e ao esgotamento sanitário na Constituição Federal. Essa inclusão amplia as obrigações do Estado a respeitar esse direito humano e também amplia o direito dos cidadãos a exigir que ele seja respeitado. Ela pode provocar a adequação da legislação infraconstitucional e das políticas públicas e ensejar, por exemplo, a adoção dos princípios desse direito na revisão de políticas que não o consideram integralmente.²

Se no plano da Constituição o direito à água ainda não é assegurado, o Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB), aprovado em 2013 e revisado em 2019, apontou o quanto o país está longe de atender esse direito, com déficits bastante significativos em todos os componentes do saneamento básico. O plano mostra que a maioria da população brasileira tem acesso a condições adequadas de abastecimento de água potável, contudo 37,4% da população do país ainda dispunha de atendimento precário e 2,7 % não dispunha de nenhum atendimento. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, havia 41,9 % da população com atendimento precário - isto é, coleta de esgotos, não seguida de tratamento, ou uso de fossa rudimentar. Esses percentuais representam milhões de pessoas vivendo em ambientes insalubres e expostos a diversos riscos que podem comprometer a sua saúde (BRASIL, 2019).

²Entrevista Léo Heller. Revista IDEC. Agosto de 2015, p.11

2. ENTRE O DIREITO À ÁGUA E O DIREITO À CIDADE

Nas áreas urbanas os déficits são mais significativos nas áreas mais pobres, periferias metropolitanas e favelas, onde o abastecimento de água ainda sofre com problema de intermitência e qualidade, e onde os índices de esgoto coletado e tratado são ainda bastante fracos.

A vigência dos direitos requer instrumentos normativos e estruturação institucional. Isso vale tanto para o direito à cidade como para o direito ao saneamento. O principal instrumento que orienta o direito à cidade é a Lei 10. 257 de, 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Em seu artigo 2o, o Estatuto indica que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, tal como “a garantia do direito a cidades sustentáveis é 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”. Assim, mesmo não estando explicitamente mencionada na Constituição, a garantia ao acesso ao saneamento básico está explicitada no marco que regula o direito à cidade.

Até 2020 a Lei 11.445/2007, reforçava esse direito em diferentes pontos. Ela adota como primeiro princípio fundamental dos serviços de saneamento básico a universalização do acesso (Art. 2o), estabelecendo a estabelece a prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico será uma diretriz para a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico (Art. 48o). Universalização e equidade são palavras chaves para a garantia do acesso ao saneamento como direito de cidadania.

A universalização do acesso significa a possibilidade de todos os brasileiros poderem alcançar o acesso aos serviços de saneamento de que necessitem, sem qualquer barreira de acessibilidade, seja legal, econômica, física ou cultural. Nesse sentido o princípio de universalidade deve estar associado à ideia de equidade, entendida aqui como a superação de diferenças injustas entre cidadãos. Esses dois aspectos estão diretamente ligados ao compromisso do direito humano à água e ao saneamento.

Todavia, concordando com a linha apontada na proposta do Plano Nacional de Saneamento, verificamos que a promoção da universalidade e da equidade não significa o tratamento igual para todos. A igualdade pode não ser justa. Como o acesso aos serviços de saneamento é caracterizado por situações em que ocorrem grandes desigualdades, atender igualmente aos desiguais poderia resultar na manutenção dessas desigualdades, impedindo atingir a igualdade. Assim, a universalização do acesso aos serviços passa pela possibilidade de atender desigualmente os que são desiguais, priorizando aqueles que mais necessitam para que se possa alcançar a universalização dos serviços.

A mudança no marco legal em 2020, sendo aprovada a Lei 14.026 traz elementos que questionam este princípio. Um primeiro problema é a falta de debate público e de incorporação da visão das instâncias de controle social. Esse tipo de mudança na Lei vigente não poderia ser feito em um contexto de pandemia que dificulta enormemente o debate e manifestação das opiniões contrárias. A Lei contempla evidentemente o projeto neoliberal do governo de favorecer o setor privado em detrimento do público. Hoje a maioria dos municípios tem seu serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pelas companhias estaduais do saneamento. Umas são bastante eficientes, outras apresentam problemas graves, não conseguindo prestar serviços eficientes à população. Em uma lógica de serviço público o governo federal deveria apoiar sua reestruturação, garantindo a prestação pública. Mas o que a lei nova pretende fazer é desestruturar essas companhias de modo a abrir o mercado para o setor privado, alegando que este seria mais eficiente e capaz de aportar recursos para o setor. Nenhum dos dois argumentos é verdadeiro. Existem empresas privadas que são extremamente ineficientes, como a que presta serviços em Manaus e atende um percentual baixíssimo de moradores com coleta de esgoto; em vários municípios do Mato Grosso, cujos serviços são prestados por empresas privadas, o atendimento também é precário. Também não é provável que o setor privado vá aportar recursos para resolver o déficit em saneamento atendendo populações mais pobres, moradoras de favelas, das periferias das cidades maiores e das metrópoles, a população rural também mais pobre, sobretudo no Norte e Nordeste. Os investimentos privados buscam o lucro, o que não se viabiliza quando grande parte dos usuários tem baixa capacidade de pagamento.

Um exemplo claro é a privatização realizada em Alagoas, seguindo modelagem do BNDES e as orientações do novo marco legal. O estado foi dividido em três blocos, sendo que o bloco licitado abrangeu a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas urbanas de treze municípios da Região Metropolitana de Maceió, excluindo as áreas rurais. A análise de Alex Aguiar, disponível no website do ONDAS³, mostra como o processo fragiliza enormemente a companhia pública, CASAL, e a população mais pobre por ela atendida. Os 66 municípios que permanecem operados pela CASAL (até que sejam realizadas as licitações dos dois outros blocos do estado, que ainda não têm data prevista) abrangem 53,8% da população atualmente atendida pela empresa; 38,4% da receita atual da Companhia; 47,8% da sua despesa total com serviços; e apenas 4,7% do resultado operacional da CASAL. Isso significa que são municípios deficitários, onde a o atendimento era viável porque a companhia tinha os recursos arrecadados com a prestação de serviços na Região Metropolitana.

Os municípios remanescentes têm muito menor atratividade que aqueles já licitados no bloco da região metropolitana, agora operada pela BRK. Até que sejam realizadas as licitações, continuarão sendo operados por uma Casal destituída de mais de 95% do seu resultado operacional, sem condições, portanto, de realizar investimentos em territórios onde o índice de acesso é baixo, assim como o rendimento da população. Fica claro que esse modelo privilegia o lucro da empresa privada em detrimento dos objetivos de universalidade e equidade. E o governo atual trata esse modelo como um sucesso.


³ <https://ondasbrasil.org/no-leilao-do-saneamento-de-maceio-os-pobres-de-alagoas-pagam-o-pato/>

A luta pelo direito ao saneamento, como direito de cidadania, também passa, portanto, pela garantia da sua organização como serviço público. O regime de serviço público inerente aos serviços de saneamento, se justifica por razões sociais e por razões econômicas. No que diz respeito às razões sociais, o acesso aos serviços é essencial para o bem estar da população, com fundamentais impactos na saúde pública. Explicitando a questão da essencialidade dos serviços, constatamos que existe uma impossibilidade de se adiar a demanda pelos serviços de água, em função desses corresponderem a uma necessidade essencial. No ambiente urbano, o acesso aos serviços é essencial e imprescindível para a garantia da salubridade pública, para a qualidade do meio ambiente, em particular dos recursos hídricos, e para a ordenação urbanística.

No que concerne às razões econômicas, no caso dos serviços de água e de esgotamento sanitário, a prestação dos serviços se faz em regime de monopólio, ou seja, para cada unidade territorial de prestação dos serviços existe apenas um prestador. A duplicação das redes de abastecimento de água ou de esgotamento, para permitir a atuação de mais de um operador é inviável econômica e espacialmente, o que inviabiliza a atuação de duas empresas no mesmo local, como ocorre em outros serviços urbanos como o de telefonia. O usuário do serviço é, de uma certa forma, refém do prestador. Os contratos de prestação de serviços, seja com operador público seja com o operador privado, são longos, em média 30 anos. Não existe, portanto, como alardeia o projeto neoliberal, e como prega o novo marco legal do setor, a Lei 14.026, uma real concorrência. Ela ocorre apenas no processo de licitação do serviço, quando o titular dos serviços opta por delegar a prestação. Uma ruptura de contrato no setor de saneamento é muito complexa e dificilmente ocorre. No caso de Paris, por exemplo, onde o governo municipal socialista, optou pela prestação pública, constituindo uma empresa pública municipal, foi decidido que seria melhor aguardar o fim do contrato com os dois grandes operadores franceses Veolia e Suez. Pode-se pensar com isso seria difícil no caso do Brasil, com municípios com baixa capacidade financeira e institucional; seria muito difícil para eles fazer face às grandes empresas privadas que operam hoje no Brasil, como a BRK, filial do grupo financeiro canadense Brookfield. O município passa a ser também refém do prestador.

Retornando a questão do direito à cidade, observa-se que apesar dos marcos regulatórios garantidores dos direitos, como a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades, nas cidades brasileiras a lógica mercantil se impõe de maneira cada vez mais forte, tendo como consequência a negação do direito explicitado nas leis. A negação do direito à cidade se expressa no déficit habitacional e na habitação inadequada, na baixa mobilidade, decorrente da insuficiência do transporte coletivo e no acesso ao saneamento básico. A prevalência dos interesses de diversos tipos de grande capital (capital imobiliário, capital que atua nas obras públicas, e agora grupos financeiros) está na origem de um intenso processo de mercantilização e privatização que atende aos interesses minoritários das elites e viola os direitos, sobretudo aqueles dos moradores mais pobres das cidades.

No que diz respeito ao direito à cidade e ao direito à água e ao saneamento, o Estado, que deveria ser o garantidor do direito, tem deixado de lado essa função essencial, tanto na forma como presta os serviços públicos, quanto na sua leniência com relação aos interesses das diferentes formas de capital.



Assim, há no Brasil, uma profunda lacuna no reconhecimento e na efetividade do direito humano à água como um princípio de cidadania social. A implementação do direito humano à água entra em conflito de interesses com as racionalidades técnicas e de mercado dominantes, sem que o Estado cumpra o seu papel de garantir serviços à todos.

Considerações Finais

A garantia do direito passa, não apenas pelo quadro legal e normativo, mas pela capacidade da sociedade organizada lutar pela sua implementação. No momento atual essa luta é central. Se a partir de 2007 houve um aumento nos recursos federais para o saneamento, hoje a situação é outra. O governo federal afirma não dispor de recursos para realizar os investimentos necessários e coloca como alternativa a privatização de empresas públicas, articuladas no âmbito do BNDES e do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência; ou ainda o aumento da participação privada, através diferentes modalidades de contrato (concessões ou PPPs).

Se o acesso a água e ao saneamento são direitos sociais, o Estado não poderia abrir mão do seu papel, repassando funções para o setor privado com base unicamente no propósito de melhorar a situação dos cofres públicos (concessão onerosa, onde a participação privada se faz mediante um “pagamento” ao estado/ município pelo direito de prestar o serviço, ou outras formas onde o estado será compensado financeiramente por repassar para a iniciativa privada a prestação desse serviço público essencial).

Entre os princípios essenciais que orientam o direito à cidade estão a participação e controle social. Qualquer modificação no modelo de gestão pública dos serviços deve passar por um amplo debate com a sociedade. É preciso que o governo federal entenda a aplicação de recursos em saneamento não como gasto, mas como investimento em saúde da população e em qualidade do meio ambiente.

A privatização não é necessariamente a solução para os problemas que enfrentamos. Na Europa, cidades como Paris remunicipalizaram a gestão dos serviços, e nas democracias mais avançadas essas mudanças passam inclusive por plebiscitos públicos. No Brasil existem serviços públicos municipais que estão no topo da lista dos melhores prestadores, mas essa informação é pouco divulgada pela mídia em geral. Só a prestação pública dos serviços, orientada pelo controle social, pode garantir que os ganhos gerados na prestação dos serviços sejam aplicados na universalização e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento para todos, sem discriminação de renda ou de lugar de moradia, no sentido de produzir uma cidade mais justa.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

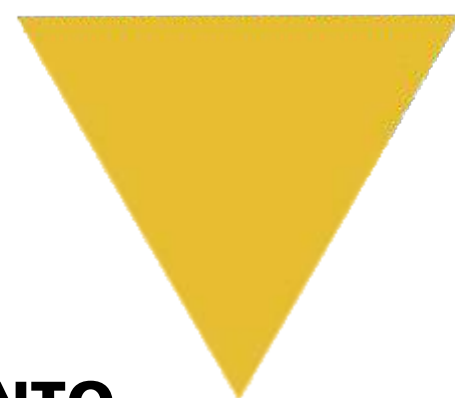
1. Como ampliar a participação e o controle social na gestão do saneamento?
2. Quais os caminhos possíveis para garantir o direito humano à água e ao saneamento nas cidades brasileiras?
3. Quais os mecanismos possíveis para a exercer a exigibilidade desses direitos?



BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Plano Nacional de Saneamento Básico- PLANSAB, Brasília, 2019

BRASIL. Lei 14.026 de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.



MOBILIDADE, DESENVOLVIMENTO URBANO E EXCLUSÃO SOCIAL

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho¹

Texto originalmente publicado em Ferreira, Regina Fátima C.F. [et al.] (organizadoras). Políticas Públicas e Direito à cidade: política habitacional e direito à moradia digna. Rio de Janeiro: FASE, 2012. Revisado e atualizado pelo autor.

Desde meados do século passado, o Brasil vem passando por uma série de transformações sociais e econômicas que moldaram a forma e as condições com que a população realiza seus deslocamentos cotidianos. Este artigo procura destacar alguns elementos importantes nesse processo de transformação e seus impactos sobre as condições de mobilidade das pessoas, principalmente pela intensificação do uso do transporte individual motorizado pela população urbana.

Assim, trataremos das interfaces entre o desenvolvimento urbano e seu rebatimento sobre as condições de mobilidade da população em geral e, em seguida, destacaremos algumas iniquidades sociais existentes no perfil de deslocamentos da população. Por fim, apresentaremos um debate sobre políticas públicas que sustentam essas desigualdades e como conclusão apontaremos diretrizes gerais para tornar os sistemas de mobilidade das cidades brasileiras mais eficientes e inclusivos.

1. MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO URBANO

Os centros urbanos brasileiros tiveram um forte e acelerado crescimento populacional desde o início da segunda metade do século passado, o que significou a transformação rápida de um país com raízes rurais que já na década de 1970 se tornara majoritariamente urbano. Esse forte crescimento populacional e urbano ocorrido foi reflexo do aumento do êxodo rural² e também das altas taxas de fecundidade e natalidade verificadas até a última década do século XX. Atualmente, cerca de 85% da população vive em centros urbanos, sendo que existem 49 cidades com mais de 500.000 habitantes na rede urbana brasileira, além de mais de 40 regiões metropolitanas estabelecidas nas quais vivem cerca de 80 milhões de brasileiros (mais de 40% da população).

¹Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — Ipea.

²Deslocamento da população do campo para os centros urbanos.

Esse forte crescimento das cidades ocorrido em um curto período de tempo ocorreu em sua grande parte em um ambiente desordenado e desregulado. Não havia planejamento público que superassem as altas taxas de crescimento populacional e territorial dos grandes centros urbano. O que se observou foi o crescimento desordenado das cidades com forte espraiamento urbano, principalmente pela ampliação das ocupações informais, sobretudo nas áreas periféricas das maiores aglomerações existentes.

As cidades cresciam sem que houvesse a expansão proporcional da infraestrutura de transporte e trânsito e também dos diversos equipamentos urbanos que compõem uma rede de infraestrutura social — equipamentos e estruturas de saúde, educação, segurança, etc. O resultado é que os serviços públicos foram se degradando prejudicando principalmente as famílias de baixa renda que dependiam inteiramente desses serviços, dentre eles o transporte público.

A consolidação do transporte rodoviário foi um fator fundamental para sustentar o forte crescimento populacional e territorial urbano que o país vivenciou na época por assegurar maior flexibilidade na oferta de transporte, tanto público quanto privado. Se por um lado, as redes de transporte sobre trilhos eram rígidas e de lento crescimento da malha, o transporte sobre pneus podia atender qualquer nova ocupação humana em um curtíssimo prazo. Inicia-se assim a nova era das lotações, que deram origem às empresas operadoras de ônibus atuais. Os automóveis também se tornavam acessíveis para parte das famílias o que permitia também que as moradias ficassem mais distantes dos centros econômicos e de empregos. Assim as cidades foram se espraiando e as modalidades mais rígidas perdendo espaço na matriz modal de deslocamentos. Dessa forma, a indústria automotiva se consolidou no país, e mais do que isso, tornou-se uma peça estruturante no novo modelo de desenvolvimento urbano brasileiro.

O crescimento desordenado das cidades também impactava fortemente a rede de transportes. Os ônibus assumiram o papel de transporte de massa sem que houvesse um sistema viário adequado para esse papel – corredores exclusivos de transporte e prioridade na circulação. Além disso, a indústria de ônibus não dispunha de um cardápio diversificado de produtos para atender as especificidades das demandas existentes. Praticamente só havia um ônibus de média capacidade encaroçado em chassis de caminhão — veículos de baixa (micro-ônibus) e de alta capacidade (especiais) eram fabricados em regime de exceção, com preços impraticáveis para o nível tarifário vigente.

Com o aumento da frota de veículos privados, esses ônibus ficavam presos nos congestionamentos. Os investimentos em mobilidade urbana em geral privilegiavam o transporte individual, com foco nas áreas mais dinâmicas economicamente. Obras como expansão do sistema viário, alargamento de vias, viadutos, túneis, etc. privilegiavam o transporte privado e as áreas mais ricas. A infraestrutura de transporte público geralmente ficava em segundo plano, o que prejudicavam os pobres duplamente, por morarem mais distantes dos centros de empregos e das áreas que tinham maior desenvolvimento econômico e também por serem altamente dependentes de transporte público para se deslocarem. Dessa forma, a atratividade do transporte individual aumentava cada vez mais e o transporte público ficava restrito ao atendimento da população mais pobre, que constituía a maioria absoluta das famílias urbanas.

Outro aspecto importante da interação entre crescimento urbano e mobilidade é a forma excludente como as cidades cresciam. O aumento rápido da população pobre urbana em função da migração e as altas taxas de natalidade significava que, a essa classe social, restava ocupar as áreas mais distantes das cidades com pouca infraestrutura urbana, ou ocupar ilegalmente áreas de risco que deram origem às favelas. Esse processo tornava essa população altamente dependente do sistema de transporte público para acesso aos empregos e oportunidades urbanas. Ao mesmo tempo a rede de transporte público se tornava cada vez mais cara, já que as distâncias aumentavam e não havia renovação de passageiros ao longo dos trajetos das linhas, já que as novas ocupações tinham características de cidades dormitórios, pela concentração dos empregos nas áreas mais ricas e distantes.

2. INIQUIDADES SOCIAIS NOS SISTEMAS DE MOBILIDADE

As diferenças sociais existentes na ocupação do território se refletem nas condições de mobilidade da população. Dessa forma, principalmente nos grandes centros urbanos, os mais pobres apresentam menor mobilidade, maiores tempos de deslocamentos nas suas viagens cotidianas, maiores impactos sobre a renda com gasto em transporte, além de, nos extratos de renda mais baixos, as pessoas ficarem restritas a um raio próximo à sua residência para realizar suas atividades básicas de subsistência (trabalho, saúde, educação e lazer) em função do alto custo do transporte público.

A primeira grande iniquidade observada nos padrões de deslocamentos urbanos é justamente as diferenças no índice de mobilidade da população por faixa de renda. A pesquisa Origem Destino de São Paulo realizada no ano de 2017 mostra por exemplo que as famílias com renda superior a 17.000,00 apresentam índice de mobilidade 64% maior do que as famílias com renda de até 2000 reais. Ou seja, os mais ricos podem desfrutar mais das oportunidades e possibilidades que as cidades podem oferecer aos cidadãos por terem condições de mobilidade melhores do que as camadas mais pobres da população.

É claro que a própria condição de pobreza reflete o baixo índice de mobilidade, mas as péssimas condições de transporte da população mais pobre tornam-se também em forte limitador do número de deslocamentos realizados.

Conforme descrito na seção anterior, a população de baixa renda dos grandes centros é muito dependente do transporte público. Baixa qualidade e conforto dos serviços, altos tempos de espera e de viagem associados aos altos custos dos serviços criam barreiras adicionais para que essas pessoas exerçam na sua plenitude o direito básico de ir e vir e o seu direito à cidade.

As políticas públicas no Brasil nem sempre caminham no sentido de corrigir as desigualdades relatadas. Ao contrário disso, nas últimas décadas observa-se a tendência de políticas de estímulos o transporte privado em detrimento do transporte público e o transporte não motorizado que atendem a maioria da população urbana pobre.

A venda anual de automóveis no Brasil chegou em 2010 a ser três vezes maior do que o observado em meados da década de 1990 e, mesmo com a crise econômica iniciada no ano de 2015, atualmente as vendas são quase duas vezes maiores do que as observadas naquela década (Anfavea, 2019). O fenômeno de vendas de motocicletas foi ainda maior, alcançando em 2010 índices oito vezes maiores do que o observado na década de 1990 (Abraciclo, 2019). Esses resultados são reflexos de políticas públicas de estímulo fiscal e creditício à indústria automotiva. Ao mesmo tempo os serviços de transporte público por ônibus, caíram mais de 30% em termos de demanda pagante (NTU, 2019).

O aumento do transporte individual impacta fortemente as condições operacionais dos serviços de transporte público rodoviário, principalmente pela elevação dos tempos de viagem com a intensificação dos congestionamentos urbanos, o que significa maior necessidade de frota e tripulação e degradação da qualidade do transporte público urbano. Além disso, pelos dados da pesquisa OD de São Paulo (Metrô/SP, 2018) o tempo médio de deslocamento por transporte coletivo é mais do que o dobro do que o das viagens motorizadas individuais (60 min x 26 min respectivamente). Um dos aspectos desses indicadores se referem a viagens mais longas realizadas pelos usuários de transporte público por residirem distantes dos centros mais dinâmicos, mas outro fator sem dúvida é a baixa velocidade comercial dos ônibus. Dados da mesma pesquisa OD de São Paulo mostra que em média as viagens por transporte coletivo gastam 40% a mais de tempo do que as viagens por transporte individual considerando os mesmos pares de origem e destino (Carvalho, 2021). A criação de faixas e corredores exclusivos de transporte público é uma política importante para minimizar esses problemas.

Outro ponto de perda de competitividade do transporte público urbano e o forte impacto sobre a renda dos mais pobres é quanto ao processo de fixação e reajuste dos preços dos serviços de transporte público coletivo no Brasil. As tarifas de transporte público tiveram um crescimento acima da inflação nos últimos 18 anos, ao mesmo tempo em que os principais itens associados ao transporte privado tiveram crescimento real negativo, o que significa na prática um processo de barateamento do uso e aquisição do transporte privado e encarecimento do transporte público (tabela 1). Somente no período de 2013/2014, com a intensificação das manifestações populares contra os aumentos de tarifas, houve redução real dos preços das passagens, já que os prefeitos em geral utilizaram recursos do orçamento público para reduzir as tarifas. Mas isso foi um movimento temporário, pois já no período subsequente voltou a tendência de aumento real dos reajustes de tarifa, conforme se pode observar na tabela 1 com dados do IBGE.

Tabela 1: Variação dos preços das tarifas de ônibus urbano, automóveis e motos novos e gasolina. Brasil. 2002 a 2018.

	2002 a 2006	2007 a 2012	2013 a 2015	2016 a 2018
IPCA	50,7%	37,8%	24,7%	13,5%
Ônibus urbano	77,4%	39,5%	19,5%	20,9%
Automóvel novo	22,2%	-13,1%	13,5%	0,6%
Motocicleta	23,2%	-10,8%	1,7%	10,8%
Gasolina	43,3%	9,4%	31,6%	21,3%

O preço da gasolina é um elemento importante nas políticas de mobilidade, já que é o principal balizador de custo das viagens privadas no processo de escolha modal. Considerando o preço médio das tarifas de ônibus e do litro da gasolina, em 2006 o custo de 10 litros de gasolina comprava cerca de 15 tarifas de ônibus no Brasil, mas em 2019 esse valor era suficiente para comprar apenas 10 tarifas de ônibus urbanos. Isso significa na prática que as viagens de transporte privado estão ficando muito mais baratas em relação às viagens de transporte público, o que é preponderante no momento da escolha do modo a se deslocar.

No caso do transporte público as políticas estabelecidas foram no caminho contrário ao princípio da modicidade tarifária e observa-se que os principais fatores de oneração das tarifas continuam atuantes – aumentos das gratuidades financiadas pelo mecanismo do subsídio cruzado, perda de produtividade e competitividade em relação ao transporte individual, elevação dos custos de operação em função do aumento dos congestionamentos e da falta de vias exclusivas, elevação do preço dos principais insumos do transporte público (veículos, pneus, diesel, etc.).

Outro ponto de iniquidade social é quanto ao financiamento do transporte público urbano. No Brasil, como o custeio da operação de transporte público ocorre quase que exclusivamente pela arrecadação de tarifas, pode-se deduzir que quem financia a operação de transporte são as famílias de menor renda. Quanto mais rica as famílias menos elas gastam com o transporte público. O problema desse modelo é justamente a regressividade no custeio do sistema e benefícios sociais do transporte público urbano: os pobres pagam muito enquanto os ricos pagam muito pouco. Essa iniquidade se acentua mais ainda porque toda a sociedade se beneficia da existência do transporte público, seja usuário ou não, principalmente os mais ricos. Como todos se beneficiam, todos deveriam pagar, e como qualquer política pública de caráter social os mais ricos deveriam contribuir com uma carga maior, ao contrário do que ocorre hoje em dia. Seguindo a linha de se criar um modelo de financiamento da operação mais progressivo seria necessário criar mecanismos de cobranças cujas bases de arrecadação estariam associadas aos serviços ou produtos consumidos pelos mais ricos e que tivessem algum relacionamento com o sistema de mobilidade. Desses gastos, o mais progressivo é a aquisição de veículos, seguido pelo gasto com combustível dos automóveis, o que daria uma boa sinalização para taxaço do transporte individual. Outras fontes também poderiam ser adotadas, como o IPVA, IPTU, cobrança pelo uso do espaço público urbano (estacionamentos e pedágio).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de mobilidade urbana no Brasil sempre foi moldado para atender os interesses dos mais ricos com ações e medidas privilegiando o transporte individual em detrimento do transporte público e do transporte não motorizado. Esse fato associado ao modelo de desenvolvimento urbano segregacionista e de ocupação territorial extensiva significou na prática uma série de barreiras para que a população mais pobre tivesse acesso aos bens, serviços e oportunidades que as cidades ofereciam, sejam pelas dificuldades físicas e operacionais dos sistemas de transportes disponíveis, sejam pelas barreiras financeiras impostas nas políticas de preços e concessões de benefícios.

Muito se discute sobre as políticas necessárias para inverter essa lógica excludente. A valorização do transporte público, a redistribuição dos espaços urbanos, priorizando os modais de maior capacidade e os sistemas não motorizados, a democratização do financiamento do transporte público, com a incorporação de novas fontes de financiamento com base em segmentos que hoje não contribuem com seu custeio, principalmente os usuários de transporte privado, a adoção de políticas territoriais inclusivas, entre outras medidas são fundamentais para tornar os sistemas de mobilidade mais sustentáveis, humanizados e igualitários do ponto de vista social.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Qual a relação entre a política de mobilidade e o desenvolvimento urbano?
2. Como a política de mobilidade pode promover o direito à cidade?
3. O que pode ser feito para garantir o direito à mobilidade urbana para todos?

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (ADRM BH). Pesquisa origem destino da RMBH. Governo do Estado de Minas Gerais. 2013.

ANFAVEA. Anuário da Anfavea 2019. São Paulo. 2019. Link: <https://anfavea.com.br/anuarios>

ABRACICLO. Anuário da Abraciclo 2019. São Paulo. 2019. Link: <https://www.abraciclo.com.br/site/anuario-2019-2/>

METRÔ/SP. Pesquisa origem destino da RMSP. Metrô/SP. 2018. Acessado no link: http://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/arquivos/Ebook%20Pesquisa%20OD%202017_final_240719_versao_4.pdf

CARVALHO, CARLOS H. Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil. IPEA. 2015.

_____. Atratividade e externalidades das modalidades de transporte no Jogo da Mobilidade Urbana. Tese de doutorado em desenvolvimento no depto. Economia da UNB.


CARVALHO, C. H.R. de; PEREIRA, R. H. M. Gastos das Famílias Brasileiras com Transporte Urbano Público e Privado no Brasil: Uma Análise da POF 2003 e 2009. Ipea, 2012 (Texto para Discussão IPEA Nº 1803).

IBGE. Base de dados SIDRA. Censos demográficos brasileiros, Pesquisa de Orçamento Familiar – POF e dados do IPCA. Acessado no site www.ibge.gov.br.

IPEA - Tarifação e financiamento do transporte público urbano – Nota Técnica IPEA/Dirur No.2. IPEA. 2013.

IPEA. Mobilidade Urbana no Brasil. IPEA. 2010.

IPEA/ANTP. Redução das deseconomias urbanas com a melhoria nos transportes públicos, Brasília. IPEA. 1999.



A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA (LEI 12.587/12) E AS POSSIBILIDADES DE PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Ana Paula Soares Carvalho¹

Texto originalmente publicado em Santos Junior, Orlando Alves dos [et al.] (organizadores). Políticas Públicas e Direito à cidade. Rio de Janeiro: 2017. Revisado e atualizado pela autora.

Quando se pensa no termo mobilidade, uma das primeiras ideias que vêm à mente é a de deslocamento, mover-se de um lugar a outro. E, dada a importância do trabalho na vida e ao modelo que construímos de produção e consumo, a imagem desse ir e vir é associada ao deslocamento casa-trabalho, casa-escola, deslocamento esse que se dá em grande parte dos casos em centros urbanos.

Responsáveis pelo planejamento de cidades, ao buscar soluções para questões de mobilidade, procuram muitas vezes modos mais eficientes do ponto de vista temporal e do custo-benefício para que os moradores de uma cidade façam seus deslocamentos, seja para produzir, seja para consumir algo. Nas décadas mais recentes, especialmente desde os anos 1980, a questão da mobilidade tem sido associada ao problema ambiental.

Um grande desafio que veio com a industrialização e urbanização foi possibilitar que um grande número de pessoas se deslocasse, muitas vezes de forma simultânea, de forma pendular entre casa e locais de produção e consumo de mercadorias. Foram se desenvolvendo assim meios de transporte que tornassem esse processo possível.

A depender da história das diferentes nações, desenvolveram-se no interior de cada uma delas soluções mais individualistas ou soluções mais coletivas para a questão dos deslocamentos, estimulando-se ou o transporte de massas ou o transporte individual. E com a franca expansão dos direitos sociais, especialmente nos países ricos europeus e nos EUA, no pós-II Guerra, o acesso ao transporte passa a ser entendido – tal como o acesso a habitação, saúde e educação – como um direito social a ser universalizado. Dito de outro modo, o transporte passa a ser entendido como uma esfera de responsabilidade coletiva, cujos custos devem ser distribuídos entre os cidadãos, de forma a garantir maior bem-estar e igualdade de condições.

¹Ana Paula Soares Carvalho é doutora em Sociologia (IESP-UERJ) e professora do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

No Brasil, esse processo ainda caminha lentamente. Historicamente houve pouca preocupação com o transporte público no Brasil. Desde a Constituição de 1934, quando se declarou pela primeira vez que era necessária a construção de um sistema de rodovias, todos os esforços foram feitos para atingir esse objetivo, fato que se intensificou com a introdução da indústria automobilística no país na década de 1950, tendo sido seguida por políticas de apoio permanente ao automóvel e, mais recentemente, à motocicleta. (CARVALHO, 2016; RUBIM; LEITÃO, 2013) Além disso, levou muito tempo para que se pensasse e colocasse em prática uma política federal de transporte urbano.

O resultado disso é um transporte público de péssima qualidade em grande parte das cidades. O uso dos carros e caminhões continua sendo francamente estimulado, o que leva a prejuízos sociais, econômicos e ambientais incalculáveis. Carvalho (2016) aponta algumas externalidades negativas que decorrem desse “padrão de mobilidade estruturado nas viagens individuais motorizadas em detrimento das viagens por transporte público coletivo” (CARVALHO, 2016, p. 14): acidentes de trânsito, que custam bilhões de reais por ano à sociedade; aumento dos tempos de viagens das pessoas; e aumento da poluição atmosférica e sonora. (CARVALHO, 2016, pp. 15-16).

Apesar desse quadro complexo, a legislação brasileira sobre mobilidade urbana passou por uma mudança não negligenciável no que se refere a uma maior coordenação nacional, abertura à participação da sociedade na definição das políticas e estímulo ao transporte coletivo e ao transporte não motorizado. Refiro-me aqui especialmente à Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Adotando de forma bastante livre a ideia de direito à cidade de Henri Lefebvre, na primeira seção argumento: (a) que a ideia de mobilidade envolve mais que transporte de um local a outro; e (b) que a mobilidade é fundamental para a realização do direito à cidade. Na segunda seção, discuto o texto do PNMU e trato das suas possibilidades à luz do que foi argumentado sobre mobilidade e direito à cidade.

1. MOBILIDADE E DIREITO À CIDADE

Em fins dos anos 1960, o pensador francês Henry Lefebvre elaborou uma ideia de direito à cidade que vai além do direito à habitação, ao transporte, a serviços básicos e que poder ser útil ainda hoje para pensar o tema da mobilidade de forma menos instrumental. Lefebvre vê a cidade não só como um determinado conjunto de estruturas físicas, mas também como o espaço que é a base do desenvolvimento democrático. A democratização radical da sociedade, nesse sentido, estaria ligada ao estímulo à ocupação e fruição da cidade por parte de seus habitantes. Em outras palavras, o direito à cidade desse autor está ligado não só ao direito a um melhor acesso a serviços básicos, mas principalmente à possibilidade da apropriação autônoma do espaço da cidade por seus moradores.

Recorrendo a uma breve história das cidades, Lefebvre afirma que o tipo de cidade que emerge na sociedade industrial é marcado por uma organização do espaço urbano segundo as necessidades da produção e do consumo capitalistas. Esse tipo de organização espacial faz com que a cidade se afaste do que ele acredita ser o ideal de espaço urbano, ou seja, um lócus de encontro entre pessoas de diversas origens sociais. A impossibilidade desse encontro tornaria mais difícil o exercício da democracia.

O autor compara a cidade à obra de arte, criação de seus habitantes. Obra a ser fruída e não consumida. Tal fruição da cidade - de suas ruas e praças, dos seus edifícios e monumentos - está relacionada entre outras coisas à festa, "que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro." (LEFEBVRE, 1969:11). A industrialização fez com que ela perdesse essa característica, ganhando forma de um espaço voltado prioritariamente para a troca. Perpassa o trabalho do autor a ideia de que o espaço urbano não pode ser entregue à lógica do mercado, sob pena de se impossibilitar os encontros, o confronto das diferenças e o conhecimento e reconhecimento recíprocos, nem tampouco sua gestão limitada a resolver o problema da habitação e da circulação.

Dada a centralidade da ideia do encontro como parte fundamental da vida plena no ambiente urbano, não é exagero propor que a mobilidade urbana seja fundamental para a promoção do direito à cidade. Não há um conceito único de mobilidade urbana, mas parece intrínseca aí a ideia de deslocar-se, a possibilidade de acessar diferentes partes do tecido da cidade.

Levando em consideração as ideias de Lefebvre, parte-se aqui da premissa de que associar mobilidade e direito à cidade implica em pensar para além de uma política de transporte urbano. Há que se pensar as possibilidades de acessar os diferentes espaços da cidade com facilidade e segurança. Há que se garantir que as vias não sejam pensadas só como formas de ligar pontos da cidade, mas que elas seja também passíveis de ocupação. Calçadas e calçadas, nesse sentido, devem ser convidativos. Melhorar a mobilidade é diminuir a exclusão e as desigualdades, é um passo fundamental para a equidade de oportunidades. Não só diminuir o tempo das viagens, é preciso fazer o estar na rua mais possível e agradável. Nesse sentido, a iluminação e outras medidas de segurança que não impliquem em controle exagerado dos corpos e comportamentos, são também elementos centrais. Em suma, há que se pensar na eficiência do transporte no sentido dos traslados e na ampliação das possibilidades de acessar a cidade, mas também há que se pensar no uso da rua como lugar de encontro.

2. DIREITO À CIDADE NA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, apesar de criarem limites ao poder do capital sobre a cidade e abrirem espaço para promoção da democracia representativa, confinam-se em grande medida a legislar sobre o uso do solo urbano. Embora esses sejam aspectos fundamentais da promoção do direito à cidade, aproximar-se do âmago desse direito, no sentido proposto por Lefebvre, depende de outras dimensões. A promoção dessa visão mais ampla de direito está intimamente ligada, como se apontou acima, ao estímulo ao encontro dos diferentes no espaço da cidade.

Considera-se aqui fundamental para se garantir o direito à cidade ampliar os acessos aos diversos espaços da cidade e a criação de condições para se ocupar os espaços públicos, intensificando o contato entre os diferentes. Nesse sentido, instrumentos de melhoria da mobilidade na cidade parecem fundamentais para se aproximar de uma apropriação autônoma das cidades.

O Estatuto não chega a tratar especificamente de mobilidade urbana, limitando-se à questão do transporte, o que ocorre de forma bastante genérica. Ao contrário da questão da participação e da função social da propriedade, com relação ao transporte, não há especificação de instrumentos voltados à garantia do acesso do cidadão a esse serviço.


Essa lacuna é de alguma forma suprida pela Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). podendo assim funcionar como lei complementar ao Estatuto da Cidade como marco regulador voltado à promoção do direito à cidade.

Essa lei incorpora mudanças no pensamento sobre a mobilidade no Brasil que pouco a pouco foram alcançando a esfera estatal, como pode se ver no trecho a seguir, retirado de uma publicação do Ministério das Cidades (2004:14):

A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser 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.

Assim como o Estatuto da Cidade faz com relação à terra urbana, a Lei nº 12.587/2012 fornece segurança jurídica para que os municípios possam tomar medidas que diminuam as possibilidades de apropriação privada de equipamentos públicos que gerem prejuízos para a coletividade. Abre também a possibilidade para que eventuais as ações e investimentos do poder público possam ser contestados, caso eles venham a contrariar as diretrizes fixadas na lei, abrindo-se assim mais uma frente possível de mobilização e luta.

Como destaca o estudo do IPEA, a Lei nº 12.587/2012, ao definir como princípio da política a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços” e a “equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros”, reconhece a existência de desigualdades tanto no uso do espaço público (vias e logradouros) como na externalização dos custos do uso dos diferentes modos de transportes (entre o transporte público e individual motorizado, por exemplo) e cria ferramentas para diminuir essas desigualdades (IPEA, 2012). Passa a haver respaldo jurídico para que municípios implantem políticas de taxaço ou subsídio, no sentido de priorizar modos de transporte mais interessantes para a coletividade. Esses instrumentos estão listados no artigo 23 da Lei, dos quais gostaríamos de destacar:

- 
- i. restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;
 - ii. estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;
 - iii. aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;
 - iv. dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;
 - v. estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Cabe destaque aos incisos iii e iv, uma vez que têm o potencial de desestimular o transporte individual e liberar as vias públicas para um tipo de tráfego que serve melhor a uma parcela maior da população, diminuindo o congestionamento e não penalizando aqueles que não fazem uso do transporte particular. Pode-se dizer que a determinação da aplicação exclusiva do recurso gerado pelas taxas ao transporte público coletivo, tanto na infraestrutura quanto no subsídio à tarifa de transporte público, configura-se como instrumento de tributação redistributiva.

Estudiosos da PNMU afirmam que não só ela valoriza o transporte coletivo, como também tem como fundamento o estímulo à mobilidade ativa. Mobilidade ativa aqui é entendida como aquela “na qual os deslocamentos se utilizam da energia humana, como nos deslocamentos a pé e de bicicleta”. (BALDRAIA, 2019, p. 191) De acordo com Baldraia, a política “(...) claramente inverte a ordem de prioridade, valorizando os modais coletivos em detrimento dos individuais e os não-motorizados em relação motorizados. Nesse sentido, o foco das políticas de mobilidade deixa de ser os veículos e passam a ser os pedestres.” (BALDRAIA, 2019, 192) A título de ilustração, cabe lembrar que a gestão de Fernando Haddad na prefeitura de São Paulo (2012-2015) é marcada, no campo da mobilidade, pela implementação de várias medidas estimuladas pela PNMU, inclusive no que se refere à mobilidade ativa, como é o caso da expansão significativa da malha cicloviária.

A criação de boas condições para o florescimento da mobilidade ativa tem o potencial de fomentar mais encontros entre os moradores da cidade, tão necessários ao desenvolvimento democrático, ponto reforçado em obras recentes, como *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life* (2018), de Eric Klinenberg, *Construir e habitar: Ética para uma cidade aberta* (2018), de Richard Sennett, e no clássico livro de Teresa Caldeira, *Cidade de muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo* (2006).

A referida lei também avança na exigência de transparência no que se refere ao subsídio ao transporte público, uma vez que demanda que qualquer subsídio deve ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário.

A participação da sociedade civil na gestão e planejamento dos serviços também é contemplada pela Lei nº 12.587/2012 no artigo 15, que cria instrumentos de interlocução com o poder público, como órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas.

Em suma, essa lei, ao criar instrumentos de estímulo ao transporte coletivo e a formas alternativas de deslocamento, abre caminho para um uso mais democrático do espaço público, ampliando o direito à mobilidade, com toda a externalidade positiva que isso traz. Além disso, amplia os canais de participação da sociedade civil na determinação dos rumos a serem tomados pelas cidades. Melhorar as condições de mobilidade urbana é melhorar o acesso à cidade, é permitir ao sujeito participar mais ativamente da vida econômica e política da cidade. Amplia-se, assim, seu direito à cidade.

As lacunas apontadas pelo IPEA - a falta de especificação das fontes de financiamento dos benefícios dirigidos a determinadas categorias de usuários, como estudantes e idosos, a ausência de mecanismos permanentes de financiamento da infraestrutura de transporte urbano, a não regulamentação do transporte urbano em cidades históricas e a omissão quanto às condições de acesso a fundos, empréstimos e financiamentos para aquisição e renovação de frotas - são, no entanto, entraves sérios à efetivação dos princípios apontados na Lei nº 12.587/2012.

Assim como ocorre com muitas leis que definem parâmetros gerais para a criação e implantação de políticas públicas, a materialização da Lei nº 12.587/2012 depende de muita pressão da sociedade. De forma semelhante ao Estatuto da Cidade, a lei que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana não traz de forma clara a forma como realizar as mudanças desejadas, trazendo apenas uma série de diretrizes e instrumentos. A utilização ou não desses instrumentos e a forma de sua aplicação se relaciona com os embates políticos entre atores diversos e da força de cada um deles em contextos distintos.

Ainda assim, não se pode negar a importância desse tipo de legislação. Se, por um lado, o cumprimento das diretrizes presentes na Lei nº 12.587/2012 não são de fácil e simples materialização, dependendo de diversas regulamentações, por outro, as disposições contidas nesse documento legal podem funcionar como discurso poderoso – e socialmente aceito como legítimo – na luta contra ações que atentem contra o interesse público no âmbito da política de mobilidade.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Como você acha que o direito à mobilidade influencia o direito à cidade?
2. Na sua cidade, quem tem prioridade: o transporte individual ou o transporte coletivo?
3. O que pode ser feito para garantir o direito à mobilidade?



BIBLIOGRAFIA

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

BRASIL, Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 94, 2011.

IPEA. Comunicados do IPEA nº 128, 2012.

IPEA. Emissões relativas de poluentes do transporte motorizado de passageiros nos grandes centros urbanos brasileiros. Brasília, 2011.

LEFEBVRE, H. (1969) O direito à cidade. São Paulo: Documentos.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2004) Cadernos MCidades Mobilidade Urbana.

BALDRAIA, A. Um passo atrás para poder dar dois passos adiante?

Considerações sobre as políticas de mobilidade urbana no município de São Paulo cinco anos após a vigência da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (PNMU). Revista Transporte y Territorio, n. 20, p. 190, 2019.

CARVALHO, C. H. **MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL: CONCEITOS, TENDÊNCIAS E REFLEXÕES**. Texto para discussão 2194. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

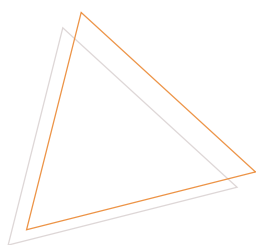
RUBIM, B.; LEITÃO, S. O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades.

Estudos Avancados, v. 27, n. 79, p. 55–66, 2013.

DIREITO À CIDADE E DIREITO À CULTURA: NOTAS PARA DIÁLOGOS, INTERAÇÕES E CONVERGÊNCIAS

João Domingues¹

Orlando Alves dos Santos Junior²



Cultura é uma noite escura em que dormem as revoluções de há pouco, invisíveis, encerradas nas práticas – mas pirilampos, e por vezes grandes pássaros noturnos, atravessam-na; aparecimentos e criações que delineiam a chance de um novo dia.
Michel de Certeau

Há várias maneiras de entender o que seja cultura na nossa sociedade. Dependendo da sua utilização, o termo cultura pode caracterizar diferentes abordagens. Para os nossos propósitos, entendemos cultura no sentido de comportamentos, instituições, ideologias e mitos que caracterizam uma sociedade em relação à outra (Certeau, 1995:194), como “totalidade da vida social que abarca tanto a produção material quanto a produção de ideias” (Bocayuva e Veiga, 1992:226), isto é, a totalidade das características de um determinado agrupamento social, “digam elas respeito à maneiras de conceber e organizar a vida social ou a seus aspectos materiais.” (Santos, 1996:24).

Seguindo os exemplos acima, podemos sinalizar que uma das formas de tentar compreender o fenômeno cultural é compará-lo às lentes de um óculos. Com essas lentes, podemos – nós e nossos grupos que compartilham lentes e óculos semelhantes – enxergar as coisas, perceber suas características próprias e dar nosso sentido ao mundo. Seguindo esta provocação, podemos dizer que cada sociedade ou grupo social tem suas próprias lentes, seus óculos, com os quais enxergam a si mesmos e aos outros, atribuindo sentido à sua vida e ao mundo. E os sentidos que vamos atribuindo com nossas lentes vão interagindo com as lentes de outros indivíduos e grupos sociais, às vezes fazendo com que nossas lentes permaneçam do mesmo jeito, às vezes as modificando, nos interpelando a reproduzir ou modificar nossas posições, confirmar ou alterar nossa forma de ver o mundo.

¹Produtor Cultural, doutor em planejamento urbano (IPPUR/UFRJ), professor dos cursos de Graduação em Produção Cultural e da Pós-Graduação em Cultura e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense - UFF.

² Sociólogo, doutor em planejamento urbano (IPPUR/UFRJ), professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, pesquisador da rede Observatório das Metrôpoles, bolsista produtividade CNPQ Nível 2.

Este ensaio é um versão atualizada do artigo escrito por DOMINGUES e SANTOS JUNIOR, 2019.

Queremos neste breve ensaio³ refletir sobre alguns diálogos e também conflitos possíveis de se produzir acerca do fenômeno cultural. Nos interessamos mais fortemente pela relação entre o direito à cultura e o direito à cidade, em especial focando na relação entre cultura, educação, política, e a cidade.

CULTURA, EDUCAÇÃO, PODER E DEMOCRACIA

Como afirma o educador Paulo Freire, “aprender e ensinar faz parte da existência humana, histórica e social” (2003, p. 19). Freire destaca que “a educação, como formação, como processo de conhecimento, de ensino, de aprendizagem, se tornou, ao longo da aventura no mundo dos seres humanos, uma conotação da sua natureza, gestando-se na história, como vocação para a humanização”. Desta forma, é uma condição da nossa humanidade estar envolvido em “certa prática educativa”, pois o ser humano “jamais para de educar-se” (ibid., p. 20). Se pensamos de novo em nossas “lentes culturais”, estes pequenos trechos de Paulo Freire nos lembram uma dimensão essencial da vida cultural. Nossas lentes estão sempre mudando, se renovando, ampliando seu diálogo com o mundo. Da mesma forma que o autor afirma que “jamais paramos de nos educar”, podemos também aplicar esta máxima à cultura. A cultura, está sempre em transformação, e nós a movemos e nos movemos nesta transformação.

É muito importante destacar que Paulo Freire não restringe a prática educativa àquela encontrada nas escolas ou universidades. Educar-se e movimentar as lentes culturais são práticas que ocorrem o tempo todo e atravessam a nossa vida. Assim, podemos também estender esta dimensão para nossa vida social e cultural urbana, nossa existência social na cidade. Assim, nos educamos também quando interagimos com outras pessoas e acessamos os conteúdos, métodos, processos e instrumentos tecnológicos relacionados à vida na cidade, ou seja, a cultura em sentido amplo.

Partindo dessa concepção, que denomina de “educação permanente”, Freire denuncia a violência da “política da cidade, como Estado, que interdita ou limita ou minimiza o direito das gentes, restringindo-lhes a cidadania ao negar educação para todos.” (ibid., p. 21). Outra dimensão sobre a cultura, agora em sua relação com a cidade, aqui nos aparece: nem todas as lentes culturais, nem todas as expressões culturais acabam se revelando da mesma forma na cidade. Uma cidade desigual, uma cidade que limita o “direito das gentes”, é também uma cidade que não consegue acolher suas múltiplas formas de expressão da cultura.

O autor ressalta que, por força da necessidade universal de educar, aprender, ensinar, conhecer e criar e das transformações e marcas que produzimos na paisagem, nas ruas, praças, jardins, rios, casas, edifícios, a cidade se torna educativa: “a cidade somos nós e nós somos a cidade” (ibid., p. 23). Para Freire, a cidade enquanto educadora é também educanda, no sentido de que suas funções e respostas educativas têm relação com a dinâmica política e com a forma como o poder é exercido nela. Em outras palavras, a cidade é obra, no sentido de ser uma produção social,

³ Este ensaio é um versão atualizada do artigo escrito por DOMINGUES e SANTOS JUNIOR, 2019.

e ao mesmo tempo nos produzir como indivíduos e coletividade. Inspirados em Freire, podemos pensar nas políticas públicas, incluindo as políticas de gastos públicos, a política educacional e cultural, a política de saúde, a política urbana, de habitação, de transportes e as demais políticas que incidem sobre a cidade e nossa forma de viver. A cidade aprende e ensina.

Por isso podemos dizer que o projeto de sociedade associado ao exercício do poder político condiciona as tarefas e possibilidades educativas da cidadania. Igualmente, quando associamos o projeto de sociedade ao exercício do poder político, falamos também das possibilidades das muitas lentes culturais viverem e produzirem a cidade. Vale salientar que a concepção de educação permanente implica, para Freire, adotar uma visão histórica e reconhecer que nas respostas dadas pelas cidades – em permanente transformação ao longo da história – incidem as estruturas macroeconômicas e sociais, podendo-se destacar as relações de classe, raça e gênero.

Essa abordagem torna possível a compreensão do papel da cidade na promoção de universos nos quais possam surgir e se desenvolver práticas culturais geradoras de novos comportamentos e valores que rompam com a hegemonia da “invasão neoliberal” e possibilitem o fortalecimento da solidariedade, da reciprocidade, da participação e da democracia (Bourdieu, 1996).

Nesse sentido, pode-se dizer que existe uma estreita relação entre cultura, educação permanente, poder e democracia. A própria ideia de democracia está fundada na autonomia política dos agentes individuais e coletivos de uma sociedade (O`Donnell, 1999; Held, 1997), entendida como o efetivo exercício de direitos sociais, iguais para todos e todas. Em outras palavras, “uma cidadania livre e igual requer não apenas direitos e deveres formais no domínio da política e da sociedade civil – embora ela os requeira – mas também acesso às habilidades, recursos e oportunidades para fazer que estas estipulações formais contem na prática” (Held, 1997:80). Sem práticas culturais emancipatórias, educação permanente e o pensamento crítico, não existem possibilidades de existir práticas democráticas. Se lembramos de nossas lentes culturais, acrescentamos: uma cidadania livre e igual pressupõe o igual direito de todas e todos, cidadãs e cidadãos, de produzir suas lentes, suas culturas, suas identidades e diferenças.

Tendo como referência Certeau (1995), podemos levantar mais algumas ideias sobre a relação entre cultura, política e poder, de forma a contribuir com a discussão em torno da relação entre direito à cidade e direito à cultura.

A cultura é uma prática que possibilita desnaturalizar, isto é, instaurar a distinção daquilo que é inato, natureza, apesar de a ela estar ligada. Assim, podemos dizer que a prática cultural enquanto processo de criação faz parte de uma dialética que a opõe e a associa à natureza. As diferentes linguagens culturais, criando significação, possibilitariam atribuir sentidos aos processos sociais.

Entendida desta forma, a cultura é também atividade política. Ela pode ter como função legitimar a dominação de uma classe ou grupo político sobre outro(s) ou, pelo contrário, contribuir para criação de uma outra ordem social segundo novos valores, uma ordem democrática, com justiça social e cidadania para todos os cidadãos e cidadãs. Em todo o caso, a cultura contribui para a criação do consenso em torno do sentido do mundo social e para sua reprodução.

Mas se é verdade que qualquer atividade humana pode ser entendida como cultura, Certeau chama atenção que “ela não o é necessariamente ou não é ainda forçosamente reconhecida como tal. Para que haja verdadeiramente cultura, não basta ser autor de práticas sociais: é preciso que essas práticas sociais tenham significado para aquele que as realiza.” (ibid., p. 141).

Partindo desta concepção, entendemos que a dominação política existente em dada sociedade também se reflete no mundo da cultura. Isso fica evidente quando vemos que as grandes potências econômicas são também as maiores exportadoras de bens e serviços culturais.⁴ Os grandes centros produtores e difusores de cultura têm, assim, posições muito privilegiadas para indicar como a cultura pode ser entendida. Esta mesma reflexão vale para as cidades, quando lembramos da concentração de equipamentos culturais em pequenos espaços ou em determinados territórios de uma cidade – quase sempre atendendo aos bairros onde moram as classes economicamente mais abastadas. De certa forma, as contradições que se reproduzem na forma classe social incorporam também a produção cultural.

Em termos culturais, entendemos que toda prática dominante que impõe seu significado e sentido à sociedade, é uma cultura monolítica, como define Certeau, por impedir que outras atividades criadoras sejam reconhecidas como cultura e se tornem significativas. Como afirma o autor, “a tal ou tal modo fragmentário de prática social atribui-se o papel de ser 'a' cultura. Coloca-se o peso da cultura sobre uma categoria minoritária de criações e de práticas sociais, em detrimento de outras: campos inteiros da experiência encontram-se, desse modo, desprovidos de pontos de referência que lhes permitiriam conferir uma significação às suas condutas, às suas invenções, à sua criatividade”. É essa cultura monolítica que o autor denomina de cultura no singular em oposição à cultura no plural.

Mas é claro que estamos falando de um campo de disputas, o campo cultural, onde diferentes agentes estão atuando. Portanto, é preciso reconhecer nele a presença de uma diversidade de agentes culturais que têm buscado construir outros espaços e referências culturais, ou seja, que tem buscado construir a “cultura no plural”. Para definir um projeto de cultura transformador, Marilena Chaui utiliza o conceito de cidadania cultural, entendida como direito de todos e de todas de “produzir cultura e de participar das decisões na política cultural” (Chauí, 1990). Nesta concepção, poderíamos dizer que a cidadania cultural representa o direito de todos e todas de criar e atribuir sentido a suas práticas sociais, pois, como afirma Certeau (1995, p. 242 e 243) “é criador o gesto que permite a um grupo inventar-se” e “uma coletividade social se faz produzindo uma linguagem cultural”.

Portanto, retornando ao poder político, a cultura e nossas lentes têm um papel fundamental no mundo contemporâneo. Para dar vazão às nossas possibilidades de exercício da cidadania cultural, nossa produção constante de significados do mundo deve alterar constantemente quaisquer padrões institucionais que nos impossibilite a escuta, a fala e a existência.

⁴Segundo dados divulgados em 2005, a América Latina deteve apenas 5% dos lucros oriundos da produção internacional da cultura enquanto que os Estados Unidos deteve 55% e a União Européia 25% (ARIZPE E ALONSO, 2005)

Se nossas identidades são construídas dialogicamente – ou seja, precisamos dos “outros” para estabelecermos os limites e singularidades de quem “somos” (FRASER, 2002) – é também no exercício da política que, culturalmente, existimos. Assim, estruturas políticas ou societárias que impedem certas lentes culturais de se movimentarem no social precisam ser questionadas e radicalmente alteradas.

Uma proposta de cultura no plural deveria então abrir-se para questionar padrões sociais e/ou institucionais que impedem ou desvalorizam formas de viver e expressar, e apostar na multiplicidade de expressões culturais existentes na sociedade, em especial nas periferias invisibilizadas. Para tanto, devemos apostar em projetos abertos a diversidade de formatos e expressões culturais que propiciem a formação de múltiplas identidades e coletivos.

Para desenvolver um programa de cidadania cultural é fundamental que os coletivos de cultura, movimentos populares, os sindicatos, as organizações não-governamentais, os partidos progressistas e os governos democráticos assumam a cultura como prática criadora e transformadora. A construção de uma nova sociedade mais justa e democrática exige iniciativas que transformem profundamente as possibilidades de acesso e de produção cultural da população, na perspectiva de criação de novos significados e sentidos que fundamentem novas práticas sociais. Mudar, assim, a prática política pela expressão da cultura.

Nessa direção, torna-se necessário visibilizar e valorizar as práticas culturais produzidas nas periferias e na margem da sociedade, em especial aquelas protagonizadas pelos movimentos afrobrasileiros, pelos movimentos de mulheres e LGBTQI+, enfrentando as desigualdades de acesso a bens e produtos culturais e/ou sua baixa presença na definição de agenda política na esfera pública.

O direito à cultura é reconhecido e incorporado em um amplo conjunto de normas de proteção dos direitos humanos, tanto no âmbito nacional como internacional.

No âmbito internacional, vale destacar a UNESCO e a realização das Conferências Internacionais por ela promovidas. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO (abreviação do nome em inglês United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) é uma agência das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945, com foco na promoção global da educação, da cultura e das ciências.

A Conferência Geral é a instância máxima de governança da UNESCO, sendo realizada a cada dois anos, reunindo os 193 Estados-membros, entre os quais o Brasil, para deliberar sobre o programa de ação da instituição. Em novembro de 2019 foi realizada a 40ª Conferência, em Paris (França).

No âmbito da cultura, a UNESCO tem um importante papel no reconhecimento do patrimônio natural e cultural, material e imaterial, em todo o mundo, "impulsionada pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, [realizada em 1972], que reconhece que alguns lugares na Terra são de 'valor universal excepcional', e devem fazer parte do patrimônio comum da humanidade", conforme afirma o site oficial da UNESCO no Brasil.

Vale destacar que a UNESCO também promoveu a primeira Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (MONDIACULT), ocorrida no México, em 1982. O documento final da Conferência afirma que todas as culturas formam um patrimônio comum da humanidade, e que a identidade cultural de cada povo se renova e se enriquece em contato com os sistemas de valores dos demais. Vale destacar que essa concepção é de grande importância na defesa do direito cultural dos grupos minoritários.

Quanto à democratização da cultura, a Conferência também trouxe mudanças significativas. Orientando-se pela dinamização de possibilidades oriundas da diversidade cultural e não no consumo simplificado dos itens das artes consagradas, o texto final afirma que a cultura não pode ser privilégio de elites nem em sua produção, nem em seu desfrute. Nesse sentido, podemos dizer que uma política cultural ampla requer a participação da sociedade como um todo no processo de criação e difusão dos bens culturais, como também na tomada de decisões que concernem à vida cultural.

No âmbito nacional, temos o Sistema Nacional de Cultura, no qual funciona o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), que se constitui em um órgão colegiado de caráter consultivo, vinculado ao Ministério do Turismo, e as Conferências Nacionais de Cultura, promovidas pela Secretaria Especial da Cultura, vinculada ao mesmo ministério.

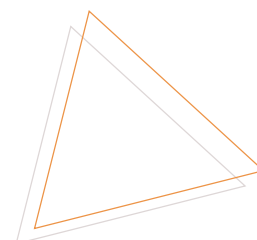
O Conselho Nacional de Política Cultural tem "por finalidade propor a formulação de políticas públicas de cultura, de forma articulada entre as diferentes esferas de governo e a sociedade civil e medidas que visem o reconhecimento da cultura como cerne do desenvolvimento humano, social e econômico, consideradas as dimensões simbólica, cidadã e econômica da cultura", conforme descrição do site do Governo Federal.⁵

Em relação à Conferência Nacional de Cultura, esta tem como objetivo aprovar proposições e avaliar a execução das metas do Plano Nacional de Cultura e suas respectivas revisões ou adequações, além de aprovar moções e proposições de caráter mais geral vinculadas à política cultural. No total, até 2021, tinham sido realizadas três Conferências Nacionais, em 2006, 2010 e 2013.

CULTURA, CONFLITOS SOCIAIS E O DIREITO À CIDADE

A cultura, como vimos, tem relação direta com as diferentes formas de representação e de percepção dos agentes, e isso tem um efeito prático sobre a maneira como as pessoas vivem e se apropriam da cidade. Como as culturas e as formas de ver e representar o mundo não são as mesmas, os conflitos atravessam as sociedades e se expressam em disputas em torno de conceitos e regras que regem as relações sociais, que legitimam certas práticas e deslegitimam outras.

⁵ Cf. <http://cnpc.cultura.gov.br/o-que-e-o-cnpc/>, acessado em março de 2021.



Por exemplo, porque determinadas práticas são tidas como “culturais” e outras não? Por que se pode tocar música em determinadas ruas e praças e em outras não? Por que o grafite é proibido em determinados muros e em outros não? Por que não se pode usufruir da experiência de um baile funk em determinados lugares e em outros sim? E assim vai, as perguntas e os exemplos seriam muitos. O fato é que determinadas práticas culturais são reconhecidas como legítimas e outras não. E essas práticas culturais permitidas e proibidas se relacionam com as formas de utilização e uso das diferentes áreas da cidade, e em geral estão reguladas por leis.

O que é fundamental é perceber que os conflitos sociais não envolvem apenas as disputas materiais pela apropriação da cidade (a riqueza produzida, os bens materiais, a renda da terra e do trabalho), mas também as disputas simbólicas em torno das culturas compartilhadas pelos agentes, e expressas em leis, regras, conceitos, valores e percepção de mundo que legitimam ou deslegitimam as práticas sociais dos agentes sociais.

Nesta perspectiva, devemos reconhecer que as cidades contêm diversos estilos de vida, formas de organização social, e muitas culturas. Portanto, o direito à cidade também inclui, talvez principalmente, o direito de dizer em que cidade queremos viver, ou seja, inclui o direito de recriar a cidade, inclusive na forma de acolher as lentes culturais de seus habitantes.

Isso pode significar ter de destruir algumas formas físicas (estradas, prédios, barreiras físicas), instituições e formas jurídicas da cidade capitalista, fundada na subordinação da vida ao lucro, para recriar uma outra cidade, com uma nova configuração espacial, novas instituições e novas regras, que sejam a expressão de outros valores, uma cidade desmercantilizada, que seja valor de uso para seus cidadãos, uma cidade da felicidade e da festa para todos e todas.

Em síntese, o Direito à Cidade também diz respeito ao direito de recriar a cidade, ao direito de ter uma cidade radicalmente democrática, onde todos e todas possam participar das decisões relativas à forma como a cidade deve funcionar e ao modo de organizar a vida coletiva na cidade (HARVEY, 2014).

E isso se relaciona diretamente ao mundo cultural. Quando podemos aproximar-nos do direito à cidade como uma plataforma de desejos de mundo, também precisamos lembrar que as cidades serão uma das formas mais densas e integrais de dimensões materiais e morfológicas pelas quais as culturas irão se desvendar. Assim, a cidade do Direito à Cidade deve ser pensada como um permanente espaço aberto à diferença, onde a diversidade possa ser um dos constituintes de novas experiências e projetos da vida urbana, em constante transformação.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Em sua cidade, quais são as experiências culturais que precisam ser protegidas e apoiadas, que contribuam para o desenvolvimento da diversidade cultural?
2. A cultura urbana tem sido considerada como uma agenda relevante para as organizações e movimentos urbanos do campo do direito à cidade e da reforma urbana no Brasil? Se sim, de que forma?
3. Na sua opinião temos instrumentos de planejamento territorial adequados que podem ser implementados para a promoção das políticas culturais urbanas? Se sim, quais seriam? Em sua cidade, esses instrumentos estão sendo utilizados com esse objetivo?



Foto: Beto Figueiroa

BIBLIOGRAFIA

ARIZPE, Lourdes e ALONSO, Guiomar. Cultura, Comercio y Globalización. In: MATO, Daniel (Org.). Cultura, Política y Soeiedad. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLASCO, 2005.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunca e VEIGA, Sandra Mayrink. Novo Vocabulário Político. Vol. 1, Rio de Janeiro: FASE, VOZES, 1992.

BOURDIEU, Pierre. Razões Práticas. Campinas/SP: Papyrus, 1996,

CERTEAU, Michel de. A Cultura no Plural. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

CHAUÍ, Marilena. Uma política de Cidadania Cultural. Entrevista à Gabriel Cohn. In Revista Lua Nova, n.º 20, São Paulo, maio de 1990.

DOMINGUES, João; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Direito à cidade e direito à cultura: notas sobre possíveis aproximações. In DOMINGUES, João (coord.). Direitos culturais e direito à cidade: caderno didático. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 35-42

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, Outubro 2002.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. Política e Educação: ensaios. São Paulo: Cortez, 2003.

HARVEY, David. Cidades Rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

SANTOS, José Luis. O Que é Cultura. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1996.

HELD, David. Desigualdades de Poder, Problemas da Democracia. In: MILIBAND, David. Reinventando a Esquerda. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. Dados. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577 – 654, 1999.

ASSISTÊNCIA E ASSESSORIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Jéssica Chaves Ribeiro¹

Marcela Monteiro dos Santos²

Thaís Oliveira Ponte^{3 4}

Certamente, você já ouviu falar de assistência técnica ou até mesmo já buscou algum serviço desse tipo quando seu último aparelho eletrônico quebrou. Mas talvez o termo assistência técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) seja novo. Da mesma forma que você, ao comprar um eletrônico com garantia de 1 ano, por exemplo, tem direito a concertos na assistência técnica por esse período, a família brasileira com renda inferior a três salários mínimos, ou seja, considerada de baixa renda, tem direito a assistência técnica pública e gratuita em arquitetura e engenharia para o projeto e construção de sua moradia.

Mas como assim?

Assegurar o direito à assessoria e assistência técnica para milhões de pessoas que constroem sua própria casa é uma luta antiga. Na segunda metade do século XX, com o crescimento acelerado da população das cidades no Brasil, a produção de habitação através do mercado imobiliário e do poder público não acompanhou a demanda, o que aumentou disputas territoriais já travadas nas cidades. Desse modo, o acesso à habitação e à moradia digna foi comprometido, principalmente para população de baixa renda, mais especificamente, aquela na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Nesse contexto de carência habitacional, a população passou a construir sua própria casa e, às vezes, até a infraestrutura necessária nos espaços urbanos.

¹Jéssica Chaves Ribeiro é arquiteta e urbanista e sócia fundadora da Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade.

²Marcela Monteiro dos Santos é arquiteta e urbanista e sócia fundadora da Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade.

³Thaís Oliveira Ponte é arquiteta e urbanista e sócia fundadora da Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade.

⁴A Taramela - Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade é uma Organização da Sociedade Civil sediada na cidade de Fortaleza-CE, composta por arquitetas urbanistas, que se formalizou enquanto OSC em março de 2018. Surgiu com o intuito de refletir sobre soluções que avancem na teoria e na prática de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS). Desenvolve atividades junto a comunidades locais e movimentos sociais, e presta serviços de assessoria técnica nos âmbitos da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano. As ações desenvolvidas perpassam diferentes escalas e campos de atuação da assessoria técnica, como oficinas, palestras, formações populares, projetos e acompanhamento de políticas públicas junto a outras ONGs, grupos e entidades.

Ao longo dos últimos 50 anos, a partir de influências de outros países da América Latina, diversas experiências que associam o conhecimento técnico e o conhecimento popular têm produzido boas práticas na garantia da moradia digna no Brasil, sendo reconhecidas dentro de um campo chamado de assessoria ou assistência técnica.

O termo "assessoria técnica" teria origem nas experiências desenvolvidas na cidade de São Paulo durante as décadas de 1970 e, principalmente, da década de 1980, quando grupos que reuniram profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo, engenharia, direito e serviço social desenvolveram atividades pioneiras junto aos movimentos sociais urbanos. Foram inspirados pela atuação das cooperativas de ajuda mútua do Uruguai, de onde vem o termo "asesoriamiento", e desenvolviam um trabalho coletivo, através dos chamados mutirões, como são conhecidos aqui no Brasil. O trabalho de construção de moradias era realizado através da autogestão e permeado por uma forte formação política, devido ao momento de redemocratização pelo qual o país passava. Experiências semelhantes a essa, ocorreram em outras cidades do país.

Depois do período de redemocratização, algumas prefeituras municipais mais progressistas tentaram inserir essa prática através de políticas públicas. Começam a surgir então, leis municipais que tentam assegurar a assistência técnica para projetos e execução de habitações. Alguns exemplos de municípios que avançaram nesse sentido foram: São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Campo Grande.

Já nos anos 2000, houve uma série de avanços legislativos e institucionais que fortaleceram o debate sobre esse campo de atuação, como a criação do Estatuto das Cidades (2001) e do Ministério das Cidades (2003), a consolidação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) (2011), e o reconhecimento da assistência técnica em políticas públicas a nível nacional, como o Programa Crédito Solidário e a modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida. Na esfera da universidade, tem-se a criação dos cursos de residência e especialização em assistência técnica e a ampliação do número de Escritórios Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAU), assim como outras ações de extensão universitária.

A criação da Lei de Assistência Técnica em 2008 (11.888/2008), que procura assegurar "às famílias de baixa renda assistência técnica gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social" como parte integrante do direito social à moradia, se soma a esses avanços, fortalecendo pouco a pouco o campo de atuação.

E COMO É REALIZADA A ASSESSORIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA?

Ainda antes da Lei de Assistência Técnica ser implementada, é possível entender, historicamente, o seu surgimento e manifestações a partir das práticas realizadas e demandas atendidas. O projeto chamado Assistência Técnica para Moradia Econômica (ATME), criado no Rio Grande do Sul em 1973, tem forte influência tanto no termo utilizado - assistência - quanto em algumas atividades atuais desenvolvidas. A partir de iniciativa de entidades profissionais, como o Instituto de Arquitetos do Brasil e o Sindicato dos Arquitetos, o ATME procurava fornecer serviço de profissionais a população de baixa renda de forma mais individualizada.

As ações em São Paulo também tiveram bastante influência na formulação de políticas públicas posteriores. Um exemplo foi a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), em 1979, que permitiu o trabalho próximo dos técnicos com os moradores em processos de provisão de moradia a partir de regime de mutirão. Ainda, com o passar dos anos, o modelo dos mutirões como eram realizados décadas atrás, também se modificaram, refletindo na incorporação do trabalho das assessorias em políticas públicas já citadas anteriormente, como o Programa Crédito Solidário e a modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida, como já mencionando anteriormente.

Atualmente, apesar da dificuldade de implementação da Lei de Assistência Técnica de 2008, nos municípios brasileiros, mesmo com os inúmeros instrumentos do Estatuto da Cidade, o debate cada vez mais ampliado nos últimos anos tem mudado esse cenário. O Plano Estratégico de Implementação da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (PEI-ATHIS), iniciativa do CAU de Santa Catarina, fez um levantamento de experiências em assistência técnica, tanto anteriores à lei, a partir de 1990, quanto posteriores, até 2017. Foram 34 casos levantados no Brasil e o Plano identificou 5 linhas de atuação: Melhorias habitacionais; Produção habitacional; Regularização fundiária; Infraestrutura e espaços públicos e Assessoria para a promoção da justiça e inclusão social nas cidades. Como principais agentes dessas ações foram mapeados: Poder público (50%), iniciativas da Sociedade Civil, como ONGs e cooperativas (29%) e iniciativas privadas (21%).

Nesse contexto, a assessoria e assistência técnica estão presentes em diversos espaços de atuação. A prefeitura de muitas cidades têm criado escritórios populares, como em Salvador (BA) e no Conde (PB). Ainda, algumas iniciativas privadas e de organizações da sociedade civil também procuram desenvolver essas atividades a partir de formas mais autônomas de captação de recursos.

A partir do debate ampliado em torno da temática, iniciativas de assessoria a comunidades organizadas e movimentos sociais em contextos de conflitos têm promovido apoio técnico. Assim, no intuito de evitar remoções de ocupações, por exemplo, a assessoria se reinventa e elabora, de forma participativa, produtos técnicos que possam apoiar na garantia do direito à moradia digna.

Assim, surgem no país também novas iniciativas, tanto no poder público, como através de coletivos, entidades profissionais, universidades ou empresas privadas que se propõem a trabalhar nesse campo.

QUEM FAZ OU PODE FAZER ASSESSORIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL?

As formas de atuação no campo da assistência e assessoria técnica são diversas, e podem ser realizadas por diferentes agentes, porém independente de quem realiza, a prática das ações convergem para um avanço no acesso à habitação e à moradia digna. A atuação em assessoria ou assistência técnica pode ser realizada por grupos e coletivos organizados (OSC/ONGs), profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, universidades e pelo Estado.

Os grupos e coletivos organizados são formados por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) sem fins lucrativos que atuam no assessoramento da população de forma ampliada, envolvendo profissionais de diversas áreas de atuação e juntamente com movimentos sociais. Essa atuação ocorre muitas vezes de forma independente ou através de parcerias com entes públicos ou privados. As assessorias costumam ter uma atuação desprendida e, por isso, pensam alternativas e produzem soluções diferentes daquelas padronizadas por programas de habitação governamental. Para ter acesso a essas OSCs você precisa identificar se na sua cidade existe algum grupo com essa atuação e como é possível ter acesso.

Os escritórios profissionais são formados por autônomos ou membros de equipes de pessoas jurídicas, que podem prestar serviço para o Município, Estado ou União, a depender de contratação prévia através de programas de ATHIS.

Na universidade a ATHIS toma forma através de atividades como programas de residência acadêmica, seja de arquitetura, urbanismo ou engenharia. Além disso, estudantes e professores também podem atuar em ATHIS por meio de programas de extensão universitária, como os escritórios-modelos. A atuação da universidade nesse campo é de muita importância, visto que ela é a responsável por formar novos profissionais. Ao ampliar as atividades de ATHIS dentro das grades curriculares, a universidade dá a oportunidade para que futuros profissionais se engajem no atendimento de demandas coletivas e desenvolvimento social.

Como um direito a ser garantido pelo Estado, a assistência e assessoria técnica devem estar presentes nas políticas públicas de garantia do direito à moradia. Na esfera do poder executivo, é fundamental desenvolver e direcionar a demanda para a criação do programa; no legislativo, é necessário que as leis estaduais e municipais sejam propostas e aprovadas, assim como os aprimoramentos; e no campo judiciário, é importante garantir a efetivação das leis para realização da assistência e assessoria técnica.

AFINAL, QUAL É A DIFERENÇA ENTRE ASSESSORIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL?

As variações dos termos utilizados, assessoria e assistência, além do aspecto histórico de suas aplicações têm uma distinção quanto aos seus significados. Recentemente esses dois termos têm sido colocados como diferentes formas de atuação dos arquitetos e urbanistas, sendo a assistência técnica ligada a um atendimento individualizado por vezes tratada de forma assistencialista ou como expansão de mercado para a profissão, mas defendida por muitos como importante como para garantia do direito social à moradia digna, enquanto a assessoria supõe-se um trabalho mais coletivo, onde as pessoas são “participantes” do processo e estando associada a ações de formação cidadã.

Apesar das diferenças entre os termos, ambas as atuações procuram trabalhar na garantia do direito à moradia digna como um direito fundamental para a população de baixa renda. A assistência técnica, a partir das atribuições dada pela lei 11.888/2008, procura garantir os serviços de arquitetura, urbanismo e engenharia na elaboração e execução de projetos de construção, reforma e regularização fundiária de habitação de interesse social.

Enquanto a assessoria técnica, pela sua construção histórica e prática, procura trabalhar de forma mais ampla - envolvendo serviços de arquitetura e urbanismo, engenharia, direito, assistência social, geografia bem como serviços de outras áreas de atuação profissional - coletiva e política na efetivação desses direitos, estimulando o ganho de autonomia dos grupos assessorados.

Assim, apesar da consolidação do termo assistência técnica nas políticas de habitação mais recentes, a diferença entre os termos assistência técnica, que aparece na lei 11.888 e no Estatuto das Cidades, e assessoria técnica, que teria origem no trabalho de diversos profissionais junto aos movimentos sociais urbanos, segue em debate na construção do entendimento ampliado e diversificado da atuação.

QUAL A IMPORTÂNCIA DAS AÇÕES DE ASSESSORIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL?

É importante reconhecer a assistência técnica como um direito social, assim como a saúde e a educação, e não simplesmente como um meio de ampliar o mercado da arquitetura e da construção civil. A luta pela garantia do direito à assistência técnica gratuita, precisa continuar para que essa lei seja implementada através de políticas públicas em todos os municípios brasileiros. Considera-se importante destacar que as políticas públicas de ATHIS não podem ser pensadas de forma isolada, é preciso que estejam articuladas com a política urbana e a política de habitação para que tenham efetividade. Deve-se buscar os elementos de transformação social que as práticas de assessoria técnica tem construído historicamente. Para isso, são necessárias ações na produção de projeto onde a participação popular deva permear todo o processo e as decisões tomadas devem ser significativas para todos os envolvidos. Assim, talvez, a prática do assessor possa avançar na efetivação de uma concretude do direito à moradia digna.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. De que modo os municípios podem contribuir com as práticas de Assistência Técnica em habitação de Interesse Social?
2. Quais são as principais barreiras para a efetivação da Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social?
3. Como é realizado o acesso à Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social?

BIBLIOGRAFIA

Assessoria e Assistência Técnica pelo direito à moradia e à cidade: A contribuição da Taramela para a consolidação de um campo de atuação profissional em Fortaleza, Ceará. - ENANPUR 2019 [SANTOS, M. M.; LESSA, L. G. ; MEDEIROS, N. M. M. . Assessoria e Assistência Técnica pelo direito à moradia e à cidade: A contribuição da Taramela para a consolidação de um campo de atuação profissional em Fortaleza, Ceará.. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. Anais dos Trabalhos do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019.](#)

Lei de Assistência Técnica em 2008 (11.888/2008). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm

Plano Estratégico de Implementação da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (PEI-ATHIS), 2018. Disponível em: [1_PLANO-DE-IMPLEMENTAÇÃO_JUN2018_COMANEXO_2.pdf \(causc.gov.br\)](#)

Cartilha ATHIS Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social, 2018. Disponível em: [nova-cartilha.pdf \(caubr.gov.br\)](#)

O texto anterior é uma reflexão real a partir das incalculáveis situações violentas que vivemos diariamente nas favelas e periferias do Brasil. Nestes lugares, o racismo e as estruturas desiguais fazem com que a rotina de nossa vida seja essa. É sobre isso que eu quero falar, é sobre isso que escrevo. Escrevo sobre um país racista, desigual e violento, e que, exatamente por esses motivos, não consegue sair do looping em que privilégios seguem protegidos e as maiorias populacionais seguem sem perspectivas, vivendo na extrema violência.

O ano é 2020, mas a frágil Constituição de 1988 jamais teve força suficiente para construir e garantir equidade nos espaços mais vulneráveis, exatamente pelas questões históricas não discutidas de um Brasil cruel, que tem como centro o racismo. Como garantir direitos básicos e construir mudanças que impactam, de fato, a vida de quem mais precisa? Como podemos nos organizar para discutir questões tão urgentes diante de uma sociedade onde o óbvio não se fala?

A realidade descrita e diariamente vivida que coloquei na abertura deste texto é resultante de um contexto de violação histórica. Isso é perceptível de várias formas, mas a principal delas é quando observamos que as políticas públicas para as favelas e periferias no Rio de Janeiro, e em todo o Brasil, são pensadas dentro da secretaria de segurança e aplicadas pelas forças de segurança com operações policiais diárias, diferentes forças militares e aparatos de guerra como helicópteros e tanques blindados que só constroem caos e terror, o oposto à mínima sensação de segurança.

Ou seja, as principais políticas públicas para as favelas e periferias são pensadas a partir da lógica de "Guerra às Drogas", pior, uma falsa "guerra às drogas", já que a ideia de "guerra" só acontece em territórios específicos. Somente no endereço periférico, favelado, negro, há violação de direitos diversos, somente aqui se considera a extrema violência como ferramenta para construir uma segurança pública que não nos inclui enquanto cidadãos e cidadãs plenas de direitos ainda que as drogas estejam em todos os espaços, incluindo, e principalmente, nos endereços mais nobres.

Seguindo essa linha, acredito que um dos principais caminhos para reduzir a disparidade entre direitos e realidades numa sociedade tão segregada, passa pela construção de uma nova leitura sobre segurança pública e garantia de direitos. É essencial discutirmos outra política sobre drogas. As práticas dessa lógica de "guerra às drogas" ao longo dos anos, além de não construírem impacto real na busca daquilo que poderia ser uma segurança pública inclusiva e que garanta direitos, na verdade, piorou e inflamou ainda mais a realidade da violência no país. Não deu certo, não funcionou, e precisa ser diferente.

Porém, para discutir outra política sobre drogas, precisaremos enfrentar o óbvio, refletir sobre o que está dado, e reconstruir todas as estruturas, não aceitando de bom grado o que nos foi condicionado ao longo da nossa construção, palavras e expressões que são repetidas, mas poucas vezes refletidas sobre como seu emprego mantém estruturas desiguais. A própria ideia e práticas da "Guerra às Drogas". Como podemos declarar uma "guerra" direcionada para substâncias? Não existe, não faz sentido. Se for declarada guerra a um conjunto de pessoas, então é uma "guerra" direcionada para determinadas pessoas. As drogas são apenas uma justificativa para o controle violento de territórios e dessas pessoas específicas. Isso diz muito sobre a estrutura de racismo e desigualdade do nosso país, pois as drogas estão em muitos espaços, em muitos endereços, vários destes muito nobres, mas a prática da declaração de guerra em suas ações violentas tem recorte de raça e classe.

NA MIRA.

Raull Santiago¹

Texto originalmente publicado em Recortes de uma cidade por vir / Instituto Pólis, edição e organização Cássia Caneco [et al.]. - São Paulo: Instituto Pólis, 2020.

São 6 horas da manhã e, aqui em casa, no Complexo do Alemão, todas as pessoas já estão acordadas. A maioria de nós vai para lugares diferentes, mas estamos focadas na mesma coisa neste início de dia. Adultos, crianças, todo mundo. Nos grupos de conversa, as informações seguem aos montes, assim como a leitura dos fatos por quem busca entender se já dá para sair de casa e ir ao trabalho, à escola, ou simplesmente à padaria comprar o pão. Mas ainda é incerto. Iniciou-se mais uma operação policial na favela. Bem nesse horário da manhã, de grande fluxo de pessoas. Já deram uns tiros, não podemos arriscar sair pelos becos rumo à entrada da favela sem a certeza de que isso é realmente possível ou seguro. Se é que realmente existe segurança em totalidade em situações cotidianas e recorrentes como essa.

Outro dia, um menino que vendia balas foi alvejado e morreu no Chapadão. Um homem trabalhava numa obra em outra favela foi alvejado e morreu em cima da laje, lá na Vila Kennedy. Maria Eduarda foi alvejada e morreu dentro de uma escola em Acari. Marcus Vinícius também estava a caminho da escola no Complexo da Maré, quando foi alvejado e morreu. Todas essas pessoas foram assassinadas durante operações policiais. Estava lembrando uma letra de Racionais MCs que diz: “aqui vale muito pouco a sua vida, a nossa lei é falha, violenta e suicida”.

São 06h10 da manhã e não dá para se distrair nesse momento. Minha família, infelizmente, faz parte dessa operação policial também, mesmo sem estar de arma na mão. Fazemos parte disso, estamos no meio, e por sobrevivência temos que ficar em alerta, elevar ao máximo os sentidos e tentar identificar onde estão sendo feitos os disparos que estamos ouvindo. É preciso ler a fundo o silêncio atípico em uma favela após uma rajada de fuzil. Logo depois, este silêncio é cortado pelos latidos dos cachorros da vizinhança, latem de forma anormal mostrando que a polícia está ali perto e que sua casa pode ser revistada. Penso: “ainda bem que estou aqui, se tivesse saído eles poderiam arrombar a porta e revirar tudo”. Penso também: “tomara que isso acabe logo, vou chegar atrasado no trabalho, as crianças vão perder o primeiro turno das aulas, tomara que os ônibus estejam passando lá na estrada principal...”.



¹ Raul Santiago é cria da favela, empreendedor social, ativista social e midiativista no Coletivo Papo Reto, Movimentos, entre outras organizações, pesquisador do CESEC e CEO da BRECHA Hub de Favela.

Junto a isso, não podemos aceitar discursos que digam que a quantidade de pessoas assassinadas todos os dias por armas de fogo durante as operações policiais seja classificada como “bala perdida”. Isso NÃO existe. Como podem ser considerados “perdidos” os disparos de armas feitos ou incentivados durante uma operação da polícia? Como pode ser “perdido” o projétil que só é disparado em territórios específicos? Como pode, ainda hoje, a construção de segurança pública nessa sociedade se resumir a invasões policiais nas favelas e periferias?

Não faz sentido para quem busca mudanças reais, mas faz sentido para poucas pessoas que mantêm assim, estrategicamente, seu poder e lucro. Todos e todas sabemos que é assim há anos. Algumas pessoas lucram com o mercado do medo num país onde a segurança pública é, na verdade, privada, e o incentivo de “guerra às drogas” é o marketing do terror. E, novamente, apenas pessoas com classe e raça específica pagam com sua vida ou liberdade.

Anualmente, a quantidade de homicídios no Brasil está superando o assustador número de 60 mil pessoas, tendo chegado a 62.517 homicídios em 2016, segundo o [Atlas da Violência de 2018](#). Dados do Instituto de Segurança Pública, divulgados pelo Observatório da Intervenção mostram que no Rio de Janeiro, até ao mês de julho em 2019, um total de 1.075 pessoas já haviam sido assassinadas pela polícia militar no estado, um recorde histórico de acentuação de assassinatos. Sendo que, no mês de julho, 194 pessoas foram mortas por agentes do estado, o maior número dos últimos 21 anos. E dados recentes no Conselho Nacional de Justiça apontam que 812 mil pessoas estão presas no país, sendo que 41,5% não tem condenação. Ou seja, o aumento da violência contra as populações das periferias e favelas não constrói mais segurança, nunca construiu.

Neste país, não discutimos amplamente o que são drogas ou como chegam as armas consideradas ilegais, mas aceitamos que somente a partir da favela para dentro isso se torne um problema. Ignoramos os processos anteriores e isso se mantém assim, não construindo trabalhos de inteligência em prevenção, nem investindo na favela com outras políticas públicas que não sejam um incentivo à guerra naquele espaço. A sociedade fica em silêncio, vendo a violência crescer e nada mudar.

A falsa ideia de “guerra às drogas” foi construída para que se permitam abusos, violências, o esculacho de algumas pessoas. É o que faz alguns acordarem às 6 horas da manhã, tendo como despertador o barulho do helicóptero e dos carros blindados. É o que permite injustiças e absurdos como a prisão do DJ Rennan da Penha, referência para a nossa juventude, preso com a supérflua acusação de ser “olheiro do tráfico”, mas que vários fatos comprovam sua inocência.

² CERQUEIRA, Daniel (coord.), Atlas da Violência 2018, Ipea e FBSP, Rio de Janeiro, 2018.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432

Quando a máxima da ideia de segurança pública para uma sociedade significa operações policiais diárias nas favelas e periferias, que ao longo dos anos e da história jamais trouxeram qualquer sentido à palavra PAZ, ou qualquer sensação real de “segurança” para essas populações, negras, indígenas, periféricas e das favelas – que são as maiorias numéricas –, aponta para um fato gravíssimo: não existe segurança pública no Brasil, mas sim, um mercado privado, do medo, que está dentro de todas as estruturas possíveis de fazer violência, controlando corpos, sonhos e passos de alguns de nós no meio dessa sociedade.

Por isso que discutir uma outra política sobre drogas é uma questão urgentíssima no país. É também falar sobre outras violações que estão contidas dentro desse conjunto.

Os atuais governos que ignoram os direitos básicos e trazem no seu discurso o ódio e na prática a violência direcionada para a juventude negra, periférica e da favela, tornam cada vez mais distante a possibilidade da efetivação de mudanças significativas na segurança pública em âmbito nacional. Existem muitas coisas que precisam ser feitas para reconstruir um Brasil pleno de direitos, ou, pela primeira vez, em meio ao cenário totalmente caótico. Devemos usar este momento para pensarmos a construção de uma democracia verdadeira, que tenha equidade de alcance, que seja para o máximo de pessoas!

Na favela, acontecem muitas coisas incríveis, ideias inovadoras, histórias que inspiram, ações que transformam e podem transformar ainda mais a nossa realidade e a sociedade como um todo. Não podemos permitir que somente sejamos vistas pela mira do fuzil, que sejamos silenciadas a esmo nas masmorras das prisões ou nos assassinatos da nossa geração. E a demais sociedade não pode ficar em silêncio, achando que violência é o resumo do que somos.

Diariamente estamos organizadas e organizados, planejando formas de mudar essa realidade. No [MOVIMENTOS: drogas, juventude e favela](#), coletivo composto por juventudes de diferentes favelas do Rio de Janeiro, conectadas com juventudes de várias regiões do Brasil, temos tentado, através da comunicação, arte, cultura e educação, combater fake news sobre o que acontece quando a “guerra” e a violência são as únicas formas escolhidas para lidar com as drogas, até então consideradas ilícitas. Agimos a partir da favela, com a favela e para a favela. Fizemos um encontro nacional de juventudes de favelas e periferias chamado MOVIMENTO-SE, em 2017, para discutir essas questões e também aprender o que essa galera está fazendo em sua região do país. Estamos realizando uma residência com outras juventudes do Rio de Janeiro para compartilhar o que já descobrimos até então, e diariamente estamos dentro das escolas públicas do Rio de Janeiro, discutindo outra forma de abordar a questão das drogas.

No Coletivo Papo Reto, temos usado a comunicação como estratégia para disputas de narrativa sobre a realidade das favelas e periferias, organizando pessoas, construindo dados de monitoramento sobre a violência e feito um amplo trabalho de redução de danos em política sobre drogas. Usamos a comunicação como ferramenta para garantia de direitos, vida e redução da violência como principal política pública para favelas e periferias.

Existem caminhos para transformar a realidade deste país, garantindo o direito de termos cidades de todas as cores e amores, inclusivas, e sem discriminação, acessíveis e não segregadoras, que garantam direitos e vida, em oposição a práticas e políticas que não funcionam, como as políticas sobre drogas que insistem na criminalização e violência como ferramenta principal.

É preciso ouvir as favelas e periferias, aprender o que estamos fazendo aqui, pois num cenário tão desigual e desesperador temos construído soluções que são úteis não apenas para nós, mas para o Brasil.

*Todas as cores de cidades, de amores.
Por direitos, sem racismo, sem temores.
Sociedade acessível, sem manter o invisível
das estruturas desiguais fazem a segregação.*

*Mais amor, por favor, pela coletividade.
Que o discurso falado, não seja apenas fala,
mas práticas de verdade e transformação,
para a construção de uma outra realidade.*

*Por ser quem sou, por amar quem amo,
por viver onde eu vivo, pela cor que tenho,
não me agredir ou dar tiros, sem isso.
mas me deixar viver, afinal, o que você a ver?
E se tem, o que pode fazer? Mude em você.*

*Tanta coisa para fazer, tanta treta para findar.
Direitos para garantir, vidas para se lutar.
Insistir em perseguir, nada construirá.
Por isso, amor, amar e lutar.*

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Que diferenças você observa, na sua cidade, entre a atuação do Estado nas favelas e periferias e nos bairros nobres e/ou centrais?
2. E em relação aos movimentos sociais, como você percebe sua atuação nas favelas e periferias?
3. Que tipo de política pública deveria ser construída em relação às drogas, em contraposição ao modelo atual que recorre à criminalização da pobreza e à violência contra as comunidades de favela?

MÓDULO 03

SISTEMA DE DIREITOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO A CIDADE.



OS DIREITOS À MORADIA E À CIDADE COMO DIREITOS CONQUISTADOS NA RUA.

Jacques Távora Alfonsin¹

A injustiça social sofrida por grande parte de famílias pobres aqui no Brasil, vivendo num tempo e numa cidade como a nossa, seja ela qual for, já nos mostrou a necessidade urgente de bem respondermos algumas perguntas sobre essa realidade. São perguntas que este escrito submete à crítica e ao debate das suas leitoras e leitores, procurando junto com elas/es as respostas que possam ser dadas, assim nos precavendo do risco de continuarmos sofrendo a violação dos nossos direitos à moradia e à cidade, provocados por aquela injustiça:

A primeira - nós já conhecemos bem as causas dessa injustiça e por que ela é chamada de social? Por que um grande número de famílias pobres não consegue, sequer, um teto onde se abrigar ou, quando chegam a possuí-lo, moram tão mal que vivem ameaçadas de perdê-lo, com a saúde sob permanente ameaça, sem segurança, água potável, esgoto, luz, transporte, urbanização e outros serviços públicos que lhes são devidos?

A segunda - de quem é a responsabilidade pelos efeitos que essa injustiça provoca, quando uma realidade como essa não alcança conquistar um lugar onde a necessidade da moradia digna de qualquer ser humano esteja segura, em paz e integrada numa cidade que não a marginalize nem a exclua?

A terceira - se o direito à moradia e o direito à cidade estão previstos nas leis, por que fracassam as garantias que legalmente lhes são prometidas? Como as famílias pobres dessas cidades podem e devem agir em defesa desses direitos, quando são ameaçadas ou impedidas de viver decentemente por outros poderes que lhes são contrários?

Um resumo final deste estudo pretende mostrar como as nossas respostas estão entrelaçadas por um direito à cidade que só pode se tornar realidade e valer, de fato, quando garante o direito de moradia em tudo o que se compreende dentro deste, como alimentação, saúde, educação, segurança etc. São direitos humanos fundamentais sociais que pressupõem garantia e, como essa tem de ser efetiva em qualquer outro lugar, nas cidades deve merecer atenção e efetividade redobrada, pois aí a concentração de gente é muito maior, podendo-se traduzir tudo isso num dito tradicional próprio direito conquistado na rua e melhor detalhado na busca da resposta à terceira pergunta: o direito à cidade é a cidade da justiça e do verdadeiro direito.

¹Procurador aposentado do Estado do Rio Grande do Sul, mestre em direito pela Unsinos, assessoro juridicamente pessoas jurídicas e movimentos populares de defesa de direitos humanos fundamentais sociais do povo pobre e integro o Conselho consultivo da Acesso Cidadania e Direitos Humanos.

Busca de respostas à primeira pergunta. Causas da injustiça social contrárias ao direito de moradia e ao direito à cidade.

Sempre que nós falamos em direitos, a primeira coisa que nos vem à mente é buscar na lei onde eles se encontram previstos por escrito, para serem respeitados e garantidos. Quase nunca se presta atenção para o fato de que a palavra lei comporta mais de um sentido, e mais de um poder, bastando lembrar aqui a “lei” da gravidade, por exemplo. Ela é imposta pela própria natureza e não precisa de autoridade pública para se fazer valer. É “lei” da natureza, também, a de que, se a terra for poluída, envenenada ou de qualquer forma agredida, o meio ambiente se altera em todo o mundo, isso tendo consequências graves para a vida dela como para a de toda a humanidade. E o que mais interessa para o estudo que estamos fazendo aqui: isso também vale sob outra “lei”, a de todo o ser humano, para se manter vivo, precisar, pelo menos, de um teto onde se abrigar, de alimentação e de vestiário.

A economia, por sua vez, também criou as suas próprias “leis”. A mais conhecida, da oferta e da procura de mercadorias, cria uma circulação de dinheiro e preços, um mercado com um poder de dominação muito mais decisivo para a vida das pessoas, do que o das outras leis, capaz de, direta ou indiretamente, desigular socialmente ou aniquilar um povo inteiro, independentemente do poder oficialmente legal que este povo possua.

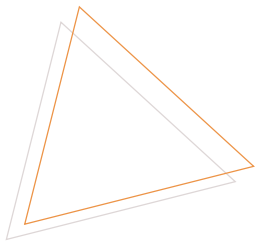
Se compararmos, então, os poderes dessas diversas “leis”, teremos de reconhecer que todas são dotadas de poderes que muito frequentemente as colocam em conflito, porque atendem necessidades diferentes. As da natureza, por exemplo, a necessidade de viver; a da oferta e da procura, a imposta pela circulação do dinheiro.

O problema maior, para o que mais interesse ao nosso estudo, é que as “leis” do mercado encontram-se, de regra, em conflito com as “leis” da natureza, e ele tem capacidade comprovada de impor as suas. Transformou-se num poder superior ao de todas as outras leis, especialmente às da natureza, seja no que essas exigem de respeito à vida das pessoas, seja no que pressupõem respeito à terra.

Não existindo quase nada que essas “leis” do mercado não tenham permitido apropriação privada e a fixação de um preço para ser comprada e vendida, até o trabalho das pessoas ficou-lhe submetido. Tanto que, atualmente, considera-se normal esta primordial capacidade humana de fazer e de fazer-se ser chamada mercado de trabalho. Deixa-se de perceber como o próprio ser humano vira mercadoria com esse tipo de denominação.



O espaço físico da terra dentro dos limites da cidade sofre o impacto dessas “leis” de mercado e, conforme o poder econômico de pessoas, empresas ou grupos, a apropriação da terra fica sujeita a se concentrar em determinados espaços, não sendo de se estranhar, portanto, o fato de o povo pobre ser forçado a refugiar-se nas periferias urbanas. Assim, no que se refere à “lei” da natureza relacionada com o direito de moradia, indispensável que ele é para a vida de qualquer ser humano, os dados sobre o número de famílias sem-teto no Brasil são alarmantes, a mídia seguidamente chamando a atenção para o problema, valendo-se das estatísticas do IBGE. Desde o recenseamento de 2010, por exemplo, nada indicando que esse número tenha melhorado de lá para cá, essa injustiça prova os seus trágicos efeitos:



*“Ao todo, cerca de 33 milhões de brasileiros não têm onde morar, segundo relatório do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Mesmo com iniciativas do governo federal, como o programa Minha Casa Minha Vida, o problema vem se acentuando. Especialistas em habitação traduzem os números: a falta de moradia aumenta o número de invasões e de população favelada; o índice chegou a 11,4 milhões, segundo o Censo 2010 do IBGE”.
(publicação do Correio Brasiliense em 3 de maio de 2018)*

Como se observa, as causas da injustiça social têm origem bem identificada nos conflitos estabelecidos entre os poderes dessas “leis”, sejam elas oficiais ou não. Para o povo pobre, as dificuldades inerentes ao seu direito de acesso à terra necessária para a sua moradia, os poderes contrários residem, principalmente, no fato de as “leis” do mercado, estendidas à toda a terra, já terem sido assimiladas em todo o mundo como uma fatalidade contra a qual não há nada o que se fazer, sendo este um dos principais desafios a ser enfrentado por esse povo para garantir o seu direito de moradia e o seu direito à cidade.

Assim, nos segmentos seguintes deste estudo, vamos submeter à crítica das nossas leitoras e leitores alguns meios que, historicamente, talvez com outras denominações, um direito conquistado na rua nunca desistiu de superar um problema como esse, cuja resposta desafia a humanidade há séculos.

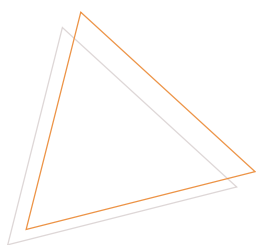
Busca de respostas à segunda pergunta. De quem é a responsabilidade pelos efeitos que a injustiça social provoca aos direitos à moradia e à cidade.

Se as garantias devidas ao direito à moradia se impõem por sua própria natureza, considerando-se que se trata de um direito essencialmente ligado à vida de qualquer ser humano, convém dedicar-se alguma atenção, na resposta à primeira pergunta que fizemos, se isso vale, também e porque, para o direito à cidade.

É um fato comprovado pela história que todo o poder, especialmente o político e o econômico, sempre tende a se conservar ampliando sua força, uma das suas principais estratégias sustentando-se no desvio que a sua aparência necessita maquiar para proteger objetivos que ele sabe serem contrários a direitos alheios. No caso do poder das leis do Estado, quem as elabora, interpreta e aplica, com raras exceções, está mais preocupado não em garantir justiça que é a finalidade própria dessas leis, mas em moldá-las segundo os seus interesses de garantir a continuidade do seu poder. A preocupação das autoridades públicas com as futuras eleições, desde que são empossadas, é uma prova evidente disso.

No caso das “leis” do mercado, igualmente, por maior que seja a sua ampliação de poder, seja sobre dinheiro, riqueza ou terra, nada é considerado bastante para ele, mas uma ganância imoral desse tipo, é claro, não pode ficar à mostra. Quem considere uma crítica do poder das leis de mercado como um exagero, deveria reconhecer o quanto essa concentração de dinheiro vem aumentando no mundo inteiro em poucas mãos, a ponto de nenhum direito sobre terra, por exemplo, como é o direito de moradia e o direito à cidade, julgarem-se livres do peso socioeconômico que essa realidade representa.

Um relatório da Oxfam do Brasil, publicado em seu site, no mês de janeiro do ano passado, comprovava o seguinte:



“Os 2.153 bilionários do mundo têm mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas (60% da população mundial). Os 22 homens mais ricos do mundo têm mais riqueza do que todas as mulheres da África. Mulheres e meninas ao redor do mundo dedicam 12,5 bilhões de horas, todos os dias, ao trabalho de cuidado não remunerado. Isso representa pelo menos 10,8 trilhões de dólares por ano à economia global. O valor é mais de três vezes o valor da indústria de tecnologia do mundo. Se o 1% mais rico do mundo pagasse uma taxa extra de 0,5% sobre sua riqueza nos próximos 10 anos seria possível criar 117 milhões de empregos em educação, saúde e assistência para idosos.”

Portanto, pode-se afirmar sim que as leis da natureza, aquelas que exigem satisfação de necessidades vitais dos seres humanos, como alimentação e moradia, por exemplo, podem ficar literalmente impedidas de se fazerem valer e serem satisfeitas, nas cidades ou em qualquer outro lugar, por imposição da vontade exclusiva dos poderes inerentes ao automatismo das leis de mercado. Esse tem força para mandar em tudo, e sua responsabilidade pela injustiça social, por isso mesmo, pode se estender ao mundo, ao Brasil, nas nossas cidades, aos nossos bairros.

Por essa capacidade de inversão que os poderes das “leis” do mercado têm, da realidade natural ser substituída pela artificial, também não é demais afirmar-se que a dele já passou a ser respeitada como a “verdadeira realidade natural”. Se o seu apetite se estende a terra, então, a tragédia social que ele provoca é das piores porque até esse bem de vida deixa de ser considerado natural e passa a ser só mercadoria. Já que a possibilidade de acúmulo sobre a apropriação da terra só depende do interesse próprio do mercado e do seu dinheiro, nem as leis do Estado nem as da natureza têm capacidade ou tempo de contê-lo, ainda mais pelo conhecido fato de ser mestre em disfarçar os seus propósitos..

A mesma inversão cria profundas distorções responsáveis pelas desigualdades impostas pela injustiça social que lhe é inerente, o valor do dinheiro passando a ser absoluto e o da própria vida das pessoas relativo. A vida humana, dependente do equilíbrio ecológico da terra, pode desaparecer juntamente com ela, como todas as organizações populares de defesa do meio ambiente e até de repetidas Declarações da ONU vêm advertindo frequentemente. E o que ainda gera maior perplexidade sobre tudo isso, é que não faltam leis do Estado “garantindo” soluções eficazes contra todo esse perverso e injusto abuso, como a busca das respostas à terceira pergunta, em seguida, pretende demonstrar.

Esconder, pois, essa realidade, é como submeter-se ao negacionismo da pandemia da Covid 19, no momento em que este texto está sendo escrito: que milhares de mortes crescendo dia a dia continuem, mas sejam firmemente negadas, inclusive pelo uso de fake news, com o poder apenas da palavra e da publicidade, desde que seja salva a versão mentirosa dos fatos para a grande maioria da população ingênua e sem consciência crítica.

Ora, uma realidade como essa não vale apenas para o Direito Internacional, como parece, pois os poderes das “leis” do mercado estão presentes em todo o lugar, até dentro e fora das nossas casas. Não sem razão, e até com muito orgulho, as grandes empresas representantes dessas “leis” proclamam que, agora, o que vale mesmo é a globalização do mercado.

Fica muito difícil, assim, convencer qualquer do povo vítima dessas “leis” que as verdades contrárias a elas consigam barrar o conhecido efeito denunciado por São Paulo, há séculos, na sua epistola aos romanos, de que a “verdade fica presa da injustiça.” Desvendar as responsabilidades injustas, presentes também nas nossas cidades, que tratam as/os pobres como “algo”, um objeto e não como “alguém” sujeito de direito, é uma das mais frequentes ações que o direito conquistado na rua lhes presta. Entre essas, sublinhe-se desde logo, em que medida esse direito denuncia o quanto cabe de responsabilidade às próprias vítimas da injustiça social e suas parcerias de defesa de direitos assumirem elas igualmente, os encargos próprios desta responsabilidade, pela luta, pela militância perseverante das ações contrárias aos poderes de outras “leis” geradoras e reprodutoras de injustiça social.

Busca de respostas à terceira pergunta. Razões do fracasso das garantias prometidas para os direitos sociais como o de moradia e o direito à cidade. Estratégias do direito conquistado na rua para superar a injustiça social daí decorrente.

A Constituição Federal, as Constituições de cada Estado do Brasil, o Estatuto da Cidade, as leis orgânicas de cada município, toda essa gigantesca lista de leis não deixa de prever os direitos sociais, especialmente o de moradia e o direito à cidade. São promessas solenes que vêm sendo descumpridas com aumento significativo da injustiça social que elas pretendem eliminar (?). São direitos, pois, despidos das garantias efetivas que lhes são devidas, aí residindo, justamente, uma das principais motivações de o povo prejudicado por essa injustiça estar continuamente conquistando, na rua, o que as tais promessas não cumprem.

O direito conquistado na rua, então, se legitima desde a formação política indispensável para o povo pobre vítima da injustiça social enfrentá-la efetivamente. Pela força que essa tem de se impor, oprimir e reprimir o povo pobre, aumenta a sua capacidade de poder e reprodução, na medida em que suas vítimas se conformam em não se organizar para utar contra ela.

Ora, a injustiça social é como a pandemia da Covid-19, e o seu vírus mais contagioso e perverso é justamente o de nos convencer de que ela é invencível, não adianta a gente arregimentar forças para enfrentá-la. De uma forma anônima, continuada, disfarçada, mata muito mais do que a Covid e às vezes até fazendo tudo isso com a cobertura da lei, a oficial.

De toda a tragédia da Covid-19, porém, uma notável lição decorreu para se enfrentar qualquer pandemia, inclusive a da injustiça social. A de ninguém poder se conformar sozinho com os seus devastadores efeitos. A generalidade desses exige uma generalidade contrária de ações concretas, que convença cada um e cada uma das suas vítimas de a que nossa unidade (o amor ao próximo e à próxima como todas as religiões pregam, enfim) não pode ser provisória nem episódica ou meramente accidental.

Trata-se, pois, de uma necessidade básica, vital, de todo o ser humano que a história já cansou de demonstrar não se fundamentar só na lei oficial, na letra das suas disposições. Não há bem comum, repete-se, num mundo que não seja comum, por mais que o poder das “leis” do mercado e as do Estado que lhes sejam cúmplices imponham o contrário. A própria terra, seja ela urbana ou rural, dá um exemplo claro disso. Sendo fonte de vida para todas as pessoas, não faz discriminação entre elas, independentemente do modo como as leis pretendam tratar a sua distribuição e o seu destino. O direito conquistado na rua, desde a sua origem, já se alinhou à construção militante desses valores que merecem ser tratados como prioritários, preferenciais, sempre que se encontrarem em conflito com outros, ainda que titulados como direitos em qualquer lei.

Trata-se de uma legítima criação de direito, cujo ponto de partida não é a lei, mas sim o próprio sujeito, pessoas oprimidas, humilhadas, exploradas, excluídas, como são as/os sem teto e sem-terra, indígenas, quilombolas, catadora/es de material, desempregadas/os, por exemplo. Gente que padece sob o poder de outras “leis” cujas letras e intenções aparentam proteção e defesa da sua dignidade e cidadania, mas pouco ou nada sustentam na realidade sob a qual ela sofre. A razão de ser do direito conquistado na rua das cidades, então, como em qualquer outro lugar, é, justamente, junto dessas pessoas, com elas organizado, empoderar a defesa da sua própria vida, resistir a outros poderes que a esse direito são contrários, ameaçam ou impedem de ser vivido livre e dignamente.

É um direito que se compromete e solidariza com essas multidões pobres e miseráveis, não a partir de um livro, uma lei escrita, onde a solução dos seus problemas fica a distância, externa a elas mesmas. A prática desse direito não se enreda na burocracia, nem nas disputas doutrinárias registradas nas bibliotecas e nos computadores, mas sim no imediatismo cotidiano das duras necessidades, individuais e sociais. Só aproveita, paralelamente, a letra do direito “oficial” para cobrar-lhe o que não faz.

Um dos exemplos mais evidentes disso é p modo como exige o cumprimento da função social da propriedade, um dos símbolos tanto mais pretensamente humanos desse direito, quanto notoriamente despido de efeito concreto, raríssimas exceções à parte. Para o direito conquistado na rua a função social da propriedade só pode ser reconhecida como núcleo essencial daquele direito, o que impõe ao mesmo, também uma obrigação, ao ponto de perder toda a sua legitimidade, se a dita função não for provada, de modo particular quando estiver em conflito com outros direitos fundamentais, como o da moradia aqui estudada, por exemplo, nessas tão repetidas ações judiciais de reintegração de posse.

Frente ao direito à cidade, como acontece também com a terra destinada à produção de alimentos no campo, a propriedade do solo urbano não pode ficar restrita à capacidade de apropriação dos poderes inerentes às leis do mercado. Nesse ponto, o Estatuto da Cidade prevê, em mais de uma das suas disposições, a possibilidade de cobrança efetiva da função social da propriedade, aí aparecendo um dos principais sinais da vigência do direito conquistado na rua. Pois ele não só denuncia o descumprimento dessa função, quando ele se dá com a cumplicidade ou não das administrações públicas, como sustenta forte pressão ético-política organizada pelo povo prejudicado por esse descumprimento. Não fica esperando que alguma brecha se abra na sensibilidade pública para que urgências que não admitem atraso fiquem aguardando por prazo indeterminado conseguirem realizar-se; com outras sobradas razões, não hesita em resistir às leis injustas sem agir concretamente em oposição a elas.

Sabendo-se que é em torno da distribuição da terra que o direito de moradia e o direito à cidade enfrentam os maiores conflitos, o direito conquistado na rua sustenta palavra e presença da pressão política necessária para a multidão pobre onde essa, preconceitualmente, não é bem-vinda. Nos debates orçamentários do Poder Público, ele e ela se fazem ouvir e valer no orçamento participativo. Aí tem-se a oportunidade de medir, com mais precisão, quais são os “limites do possível”, que as administrações públicas sempre invocam para eximir-se da responsabilidade que lhes cabe no custeio das garantias devidas aos direitos sociais. Nos Conselhos dos Planos diretores desmentem a sua propalada incapacidade técnica, oferecendo alternativas viáveis para regularizações fundiárias, criação de áreas de interesse social (AEIS), garantes do direito de moradia. Nas ações judiciais onde esses conflitos costumam terminar já nas decisões liminares que expulsam multidões acusadas de esbulho, não desistem dos recursos que os poderes das próprias leis do Estado lhes facultam utilizar, abrem alternativas para negociação, exigem a presença dos Poderes Públicos administrativos, nesses processos, responsáveis pela política urbana e pela eficácia do direito de moradia.

De parcerias estratégicas e táticas para empoderar o concreto efeito devido aos direitos sociais, como o direito de moradia e o direito à cidade, o conquistado na rua se socorre sempre do poder ético-político que legitima tais parcerias, como associações de moradores, movimentos populares de defesa dos direitos humanos, pastorais sociais das igrejas, redes de advogadas/os de defesa da cidadania e da democracia, Ministério Público e Defensorias Públicas.

Em crise, sabe-se que o chamado “sistema mundo” capitalista vive permanentemente. Enquanto o Estado e o mercado não priorizarem a vida dos seres humanos essas crises vão aumentar o seu poder de disseminar injustiças individuais e sociais, até contra as leis da natureza no quanto essas impõem do respeito à vida. Não existe possibilidade, então, de se conformar com esse tipo de dominação do ser humano e da terra. Daí a permanente luta que o povo pobre se obriga a organizar para, quando não consegue vencer a injustiça social decorrente desse sistema, pelo menos atenuá-la.

No meio urbano, assim, a atenção mais cuidadosa e vigilante com as pessoas pobres, as multidões famintas. Sem-teto, ou residentes em sub habitações, cortiços, áreas de risco, favelas, alagadiços, por exemplo, só aí se comprovaria o respeito devido ao direito à cidade na medida em que as garantias devidas aos direitos sociais das pessoas residentes nestes locais, entre essas a moradia, ultrapasse, de fasto, a sua mera previsão.

Tomando-se como exemplo Porto Alegre pode-se fazer ideia de tudo quanto está implicado nas garantias devidas a esses direitos. No dia de hoje, 29 de março de 2021, quando este texto está sendo redigido, o jornal Zero hora noticia em manchete que a “capital tem 29 bairros com casa em áreas de risco.” Dá exemplo: “A Rua da Represa tem três dos 118 pontos considerados áreas de risco em Porto Alegre. São espaços onde há, pelo menos, 11 mil residências, com 44 mil moradores.”

Não é possível que um Estado auto proclamado como de direito possa se conformar com uma realidade inaceitável desse tipo. Mais que um Estado de direito abstrato há que se lutar por um de justiça. O direito à cidade, portanto, diante de calamidades desse tipo, só pode ser plenamente reconhecido, insiste-se aqui, quando impõe aos poderes das “leis” do mercado e das leis do Estado uma política pública de inclusão social efetiva, concreta, participada e avaliada também pelos titulares dos direitos sociais, entre eles, um dos prioritários como é o da moradia. Que os poderes do primeiro provem que a sua liberdade de iniciativa econômica cumpra a sua função de não privar de liberdade social as/os “consumidoras/es” das suas mercadorias, e que os poderes do segundo cumpram as promessas que as suas leis preveem como garantias de justiça social.

CONCLUSÃO

Procurando resumir tudo quanto o direito à cidade, o direito de moradia e o direito conquistado na rua aqui analisados, mesmo de modo muito superficial, podem contribuir para o primeiro ser efetiva e socialmente inclusivo, o segundo garantido também para as/os pobres e, ou miseráveis, e o terceiro assumido pelos últimos quando os dois outros falham, convém apontar alguns dogmas enrijecidos pelo mundo do direito que são responsáveis pela injustiça social. Eles estão sendo diuturnamente combatidos pelo direito conquistado na rua e nós podemos fazer sobre cada um, em nossas organizações populares, um bom debate sobre eles, desde que vençamos o nosso conhecido e danoso complexo de inferioridade, segundo o qual, por não entendermos quase nada de leis, tenhamos de nos conformar com as injustiças que sofremos.

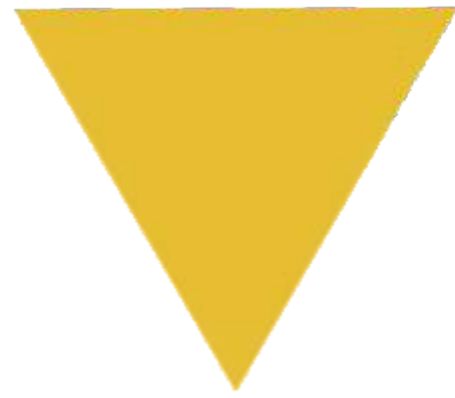
Aí vai a lista desses dogmas contra os quais o direito conquistado na rua tem se mobilizado e combatido:

- A lei do Estado é o único meio de se garantir justiça e o respeito devido aos direitos sociais, entre eles o direito de moradia e o direito à cidade.
- Só o Estado pode produzir leis e reconhecer validade de direitos, bem como somente pelo voto, nos tempos de eleição, a gente pode construir mudanças na lei que não funciona em garantia dos nossos direitos.
- Qualquer injustiça praticada ao direito de moradia de uma pessoa ou família, é problema exclusivamente delas, em nada interessando outras pessoas de suas relações sociais.

- Nenhum direito social, como o de moradia por exemplo, pode ser garantido, a não ser que se obedeça ao devido processo legal que o prevê.
- Reforma urbana, regularização fundiária, orçamento público, planos diretores das cidades, Conselhos de discussão desses planos estão sujeitos a normas técnicas que, por sua complexidade, são inacessíveis à maioria do povo.
- É crime ocupar terra que não cumpre com a sua função social.
- É crime resistir contra a injustiça, especialmente pela força, se essa estiver sendo praticada pela lei, direta ou indiretamente.
- Sem dinheiro suficiente para pagar o preço da terra, mesmo aquela necessária à moradia ou ao direito à cidade, nenhum dos direitos que dependem dela, poderá ser considerado válido.
- Contra qualquer lei, mesmo a injusta, só poderá ser oposta desobediência ou resistência, depois que ela for declarada como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Conforme sugerido pelo prof. Jacques Alfonsin, que outros dogmas como os listados acima fragilizam ou anulam os poderes inerentes ao direito à moradia e à cidade? Ou quais dos acima você mais escuta?
2. Quais são as leis municipais que você conhece que trazem garantias ao direito à moradia e à cidade?
3. Pela sua experiência de vida, traga exemplos de outros direitos conquistados na rua, como o professor os define.



MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

Paulo Somlanyi Romeiro¹

Cristiano Müller²

1. INTRODUÇÃO - CONFLITOS FUNDIÁRIOS E ACESSO À JUSTIÇA

Os conflitos fundiários são fenômenos complexos multidimensionais que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade social, situação que é agravada em razão do próprio conflito. Envolve direitos coletivos e individuais que merecem tutela adequada por parte da sociedade e, portanto, do Sistema de Justiça.

O panorama que envolve o acesso à justiça atualmente exige uma atuação do Sistema de Justiça, considerando o Poder Judiciário Estadual e Federal, as Defensorias Públicas Estaduais e da União, os Ministérios Públicos Estaduais e Federais e, por fim, da Advocacia comprometida com os mais pobres, no sentido de uma atuação vinculada com as repercussões sociais dos casos e no sentido de uma atuação resolutiva, tendo compromisso com o resultado de sua atuação. As práticas autocompositivas são, não apenas mais eficientes no sentido de que resolvem mais casos em menor tempo, são, sobretudo, mais adequadas à solução dos conflitos, na medida em que a solução é construída com a participação das partes.

No caso dos conflitos fundiários urbanos, a atuação do Sistema de Justiça deve considerar essencialmente esses dois elementos, a condição de vulnerabilidade social agravada pelo conflito de parte das pessoas envolvidas nele e a necessidade de uma atuação que prime pela solução pacífica do conflito e garantidoras de direitos humanos por meio da construção de soluções adequadas com a participação das partes, preferencialmente, alternativa ao litígio judicial.

Assim como um direcionamento da atuação do Sistema de Justiça em conflitos fundiários no sentido de uma atuação como mediador e pacificador social do conflito, tendo elemento central de sua atuação a construção de uma solução adequada para a situação de grave situação de vulnerabilidade social e ameaça ao exercício de direitos fundamentais em que, em geral, se encontra uma das partes envolvidas no conflito.

¹ Doutor em Direito Econômico Tributário e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP, mestre em Direito do Estado (subárea Urbanístico e Ambiental) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e conselheiro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

² Advogado no CDES Direitos Humanos e doutor em direitos humanos pela Universidad Pablo de Olavide

Nesse sentido vale lembrar a relevância teórica com efeitos práticos profundos que representa as alterações trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 que, no capítulo das ações possessórias, introduz pela primeira vez no direito brasileiro a figura do réu coletivo e determina um papel de mediador ao Sistema de Justiça e a participação dos órgãos responsáveis pelas políticas urbana e agrária na solução do problema, demonstrando claro que o papel do Estado no conflito é o atendimento das comunidades vulneráveis.

O presente documento procura refletir sobre as possibilidades que se abrem para atuação do Sistema de Justiça nos conflitos fundiários urbanos, desde o ponto de vista da mediação de conflitos, considerando os aspectos teóricos e efeitos práticos decorrentes do paradigma do acesso à justiça nos dias de hoje e de todo um normativo a respeito do tema desenvolvido na última década no Brasil.

Cada conflito fundiário e cada comunidade envolvida no conflito tem suas realidades próprias, razão pela qual não se tem com esse documento qualquer pretensão de exaurir o tema ou apresentar uma receita para atuação em conflitos dessa natureza. Esse documento, em nenhuma hipótese, pode ser lido como um manual, ainda que apresente possíveis etapas e elementos sobre elas essas devem ser compreendidas dentro de um paradigma mais amplo de acesso à justiça e forma de atuação em constante diálogo com a sociedade na defesa dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

2. PAPEL CONSTITUCIONAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA E O PARADIGMA DO ACESSO À JUSTIÇA NO SÉC. XXI

A Constituição de 1988 estabelece como objetivos estratégicos da sociedade brasileira a:

- construção de uma sociedade livre, justa e solidária
- erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais;
- promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nessa seara é importante mencionar que, no contexto da defesa dos valores democráticos e do Estado Democrático de Direito o Sistema de Justiça deve se pautar pela constante busca do diálogo e do consenso em sua atuação, decorrente da abrangência principiológica das democracias participativa e deliberativa pelo Estado Democrático de Direito tal qual consagrado na Constituição Federal de 1988. Por sua natureza institucional de garantia fundamental de acesso à justiça da sociedade o Ministério Público e os demais órgãos que compõem o Sistema de Justiça deve atuar, preferencialmente, buscando o diálogo e o consenso³. O sistema de acesso à Justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas encontra-se consagrado no Preâmbulo e no art. 4º, inciso VII, da Constituição Federal.

³ Em relação ao Judiciário, há dever expresso nesse sentido no CPC, que prevê, no artigo 125, inciso IV, que a qualquer momento o Juiz deverá procurar conciliar as partes. Pelo princípio da simetria constitucional, essa mesma orientação também se aplica ao Ministério Público no exercício de suas funções.

Portanto, nas duas dimensões da sua atuação, jurisdicional ou extrajurisdicional, é dever dos órgãos do Ministério Público procurar solucionar as controvérsias ou os conflitos pelo diálogo e pelo consenso. (p. 100)

Tanto o novo CPC na regulamentação das ações possessórias, como a Resolução n. 87 de 2009, do Conselho Nacional das Cidades delineiam como deve ser a atuação do Estado em relação aos conflitos fundiários urbanos. O próprio conceito de conflito fundiário sugerido no âmbito da Resolução n. 87, de 2009, do Conselho Nacional das Cidades engloba a ideia de grupos vulneráveis que necessitam a proteção do Estado em relação aos seus direitos fundamentais, no sentido de garantia do direito humano à moradia e à cidade.

Conflito fundiário urbano: disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

As disposições do Código de Processo Civil de 2015, de alguma forma, também refletem a necessidade de uma atuação dos órgãos de atuação do Sistema de Justiça no sentido de proteção dos grupos vulneráveis no conflito fundiário, quando define sua necessária intimação nos processos que envolvam litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana (art. 178, III, do CPC), determinando sua intimação para comparecer na audiência de mediação (art. 565, parágrafo 2º, do CPC)⁴, bem como da possibilidade de envolver os responsáveis pela política agrária e pela política urbana onde se situe a área objeto do litígio a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

Outro ponto fundamental que deve ser central com relação aos conflitos fundiários urbanos é a atuação do Sistema de Justiça na prevenção dos conflitos por meio da garantia da condução pelos poderes públicos de uma política urbana adequada às diretrizes gerais da política urbana de garantia do direito à cidades sustentáveis (art. 2, I, Estatuto da Cidade) e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (art. 2, XIV, Estatuto da Cidade). O art 3º da Resolução 87 do Conselho Nacional das Cidades define mediação de conflitos fundiários urbanos como:

III. mediação de conflitos fundiários urbanos: processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Já a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos prevê no seu artigo 1º o seguinte:

⁴ O réu coletivo no direito brasileiro.

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

E no seu artigo 3º:

A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.


Importante dizer que a Resolução nº 87/2009 do extinto Conselho das Cidades é o primeiro documento público que trata de princípios, diretrizes e ações concretas frente aos conflitos fundiários urbanos, tratando de conceituar o que venha a ser mediação de conflito. Nessa mesma linha a Resolução nº 10 do CNDH tratou de alargar mais ainda o conceito de conflito fundiário urbano da Resolução nº 87 do Concidades, bem como denunciar como violação de direitos humanos os despejos dessas populações vulneráveis e que demandam proteção do Estado.

Sobre o processo de mediação na perspectiva de soluções garantidoras de direitos humanos, a Resolução nº 10 do CNDH enumera as condições necessárias para se dar as negociações entre as partes envolvidas num conflito fundiário, conforme prevê abaixo:

Art. 8º As negociações desenvolvidas perante instâncias do Poder Público que atuem ou venham a atuar no tratamento de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais, seja na esfera extrajudicial, no bojo de um processo judicial ou em paralelo ao processo judicial, devem se orientar pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos, haja vista a assimetria entre as partes envolvidas, devendo observar os ditames a seguir descritos:

I - Escuta e participação dos ocupantes, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de direitos humanos;

II - Participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, bem como órgãos do sistema de justiça, favorecendo a adoção de soluções consensuais;



III - Tratando-se de demanda promovida por particular, devem os agentes e instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, a quem esta resolução se direciona, ingressar na demanda, requerendo sua suspensão, para promover soluções garantidoras de direitos humanos;

IV - A natureza possessória da demanda não deverá ser óbice para tentativa de autocomposição, nem mesmo pelo órgão público que detem a dominialidade do imóvel, tendo em vista sua responsabilidade de gestão e proteção ao patrimônio público fundiário;

V - Priorização do modo de vida, cultura, usos e costumes dos envolvidos, bem como suas crenças e tradições, respeitando a organização social de cada comunidade afetada, considerando, ainda, a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé;

VI - A prova oral eventualmente feita por grupos em audiência deve ter um especial valor probatório, sobretudo pelo reconhecimento de que o saber produzido em muitas das coletividades é transmitido via oral por gerações;

VII - Os procedimentos devem buscar aplicação de instrumentos de acesso à terra e ao território estabelecidos nas legislações pertinentes, maximizando a implementação do direito à permanência;

VIII - Os acordos adotados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos e que são passíveis de reconhecimento pela via judicial;

IX - No curso da negociação não serão expedidos atos judiciais em desfavor dos ocupantes, dada a irreversibilidade do ato e ao esvaziamento da possibilidade de negociação;

X - Os acordos firmados no âmbito da instância de negociação deverão ser respeitados e implementados pelos juízes da causa, independentemente de terem sido por eles conduzidos;

XI - No caso do poder público, o esgotamento da instância fica condicionado à manifestação bilateral dos participantes;

XII - A negociação deve ser priorizada a qualquer tempo, existindo ou não ação judicial, em qualquer fase processual;

XIII - Nos acordos deve ser garantido o direito à territorialidade tradicional, que envolve não apenas a área ocupada fisicamente pela coletividade, mas sim toda a área necessária para sua reprodução econômica, social cultural.

3. FUNDAMENTAÇÃO PARA O APOIO ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS EM SITUAÇÕES DE CONFLITO FUNDIÁRIO

3.1 Direito à moradia como direito fundamental e sua intrínseca relação com o direito à cidade

O direito à moradia é previsto como direito social pelo artigo 6º Constituição Federal, que também determina, por meio do seu artigo 5º, que a propriedade urbana deve cumprir uma função social, constituindo assim, as bases para atuação do Estado nos conflitos fundiários urbanos e na condução da política urbana e fundiária.

A proteção do direito à moradia também recebe lugar de destaque no que diz respeito à disciplina constitucional da política urbana a ser executada pelos municípios, na medida em que define como seus objetivos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, Constituição Federal de 1988).

Condição reafirmada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal, ao consagrar o direito à cidades sustentáveis (art. 2º, I) como diretriz geral da política urbana e estabelecer a necessidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Com isso, reconhece-se que a proteção do direito à moradia de moradores de comunidades em situação de conflito, direciona a atuação do Estado em um sentido específico, na medida em que esse passa a ser responsável por conduzir a política urbana de maneira a possibilitar sua permanência no local de moradia onde vivem.

A efetivação do direito à moradia, tanto no direito pátrio como no âmbito do direito internacional, está intimamente ligada à realização do direito à cidade, o que certamente traz reflexos relevantes no que diz respeito aos significados de sua proteção:

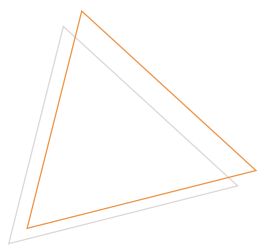
O alargamento conceitual do direito à moradia se, por um lado, implica a ampliação de uma pauta de reivindicações por parte daqueles privados do exercício desse direito, por outro aumenta a pressão exercida sobre os governos para que qualifiquem os planos, programas e projetos relacionados à política habitacional. Garantir o direito à moradia adequada, hoje, requer significativos aportes orçamentários, já que a concepção desse direito no Direito Internacional está necessariamente associada ao direito à cidade. Tanto os processos de regularização fundiária quanto a produção de novas moradias devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade.



relação do direito à moradia com o direito à cidade e com as funções sociais da cidade, que sua proteção deve estar também inserida no contexto da proteção à ordem urbanística. Pressupõe a defesa dos direitos materiais previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e demais normas relacionadas à política urbana e realização do direito à cidade.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, adotado em 13 de dezembro de 1991, interpreta o artigo 11.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e elenca os componentes do direito à moradia adequada que dão conta da amplitude do direito e de sua relação com o direito à cidade. São eles:

- **Segurança da posse:** Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo;
- **Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos:** A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.
- **Custo acessível:** O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.
- **Habitabilidade:** A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.
- **Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis:** A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado.



- **Localização adequada:** Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.
- **Adequação cultural:** A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

3.1.1 Reflexos do direito à cidade e à moradia nos conflitos fundiários

Conforme mencionamos a política urbana e fundiária tem como diretriz a manutenção dos moradores nas áreas ocupadas informalmente por famílias de baixa renda (art. 2, XIV, Estatuto da Cidade). Por essa razão em qualquer situação de conflito fundiário a primeira e mais adequada alternativa será sempre a não remoção, e se houver necessidade de remoção justificada, essa não pode de forma alguma representar a violação de direitos dos moradores das comunidades afetadas. O Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no seu parágrafo 16 prevê que:

os despejos não podem resultar na constituição de indivíduos sem casa ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos. No caso da pessoa afetada ser incapaz de prover por si mesma uma alternativa, o Estado deve adotar todas as medidas apropriadas, ao máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar que uma moradia alternativa adequada, reassentamento ou acesso à terra produtiva estejam disponíveis.

Por essa razão, o papel do Estado é garantir o exercício pleno do direito à moradia, evitando, sempre que possível, a prática de remoções e despejos de qualquer ordem. Dessa forma, tais intervenções só devem ocorrer em casos absolutamente necessários. Ainda, quando justificadas, devem se dar com observância das medidas previstas pela legislação e pelos enunciados aplicáveis à matéria, além da adoção de medidas sociais. A propósito, a Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013, do Ministério das Cidades estabelece a necessidade de elaboração de Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias no caso do reassentamento ser inevitável:

Art. 4º - O deslocamento, quando inevitável, deve ser precedido da elaboração de Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias que assegure que as famílias afetadas tenham acesso a soluções adequadas para o deslocamento e para as perdas ocasionadas pela intervenção, quando houver, nos termos previstos no anexo desta Portaria.

§ 1º - Os recursos necessários para a realização dos estudos de alternativas, para a elaboração do Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias, e para a execução das ações nele estabelecidas devem estar previstos na composição do investimento da intervenção que deu origem ao deslocamento e poderão ser oriundos, total ou parcialmente, daqueles alocados nos programas geridos pelo Ministério das Cidades, da contrapartida ou de ambos, em conformidade com instruções específicas.

§ 2º - O Plano de Reassentamento e Medidas Compensatórias deve ser elaborado com a participação das famílias afetadas pela obra, antes do seu envio ao Ministério das Cidades

3.1.2 Direitos a serem considerados em conflitos fundiários

Além do princípio da solução pacífica, o princípio do não retrocesso social é elemento que deve balizar a busca por uma solução adequada para o conflito, o que significa dizer que apenas será adequada a solução alternativa se não houver qualquer violação de direitos e retrocessos na situação previamente vivida pelos moradores das comunidades em situação de conflito.

O princípio do não retrocesso social diz respeito à proibição de se retornar a uma situação de menor proteção de direitos do que a atual. O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecido pelo Brasil pelo Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992, estabelece:

ARTIGO 5º 1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele prevista.

2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer País em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

Em decorrência da aplicação do princípio do não retrocesso social nenhum direito social poderá retroceder em relação ao patamar anterior. O que faz com que seja necessário na atuação em conflitos fundiários considerar outros direitos sociais que podem ser afetados pelo deslocamento das famílias, como direito à saúde, educação e ao trabalho, que tem potencial de ser violado em razão da importância que a localização da moradia representa para vida das pessoas. A terra é a base da vida das pessoas, é onde ela ocorre. É tanto a base da produção como a base da moradia. Por essa razão um conflito fundiário, ao envolver a disputa pela terra, envolve diversos direitos, além do direito à moradia.

Também devem informar a atuação em conflitos fundiários o direito a “informação, com comunicação direta e transparente sobre todas as decisões, etapas e ações relacionadas ao processo; a participação das famílias e todos os demais atores sociais afetados nas tomadas de decisão; a não discriminação, e a subsistência, ou seja, a indenização por si só, casa por casa, não garante o reestabelecimento da vida das famílias e todas as suas dimensões, sendo necessário incluir o acesso à terra, aos recursos naturais, às redes socioculturais ao trabalho e às redes de infraestrutura e serviços.”

4. PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS

As práticas autocompositivas são fundamentais para superação da cultura da sentença pela qual, em regra, há vencedor e um perdedor, o que certamente dificulta o cumprimento da decisão, que em geral não é espontâneo, mesmo em casos de sentença homologatória. Essas práticas partem do conceito do empoderamento e ressignificação do papel das partes, para que possam efetivamente participar, com o auxílio de um terceiro, na busca da decisão mais adequada para o conflito. Qualquer solução construída com a participação das partes tem maior potencial de ser perene e de reestabelecer vínculos pessoais, comunitários, etc. Daí a importância de lançar mão dessas práticas na atuação em conflitos fundiários urbanos.

A legitimidade para uma atuação que visa construir soluções autocompositivas decorre de diversas disposições legais, tais quais, art. 585, inciso II, do CPC; art. 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099/1995; art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985. Nesse contexto o Ministério Público atua como auxiliar na composição de um conflito, contribuindo com o aporte de métodos de solução pacífica para identificação da solução adequada dos conflitos, com a participação das partes, o que tem o potencial de contribuir para a pacificação social, que é uma das metas estratégicas do Ministério Público.

A utilização de práticas autocompositivas por parte do Ministério Público é essencial para sua atuação resolutiva em casos de conflitos fundiários urbanos, pois permitem que se analise o caso em suas diversas dimensões possibilitando um entendimento adequado para compreender e analisar com maior amplitude as questões que acontecem nas comunidades e na sociedade.

É fundamental para uma atuação resolutiva em conflitos fundiários urbanos que o Promotor conheça bem o conflito sobre o qual irá atuar, é preciso conhecer não apenas os aspectos jurídicos, ou a legislação relativa ao conflito, mas sua origem histórico-social, possíveis repercussões sociais, possibilidades de superação, resumindo é preciso que, para além do direito o Promotor tenha domínio profundo sobre o fato em si, sobre o conflito.

4.1. Apoio comunitário

O apoio comunitário pode ser entendido como programa ou projeto realizado no âmbito do Poder Executivo pelo governo federal, governos estaduais e municípios, bem como pelo Poder Judiciário via instituições essenciais a promoção da justiça, na qual se incluem os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas, as Advocacias Gerais, etc., mas também a sociedade civil organizada, por meio de movimentos populares, entidades e instituições como universidades, associações profissionais, entre outros.

O objetivo geral desses programas ou projetos de apoio comunitário devem ser sempre no sentido de contribuir para o alcance de condições dignas de vida das populações vulneráveis, protegendo e efetivando seus direitos.

As demandas relativas às comunidades em situação de vulnerabilidade são demandas complexas que estão de tal modo imbricadas com outras demandas, que, em muito dos casos, a solução estritamente judicial não se mostra suficiente para atender as demandas da realidade. Por exemplo, em uma situação em que a reclamação principal é a insegurança da posse, pode-se buscar a titulação dos ocupantes, no entanto, pode ocorrer da área em questão carece de uma intervenção estrutural que garanta saneamento básico e acesso a outros serviços públicos e intervenções urbanísticas, como abertura de vias e coleta de lixo. Desse modo, compreende-se que o envolvimento da comunidade é fundamental, pois possibilita a articulação de uma rede de intervenção, com parceiros da sociedade civil e órgãos governamentais, que possam, conjuntamente, construir uma agenda de intervenções, bem como promover o controle social.

Nestas comunidades, onde se faz necessária e pertinente a adoção da metodologia do apoio comunitário, identifica-se uma sistemática de violações de direitos fundamentais e sociais demandando uma intervenção por parte do Sistema de Justiça - uma vez que este tem por objetivo a concretização de direitos fundamentais, deve-se priorizar a prestação de tutela jurídica coletiva dirigida à justiça social e à garantia de acesso ao mínimo existencial - o que diz respeito a medidas de fomento, prevenção e reparação adotadas na esfera judicial e/ou extrajudicial, dentre elas, a aplicação da metodologia do apoio comunitário.

O trabalho do apoio comunitário se divide em ações de fomento, ações de prevenção e medidas reparatórias:

1) Medidas de Fomento:

As medidas de fomento são aquelas que visam o fortalecimento de participação e controle popular sobre as políticas públicas, o que pode ser realizado por meio de difusão de informações e práticas que fomentem a criação e/ou o fortalecimento de:

a) mecanismos e espaços de interação sistêmica entre a sociedade civil e o poder público, como Conselhos de Assistência Social e Conselhos Setoriais de Direitos. O efetivo funcionamento desses espaços e o controle popular sobre suas deliberações são de notável importância para a identificação das principais demandas e políticas prioritárias da comunidade;

b) mecanismos e espaços de mediação comunitária, bem como de outras formas de resolução de conflitos que contem com a participação da comunidade. As ações neste âmbito devem promover a integração de núcleos comunitários, associações de bairro, escolas e programas de extensão universitária, tendo em vista que o funcionamento desses espaços constitui forma de democratização do acesso à justiça e é determinante para garantir que os cidadãos alcancem um nível de organização coletiva necessário à participação junto à ação estatal.

2) Medidas de prevenção

As medidas de prevenção, por sua vez, pressupõem ações destinadas a impedir violações de direitos nas comunidades. Extrajudicialmente, o órgão de execução poderá fomentar a criação, por exemplo, de programas e atividades de esporte, cultura e lazer, buscando o envolvimento intra e intercomunitário. Estas medidas, embora acabem sobressaindo com maior clareza no âmbito extrajudicial, podem ser adotadas também judicialmente por meio de proposição de ações inibitórias e cautelares, por exemplo.

3) Medidas reparatórias

As medidas reparatórias, por fim, são cabíveis quando já houve violação de direitos. Estas medidas não devem se limitar à reparação de danos patrimoniais ou morais, devendo constituir também ações de promoção de direitos que evitem a reincidência da violação. “O Apoio Comunitário às comunidades em situação de conflito fundiário passa, portanto, por um conhecimento profundo do conflito e da comunidade, suas especificidades sociais, políticas e culturais. Esse conhecimento ao mesmo tempo que deve ser produzido a partir da realidade e das demandas da comunidade deve retornar a ela em forma de ações educacionais e informativas.

4) Instâncias de Apoio Comunitário no Sistema de Justiça

O Sistema de Justiça, como visto, tem como dever perseguir a garantia dos direitos fundamentais e sociais e da dignidade humana. Pois ao longo do tempo, e por pressão dos movimentos populares que demandam a proteção do estado, se constituiu nos órgãos que compõe o Sistema de Justiça vários lugares importantes e que experimentam experiências e práticas de promoção da garantia de direitos fundamentais sociais dessas comunidades vulneráveis. Assim, no âmbito do Poder Judiciário, se verifica a inauguração dos CEJUSCONS – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania no âmbito da Justiça Federal e os CEJUSCs no âmbito da Justiça Estadual que, a pretexto de terem sido criados para agilizarem a prestação da Justiça e diminuir o número de processos, cumprem um papel importante nos processos de mediação de conflitos fundiários com realização de audiências, chamamento das partes dos órgãos do sistema de justiça e dos poderes executivo e legislativo. Da mesma forma que nas Defensorias Públicas Estaduais e Federais existem Núcleos de Tutelas Coletivas e de Direitos Humanos, além de Núcleos de Direito à Moradia que se ainda não tem a estrutura necessária para atendimento das demandas, já pode se dizer que constituem importantes espaços dentro do Sistema de Justiça para garantia dos direitos humanos. E, por fim, os Centros de Apoio do Ministério Público Estadual, e as Procuradorias Federais do Direito do Cidadão do Ministério Público Federal que contam com especialização em direito urbanístico, direitos humanos e outros que atuam na fiscalização do poder público na garantia dos direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

As pessoas e comunidades que ocupam determinada área informalmente vivem em situação de invisibilidade e numa situação de suspensão de direitos. Para eles não servem os direitos humanos! Por não terem endereço formal, as vezes ficam de fora de todo o sistema social de proteção do cidadão, negando-lhes cidadania, portanto. A situação de posse irregular e informal é flagrantemente desqualificada, levando a uma situação de subcidadania de direitos e de fragilidade jurídico formal tão grande que se impõe sobre eles a suspensão de direitos.

Daí as situações de violência de que são vítimas os atingidos por um despejo com uso de todo o aparato policial do estado. Contra quem não é cidadão, toda a força do estado!

Pois os processos de mediação devem servir justamente para resgatar da subcidadania essas pessoas e comunidades que por falta de política e investimento público não tiveram acesso a terra urbanizada e à moradia adequada e estão submetidos a um conflito fundiário urbano. Dando-lhes voz, garantindo participação, garantindo informação correta, garantindo contraditório e oportunidade de defesa, garantindo a suspensão de ameaças a sua posse mesmo que irregular e garantindo cidadania para todos e todas envolvidos numa situação de conflito. Daí a necessidade de se garantir o cumprimento de princípios para esses processos de mediação de conflitos.

É por isso que é importante a mediação de conflitos fundiários urbanos deve ter como imperativo os direitos humanos, notadamente o direito humano à cidade. Se, por um lado os espaços de mediação até então criados podem ser um instrumento de opressão e de legitimidade dos despejos, por outro lado, podem também ser espaços de empoderamento e de ruptura com uma ordem institucional e social que coloca uma imensidade de pessoas em situação de vulnerabilidade social por total omissão na execução das políticas públicas e na realização da Justiça. Para que isso seja possível, é preciso a construção de espaços plurais de negociação e disputa criadora, com componente ético a dignidade humana e a garantia de direitos.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Num caso prático de mediação de conflito fundiário identifique os atores do Sistema de Justiça, a função de cada um, o posicionamento de cada um e como contribuiu para a solução do caso.
2. Debate coletivo de um caso prático de mediação de conflito fundiário analisando o resultado da mediação desde o ponto de vista da Resolução 10 do CNDH.
3. Discussão de experiências de utilização das Instâncias de Apoio Comunitário do Sistema de Justiça no âmbito das Defensorias Públicas e Ministérios Públicos.



BIBLIOGRAFIA

BUENO, Cássio Scarpinella. Ação Civil pública e Estatuto da Cidade: arts. 55 a 57. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001. 2. ed. Adilson Dallari e Sérgio Ferraz (coord.). São Paulo: Malheiros, 2002.

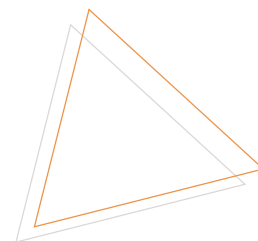
FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (coordenadores), Direito à moradia adequada: o que é, pra quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SAULE JÚNIOR, N. e SARNO, D. C. S. (coord.) Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: ESTATUTO DA CIDADE: comentários à Lei Federal 10.257/20010. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros. 2002.

A SEGREGAÇÃO SOCIOTERRITORIAL E A DISPUTA PELO TERRITÓRIO NO MEIO URBANO

Allan Ramalho Ferreira¹
Fernanda Carolina Costa²
Paulo Somlanyi Romeiro³



INTRODUÇÃO

O texto que segue se propõe a apresentar um breve panorama sobre a disputa do território no meio urbano, tendo como eixos condutores da narrativa duas dimensões da luta pelo direito à cidade que se articulam: a luta por uma política urbana justa e democrática que reconheça o lugar dos pobres na construção das cidades e garantam o exercício pleno de seus direitos políticos e sociais e; a luta contra os despejos e remoções de áreas ocupadas por população de baixa renda. A luta por uma política justa e democrática parte do diagnóstico de que a legislação e a política urbana historicamente contribuíram para colocar à margem da lei e da política pública a população de baixa renda que vive nas cidades, bem como para o aprofundamento das desigualdades decorrentes da segregação socioterritorial. E a luta contra os despejos parte do diagnóstico de que o judiciário brasileiro é patrimonialista e individualista e, portanto, tende a proteger o direito de propriedade em detrimento de outros direitos como o direito social à moradia e que não tratam adequadamente os conflitos coletivos por ainda conduzir o processo e decidir na lógica dos litígios individuais, desconsiderando, por exemplo, os efeitos da sentença ou de decisões interlocutórias sobre uma população vulnerável que tem seu direito à moradia violado, pelo próprio cumprimento da decisão.

O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E A LUTA POR UMA POLÍTICA URBANA DEMOCRÁTICA E JUSTA

Desde a colonização portuguesa a implantação do Regime das Sesmarias, importado ao Brasil, “semeou o gérmen de um regime jurídico de propriedade fundiária que, até tempos recentes (mais precisamente até a promulgação da Constituição Cidadã de 1988), preteriu o reconhecimento dos direitos territoriais derivados do costume do uso coletivo da terra e de seus recursos naturais, exercida pelo índios, quilombolas, caboclos, dentre outras populações

¹Doutorando em Direito do Estado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito do Estado e Especialista em Direito Constitucional pela PUCSP. Defensor Público. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

²Doutoranda e mestra em planejamento urbano e regional pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano Universidade Federal de Pernambuco, especialista em planejamento e uso solo urbano pelo IPPUR/UFRJ e vice diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

³Doutor em Direito Econômico Tributário e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP, mestre em Direito do Estado (subárea Urbanístico e Ambiental) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e conselheiro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

tradicionais formadoras da sociedade Brasileira”. A Lei de Terras de 1850, da mesma forma, não democratizou, e sim concentrou o acesso à terra no Brasil.

No meio urbano o acesso à terra também foi e ainda é negado aos mais pobres. A legislação e a gestão urbana sempre tiveram um papel no disciplinamento dos pobres, por meio da opressão aos seus modos de vida e reprodução das desigualdades e segregação socioterritorial, na medida em que o Estado serviu como instrumento para transpor os interesses da classe dominante sobre o espaço urbano, em especial, para criação de localização com objetivo de valorização das terras de interesse do mercado imobiliário. A legislação urbana favorece a apropriação do espaço decorrente do modo capitalista de produção, portanto, desigual. Some-se a isso a incapacidade do estado em promover uma política de habitação que atenda a população de menor renda, deixando os mais desfavorecidos com a responsabilidade de solucionar sozinhos sua necessidade de moradia.

O período do regime militar (1964-1985) se caracteriza pelo aprofundamento do planejamento urbano tecnocrático que não parte de um diagnóstico da realidade e aplica um modelo ideal e excludente que contribuiu para aprofundar a segregação socioterritorial na medida em que estabelece padrões elitistas de uso e ocupação do solo, impedindo a população de baixa renda de acessar o mercado formal de terras. Planejamento e gestão que até os dias de hoje direcionam e aplicam o investimento público em infraestrutura apenas para as áreas da elite, o que resulta nas cidades que temos nos dias atuais com “ilhas” de infraestrutura - e áreas ocupadas por população de baixa renda em situação de precariedade.

No processo de redemocratização do Brasil, o movimento pela reforma urbana foi protagonista do debate em torno da questão urbana durante o processo constituinte, no qual por meio da Emenda Popular da Reforma Urbana apresenta o ideário da reforma urbana em forma de uma proposta de capítulo da Reforma Urbana para Constituição Federal.

A emenda popular e as ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana seriam orientadas pelos seguintes princípios: direito à cidade e à cidadania; gestão democrática das cidades e função social da propriedade. Ideário que se orienta contra a mercantilização do solo e da moradia, efeitos do modo capitalista de produção.

Embora tenha sofrido críticas por estar atada ao pensamento urbanístico moderno funcionalista e submeter a aplicação dos instrumentos de cumprimento da função social da propriedade ao Plano Diretor, a constitucionalização da política urbana foi também, por alguns, considerada um avanço.

A disputa na interpretação dos resultados e efeitos do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal levam em consideração o contexto: processo de debates em torno da emenda popular, sistema constitucional, experiências municipais de implementação de instrumentos urbanísticos e de políticas de regularização fundiária. Grazia de Grazia, por exemplo, descreve a articulação em torno da emenda popular da reforma urbana e considera que foi um avanço a aprovação do capítulo, embora tenha submetido ao plano diretor a definição do cumprimento da função social da propriedade.

Em resumo, além de determinar que a propriedade em geral cumpra uma função social (art. 5º da Constituição Federal), o capítulo da política urbana da Constituição Federal (artigos 182 e 183) determinam que a política seja executada pelo Poder Público municipal que a propriedade urbana cumpre sua função social conforme o que determina o Plano Diretor.

O artigo 183, principal conquista do movimento de reforma urbana no processo constituinte, reconhece o direito dos possuidores de baixa renda imóveis urbanos a terem seu direito de permanência reconhecido seja por meio de usucapião ou concessão de uso. O que dá contornos constitucionais ao direito à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, posteriormente positivado no Estatuto da Cidade como uma das diretrizes gerais da política urbana. O que abre caminho institucional para atuação do Estado em relação aos assentamentos informais de forma diversa da que vinha ocorrendo – reconhecendo o processo injusto e desigual de ocupação do solo nas cidades – e a necessidade de reconhecer a legitimidade e legalidade dos assentamentos informais.

Os possíveis avanços alcançados com o processo constituinte e aprovação de um capítulo da política urbana na Constituição Federal, conforme o texto aprovado, precisavam para sua aplicação de uma Lei Federal que regulamentasse a Constituição.

Com a perspectiva de implementação, por parte do Estado, de uma política urbana diversa da que vinha sendo implementada e que pudesse de alguma forma reverter o quadro de desigualdade e segregação socioterritorial, por meio da democratização do acesso à terra e inversão das prioridades de investimento público. Lei que tramitou durante 12 anos no Congresso Nacional e foi aprovada em 2001. Trata-se da Lei Federal 11.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade regulamenta a política urbana em nível federal, ou seja, determina como devem ser conduzidas as ações da política urbana em nível municipal. Destaca-se entre as diretrizes gerais previstas pelo Estatuto da Cidade, o direito à cidade, o direito à gestão democrática das cidades e o direito à regularização fundiária presentes, respectivamente, nos incisos I, II e XIV, do artigo 2º da referida lei.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades que procurou implementar uma política urbana nacional articulada de forma democrática no Conselho Nacional das Cidades e Conferências Nacionais nos municípios e Estados. Em 2005 foi realizada a campanha nacional de Planos Diretores Participativos que colocou a participação dos movimentos populares na construção da política urbana como necessária e vital para ser considerada democrática, bem como instituiu o programa Papel Passado de apoio aos municípios em programas de regularização fundiária. Período de experimentação de processos democráticos em nível municipal, estadual e federal interrompidos com o golpe jurídico parlamentar de 2016.

Passados 20 anos de aprovação do Estatuto da Cidade, o momento é de balanço daquilo que ele significou ou poderia ter significado em termos de mudança nos rumos da política urbana no Brasil, balanço que deve considerar o desmonte ocorrido após o golpe jurídico parlamentar de 2016, descrito a seguir, mas também as limitações e contradições da política urbana antes deste.

Está mais do que claro, que a lei por si só não altera nada e esta depende de ação e luta nos governos, nos parlamentos e principalmente, no território. O direito à moradia que no ano 2000, por meio de um Projeto de Emenda Constitucional, foi expressamente reconhecido como direito social por meio do artigo 6a da Constituição Federal está longe de gerar os efeitos interpretativos desejados no judiciário e orientar a ação do poder público de forma adequada para uma real democratização do acesso à terra no Brasil.

Neste cenário em que o direito não é reconhecido e mesmo a lei não é implementada de forma adequada a reverter o quadro de desigualdade e segregação socioterritorial nas cidades, as ocupações de imóveis desocupados que não cumprem uma função social, em especial para fins de moradia, deve ser considerada não só legítima como legal, na medida em que implementa a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

AS RECENTES ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E A PROPRIEDADE COMO ATIVO FINANCEIRO

Desde o golpe jurídico parlamentar ocorrido em 2016 temos observado um intenso processo legislativo que busca desconstruir direitos conquistados desde a Constituição Federal de 1988, passando pelos avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade e pelas Leis criadas durante a existência do Ministério das Cidades que buscavam viabilizar a implementação de políticas urbanas que efetivassem o direito à cidade.

Dentre esses novos marcos legais podemos registrar a Lei n. 13.465/17, que revogou o Capítulo III da lei 11.977/09, generalizou o tratamento especial dado pela Constituição de 88 para a população de baixa renda nos processos de regularização fundiária ao equipar a regularização fundiária de interesse social à de interesse específico e retirou a obrigação das áreas a serem regularizadas serem transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, pois assim permaneceriam protegidas das ameaças do mercado imobiliário. Nessa lei observamos uma clara opção pelos aspectos registrários - com destaque para a titulação via propriedade privada individual, em detrimento da regularização fundiária plena (onde os aspectos urbanísticos, ambientais e sociais deveriam ser abarcados). A lei também cria a possibilidade de privatização de bens públicos, muitos deles ocupados por população de baixa renda e populações tradicionais, além de viabilizar a legalização da grilagem de terras. Uma outra lei que merece registro é a Lei da Liberdade Econômica - Lei Federal nº 13.874/2019, que busca promover um “liberou geral” ao estabelecer que, para atividades definidas como de baixo impacto, desnecessário se faz a observância da legislação urbanística e ambiental, bem como os respectivos licenciamentos. Ela propõe claramente a privatização das atividades urbanísticas desenvolvidas pelos municípios. Tal intenção fica ainda mais evidente com a edição da Resolução CGSIM n. 64. Merece ainda registro a Lei n. 14.026/20, o novo marco do saneamento, que se propõe a criar o monopólio privado para a água e o esgoto no país, desconsiderando que o direito à água é um direito humano. Já a Lei n. 14.118/21, que criou o “Programa Casa Verde e Amarela”, traz as propostas do atual governo federal para a política habitacional e o fim do “Programa Minha Casa Minha Vida”. A lógica da nova política habitacional é de que o atendimento da demanda por habitação da população de menor renda - seja através da regularização fundiária, das melhorias habitacionais ou da produção de novas unidades - deve ser implementado como um instrumento de dinamização econômica.

Todas essas medidas promovem a mercantilização do direito à cidade e da moradia, importando numa maior pressão sobre a população de menor renda que se encontra cada vez mais em situação de vulnerabilidade e contribuindo para o agravamento dos conflitos fundiários no campo e na cidade.

As alterações legislativas promovidas indicam uma clara estratégia de desregulação das políticas que buscavam resgatar uma histórica dívida social e diminuir o “déficit” de cidade que existe para uma parcela significativa de nossa população. As flexibilizações e desmontes também estão ocorrendo nos estados e municípios brasileiros, importando numa grande concertação de interesses. Todas essas mudanças buscam atender às necessidades capitalistas de colocar à disposição do mercado um estoque fundiário que ainda é inacessível devido a sua situação de irregularidade, como também buscam remover as restrições impostas pela legislação urbanística e ambiental para determinados trechos do território, além de dispensar ou flexibilizar as exigências e obrigações impostas pelo licenciamento urbanístico e ambiental. Os empreendedores e promotores imobiliários são tratados como senhores absolutos. A eles não deve ser imposto nenhum obstáculo, nem mesmo o direito à moradia das pessoas e muito menos um meio ambiente equilibrado. Não resta dúvida de como essas mudanças podem contribuir para aumentar os casos de despejos e de luta pela terra.

Raquel Rolnik já fazia essa análise antes mesmo dessas mudanças legislativas quando aponta para a centralidade do que chama de transitoriedade permanente e estigma territorial na atual fase financeirizada do complexo imobiliário-financeiro que demonstra que a substituição de tecido e de população dos territórios antes ocupados por assentamentos informais, mais do que uma tendência, tem um papel central na estratégia atual de produção capitalista do espaço urbano. Garantir a possibilidade de realizar, a qualquer momento, remoções coletivas de moradores de assentamentos informais – por despejos ou por compra de seus terrenos e casas - tem o papel “de funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos”.

CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: SOLUÇÕES CONSTITUCIONAIS E ESTRUTURAIS E PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIA E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

O despejo de pessoas, o desfazimento de moradias, a desconstituição de territórios, comunidades, assentamentos, acampamentos, ocupações, dentre outras designações afetivas atribuídas pelas populações da cidade, do campo e da floresta à terra nas quais se referenciam e o que nela se edifica e frutifica exige, obrigatoriamente, a formação e o desenvolvimento de um processo judicial justo. Há limites rígidos ao exercício do poder de polícia pelo Estado como fundamento para a realização do que se convencionou chamar de “remoções administrativas”, efetivadas sem sustento em ordem judicial. Vislumbra-se um abuso dos poderes administrativos por determinados municípios para a aniquilação de assentamentos e o desenraizamento de pessoas, sem atendimento por políticas públicas e com o emprego de violência, simbolizada pelo desvirtuamento das guardas civis. Muitas vezes, essas empreitadas se pautam apenas na “defesa” do patrimônio, interesse público secundário que deveria ceder diante do uso da terra para o gozo do direito fundamental à moradia, inter-relacionado com tantos outros e que tem por pressuposto a segurança possessória (Constituição da República, art. 6.º; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 11, 1 e Comentários Gerais n.º 4 e 7 do respectivo Comitê).

Promovida uma ação judicial, o processo que dela se origina deve, para ser devido e justo, exigir o respeito às garantias processuais e verter-se para a adoção soluções constitucionais e estruturais.

O devido processo legal pressupõe o exercício efetivo do direito à participação, com igualdade de voz e de oportunidades, pelos sujeitos envolvidos e possivelmente atingidos pelas decisões judiciais. Nesse sentido, não há lugar para procedimentos sumários cuja única finalidade é a expedição e cumprimento de ordens remocionistas. A celeridade processual não pode produzir injustiças ou violações de direitos humanos. O processo envolve dilações necessárias, como a complementação das informações trazidas aos autos pelo autor, a integração dos ocupantes à relação jurídico-processual, a intimação e a manifestação do Ministério Público e da Defensoria Pública, a designação de audiência de mediação com o engajamento significativo dos gestores das políticas urbana e agrária, das múltiplas esferas federativas pertinentes ao território do conflito, dentre outros componentes do regime jurídico-processual dos litígios coletivos possessórios e petitórios, extensivo aos litígios que tenham potencial remocionista, em conformidade com os artigos 554 e 565 do Código de Processo Civil. As decisões liminares baseadas na suposta evidência do direito alegado pelo autor podem ser problematizadas sob essa luz, mas também sob uma perspectiva material.

A liminar característica dos procedimentos possessórios, costumeiramente deferida sem a observância dos requisitos legais, exige muito mais que a mera comprovação de título de propriedade. Requer o exame dos atos possessórios e a finalidade social atribuída ao bem que se pretende retomar (Constituição da República, arts. 5.º, inc. XXXIII, e 170, inc. III). Falando especificamente da propriedade urbana, há que se aferir se esta atende às exigências de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor, entendido como instrumento básico de planejamento (Constituição da República, art. 182, §§ 1.º e 2.º). Para isso, deve-se verificar a vocação daquela terra urbana, se está por exemplo delimitada como zona especial de interesse social (ZEIS). Se pública, deve-se aferir os requisitos para a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), cujo preenchimento atribui ao beneficiário o direito subjetivo à declaração (Medida Provisória n. 2.220/2.001), ou a consolidação do núcleo urbano informal, de modo a se garantir a permanência dos ocupantes associada à melhoria das condições habitacionais, urbanísticas e ambientais (Lei n. 13.465/2017) – neste aspecto, cumpre ressaltar a impropriedade da Súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça, invocada para a concessão de liminares, mesmo em ações de força velha e em casos de ocupações consolidadas. No caso de conflitos socioambientais, se o núcleo urbano se situa em área de preservação permanente, de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, deve-se realizar estudos técnicos para verificar se a sua regularização fundiária permitirá melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (Lei n. 13.465/2017, art. 11, § 2.º; Código Florestal, arts. 64 e 65). Se o núcleo urbano informal, ou parte dele, se situa em área de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, devem ser realizados estudos técnicos para verificar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração desses riscos, de forma a permitir a regularização fundiária (Lei n. 13.465/2017, art. 39). A regularização fundiária urbana, como melhor demonstrado no próximo capítulo, é a solução jurisdicional preferencial, além de instrumento mediador dos conflitos urbanos, justamente por oferecer possibilidades de composição de interesses e a promoção do direito à moradia da população de baixa renda. Esses poucos exemplos demonstram a complexidade das decisões judiciais em conflitos fundiários e a inadequação de um processo remocionista sumário.

Para ser justo, o processo judicial deve ser dirigido para adoção de soluções constitucionais e estruturais. Soluções constitucionais de conflitos fundiários envolvem o sopesamento de diversos valores, interesses e direitos, sem qualquer hierarquização, das partes envolvidas, entendidas e tratadas como sujeitos de direito. Se o autor pleiteia proteção de direitos de propriedade ou possessórios, de outro, os ocupantes afirmam seu direito fundamental à moradia e reclamam soluções garantidoras deste e dos demais direitos fundamentais (Resolução CDNH 10/2018). Além disso, a solução deste conflito não observa o bit "tudo ou nada". Há alternativas aos despejos das pessoas. O repertório dessas alternativas dependerá da prévia disposição e armação de políticas habitacionais inclusivas - como políticas de financiamento popular, de regularização fundiária, de assistência técnica de habitação de interesse social (ATHIS), de autogestão, etc. Daí a importância do controle popular e jurisdicional das políticas habitacionais e, nos casos concretos, a abertura de oportunidades de diálogo entre as partes e outros atores e do experimentalismo para a solução de conflitos fundiários urbanos. Espera-se do Sistema de Justiça uma postura gerencial, conciliatória/mediadora e estrutural. Soluções estruturais de conflitos fundiários, por sua vez, reclamam o enfrentamento das causas que conduzem as pessoas pobres a um circuito de precariedade e violência (remoção ocupação remoção) e ao estado permanente de insegurança possessória. O processo judicial não deve buscar o resultado formal imediato (a prolação de uma sentença com resolução do mérito em determinado tempo, índice geralmente utilizado para aferir a eficiência do Poder Judiciário), que pode ter por efeito colateral a inauguração de um outro processo judicial com a mesma natureza e finalidade. Ao revés disso, tem o condão de prover meios para a garantia do acesso aos direitos à moradia, por meio do controle da razoabilidade das políticas habitacionais, adotando medidas imediatas que possam aliviar o estado de insegurança e privação daquelas pessoas inseridas no circuito de precariedade e violência enquanto aguardar a implementação de seu direito à moradia. Sem embargo, ainda que a decisão judicial seja no sentido da remoção de pessoas, há ainda questões preliminares ao cumprimento, como a assistência habitacional provisória e social concedida às famílias, a proteção de grupos hipervulneráveis, a forma de realização do ato de cumprimento para a prevenção de violências e de violação de direitos humanos. Todos esses elementos devem ser discutidos com a população atingida pela decisão.

Cumprido ressaltar, por fim, que a busca da paridade entre os sujeitos processuais e das soluções constitucionais e estruturais em processos que envolvam conflitos fundiários urbanos requerem, de um lado, o acesso à justiça por meio da Defensoria Pública, da advocacia popular e das entidades de proteção de direitos humanos, e, de outro, a formação de uma rede inter-institucional, formada por outras entidades, institutos, universidades, movimentos e coletivos sociais, lideranças e personalidades, dentre outros atores que possibilitem um contramovimento potente à pretensão remocionista, pela produção de informações e estudos, pela construção de alternativas; pela incidência política, midiática ou educacional, notadamente para a denúncia de despejos arbitrários; pelo monitoramento de possíveis violações de direitos humanos e acionamento dos atores da própria rede ou externos - nesse sentido, rendemos homenagem à Campanha Nacional "DespejoZero: em defesa da vida no campo e na cidade", uma experiência histórica de formação desta rede popular e inter-institucional de oposição e resistência aos despejos durante a pandemia da Covid-19.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO UMA SOLUÇÃO PREFERENCIAL E UM INSTRUMENTO MEDIADOR DOS CONFLITOS

Dentre as soluções constitucionais e estruturais possíveis que podem ser adotadas e em conflitos fundiários urbanos, a regularização fundiária urbana se apresenta como preferencial. Trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico que tem como um dos seus principais objetivos a proteção do direito à moradia, que pressupõe a segurança possessória. Também busca garantir o cumprimento da função social da propriedade, seja ela pública ou privada, pois não existe destinação mais fundamental e mais nobre a ser dada a um imóvel que o de nele morar e lá produzir e reproduzir a vida. É, por fim, uma política pública que deve integrar a política de habitação e deve ser entendida como ação do poder público no sentido de promover a regularização jurídica e urbanística, a organização e a prestação de serviços públicos de áreas ocupadas. Tem como finalidade melhorar as condições de habitabilidade através de medidas de mitigação urbanística e ambiental em determinado assentamento, melhorando as condições de ocupação em relação à situação de ocupação informal anterior. tucional de oposição e resistência aos despejos durante a pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, a regularização fundiária é um importante aliado para evitar processos de despejos. A Resolução nº 10/2018 do CNDH, sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos foi um grande avanço e precisa ser apropriada pelos movimentos sociais, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e advogados populares e ser intensamente utilizada e explorada. A resolução possui recomendações no sentido de diminuir os conflitos por terra e as violações de direitos humanos resultantes destes conflitos. Igualmente precisa ser apropriado por esses operadores do direito a legislação afeta à regularização fundiária, em especial a lei 13.465/17 e a MP 2.220/01, que veio regulamentar o direito subjetivo daqueles que ocupavam para sua moradia ou para o sustento de sua família área pública não superior a 250m². Associar as recomendações da Resolução às determinações previstas nesses outros instrumentos pode gerar resultados bem promissores.

Apesar das críticas anteriormente apresentadas à Lei 13.465/17, ela também trouxe alguns avanços que podem e devem ser explorados, a exemplo da previsão de medidas para mediação de conflitos através da “resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade” (art. 10º, V) como também, na hipótese de apresentação de impugnação do pedido de regularização fundiária, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos (artigo 21). Atenção especial deve ser dada ao § 8.º, do artigo 31 da lei que estabelece: “O requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento”. Tal previsão garante a permanência dos moradores até a conclusão da análise do pedido de Reurb, que se espera seja no sentido de reconhecer e titular os terrenos em favor dos respectivos ocupantes, ou na impossibilidade, de garantir uma alternativa habitacional, adotando tratamento semelhante ao previsto para os pedidos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - CUEM (MP 2.220/01, artigo 4º). Em razão destas disposições, afirma-se a regularização fundiária como instrumento mediador dos conflitos fundiários.

Outras previsões da lei que devem ser apropriadas dizem respeito à possibilidade de regularização fundiária se processar em ocupações que se deram em Áreas de Preservação Permanente - APP, áreas de proteção de mananciais e unidades de conservação de uso sustentável (Art. 11, § § 2º, 3º). As restrições impostas a essas faixas do território sempre justificaram a promoção de despejos, sejam eles judiciais ou administrativos. Importante ressaltar que é de extrema valia a adoção de medidas - sejam elas gravames urbanísticos ou jurídicos, a exemplo do estabelecimento de tamanho máximo de lote e vedação ao remembramento – que impedem que essas áreas sejam acessadas pelo mercado imobiliário formal após a conclusão do processo de regularização fundiária com os terrenos sendo titulados e passando a possuir matrícula. Tais medidas objetivam garantir a permanência dos beneficiários do processo de regularização fundiária. Não resta dúvidas, portanto, que a efetivação de ações de regularização fundiária amplia o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, promovendo a integração social. Desta forma, busca-se garantir ainda o direito social à moradia digna, as condições de vida adequadas, além da efetivação da função social da propriedade.

CONCLUSÃO

O golpe jurídico-parlamentar de 2016 simboliza um momento de inflexão na pauta urbana e de proteção de direitos humanos nas cidades. Associado a ele, um conjunto de alterações legislativas buscou implementar um projeto de cidade cada vez mais mais excludente e financeirizado, onde a terra passa a ser vista como um importante ativo financeiro. Tal visão potencializará a disputa pela terra, aumentando os conflitos fundiários e conseqüentemente os despejos. Os despejos arbitrários e violentos constituem um sintoma deste processo histórico. Além do abuso das remoções administrativas por municípios, os próprios processos judiciais devem ser problematizados à luz do direito fundamental à moradia e do princípio função social da propriedade. Os processos nos quais se ventila uma pretensão de remoção de pessoas apresentam um interesse público e social que altera sensivelmente sua estrutura e finalidade. Não há lugar para processos sumários que se bastam ao cumprimento imediato de decisões liminares. Há um conjunto de direitos processuais que formam o regime jurídico dos litígios coletivos sobre a posse e a propriedade. Outrossim, a solução destes processos nunca será fácil. Envolve a ponderação de direitos fundamentais, interesses legítimos e valores abrigados pelo ordenamento jurídico. Daí se falar em soluções constitucionais destes conflitos. A compreensão da ocupação de terras como um movimento integrante de um circuito de precariedade e violência, caracterizado pela ausência ou deficiência de políticas habitacionais inclusivas e, como efeito, por um estado permanente de insegurança possessória, é fundamental para compreender que o processo judicial não é um fim em si mesmo. A não adoção de soluções jurisdicionais que coloquem termo a este circuito apenas estimulam a inauguração de processos em sequência, sem o atendimento adequado da população perseguida. A regularização fundiária urbana apresenta este potencial de ser uma solução estrutural, pois permite a permanência da população e a melhoria das condições habitacionais, urbanísticas e ambientais, e mediadora do conflito. Daí enaltecer o papel de resistência às ofensivas violadoras de direitos humanos, exercida pelas defensorias públicas, advogados e advogadas populares e entidades de proteção de direitos humanos, entranhadas em uma rede inter-institucional, formada por entidades, institutos, coletivos e movimentos sociais, universidades, lideranças, que se somam em um contra-movimento à pretensão remocionista, apresentando possibilidades garantidoras do direito à moradia das populações vulnerabilizadas.

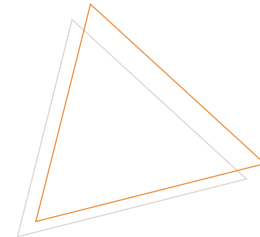
QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Por que é importante que qualquer decisão que envolva a remoção de pessoas seja tomada por um juiz ou tribunal? Quais são os direitos que devem ser assegurados aos ocupantes?
2. Como a regularização fundiária pode ser utilizada como instrumento para evitar despejos? Qual deve ser o papel dos órgãos responsáveis pela política habitacional nos conflitos fundiários urbanos?
3. Qual a importância da gestão democrática e da participação dos movimentos populares na formulação e acompanhamento da política urbana? Como isso pode contribuir para a luta pela democratização do acesso à terra no Brasil? Como isto pode ocorrer na prática? De exemplo da sua experiência ou do seu conhecimento.



BIBLIOGRAFIA

- AMORE, Caio Santo. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade – um estudo sobre as zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 285 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.
- BASSUL, José Roberto. [Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.](#)
- CARDOSO, Patrícia de Menezes. Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária. 2010. 309 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- GRAZIA, Grazia de. "Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas". In: OSORIO, Leticia. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2002.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alvez; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JÚNIOR, Nelson (orgs): Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2020.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único, desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.
- _____. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo, 2015. 351f. Tese de Livre-Docência Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo – USP
- _____. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas, 1994. In: Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras frente na crise / Luzi César de Queiroz Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Júnior (organizadores). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169–243.
- _____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. In: Estudos Avançados, 25 (71), 2011.



DEFENSORIA PÚBLICA: ATRIBUIÇÕES E POSSIBILIDADES NA DEFESA DOS DIREITOS NOS CONFLITOS COLETIVOS

Guilherme Pimentel¹ – Ouvidor Externo DP/RJ

Maria Carmen Sá² – Defensora Pública

Maria Júlia Miranda³ – Defensora Pública

1. INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública é uma instituição pública, prevista no artigo 134 da Constituição Federal⁴, e que tem como missão principal prestar assistência jurídica integral e gratuita para a população em situações de vulnerabilidades, além de promover os Direitos Humanos.

A face mais conhecida da vulnerabilidade é a ausência de condições financeiras para pagar um advogado e os custos de um processo judicial. A Defensoria Pública, portanto, foi criada para garantir o acesso à Justiça de pessoas das camadas mais desprivilegiadas do país.

De um primeiro momento, focada na atuação individual, a Defensoria Pública foi, com o tempo, passando a defender interesses coletivos, de grupos que têm seus direitos violados.

Para que a Defensoria possa cumprir os seus objetivos, levando as demandas ao Judiciário ou garantindo direitos através de incidência em políticas públicas, foi assegurada a sua autonomia funcional. Ou seja, apesar de ser uma instituição pública, a Defensoria pode defender direitos dos usuários do seu serviço e propor ações contra qualquer um, seja particular ou órgão público, e até mesmo contra a União, estados e municípios.

¹Guilherme Pimentel é advogado formado pela UERJ, trabalhou na CDH da ALERJ, desenvolveu e coordenou o Defezap. Atualmente, é ouvidor-geral externo da Defensoria Pública do RJ, eleito para o biênio 2020-2021.

²Maria Carmen de Sá é Defensora Pública no Estado do Rio de Janeiro desde 2001, titular da 8ª Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Especialista em Política e Sociedade pelo IESP-UERJ.

³Maria Júlia Miranda, Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro de 2001, DEA em Droit de L'Homme et Libertés Publiques - Paris X, validado como mestrado pela UFF, especialista em Ciências Criminais e Segurança Pública pela UERJ.

⁴ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Da mesma forma que existem a Justiça Federal e a Justiça Estadual, também foram criadas a Defensoria Pública da União e as defensorias dos estados. O que define qual das defensorias públicas deve atuar, é o direito que está sendo protegido e contra quem. Se, por exemplo, uma ocupação está numa área particular ou em área pública pertencente ao estado ou município, a Defensoria Pública do estado deve ser acionada. Contudo, se as terras em litígio pertencem a União, é a vez da Defensoria Pública da União ser procurada.

As estruturas das Defensorias variam muito de estado para estado, assim como a situação da Defensoria Pública da União. Enquanto no Rio de Janeiro podemos contar com cerca de 800 defensores para o estado, garantindo a presença da instituição em todas as comarcas, a Defensoria Pública da União conta com 400 defensores para cobrir todo o Brasil. O mesmo acontece com alguns estados que não reconhecem a importância da Defensoria como instrumento essencial para a realização do direito fundamental do acesso à Justiça. No Pará, por exemplo, que é o segundo estado brasileiro em tamanho, com 1.247.955,238 km², e com sérios conflitos fundiários, a instituição conta apenas com 240 defensores.

A Defensoria Pública atua na defesa de direitos individuais, quando alguém acha que seu direito foi violado, como na hipótese da compra de um produto defeituoso; ou quando há interesse no divórcio. Mas também atua em conflitos coletivos, quando são várias as pessoas que tiveram o direito violado. Nesse caso, fala-se em grupo em situação de vulnerabilidade.

Existe em documento internacional, as Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade, conhecido como 100 Regras de Brasília, que busca estabelecer o conceito de pessoas em condição de vulnerabilidade, objetivando impor regras de acesso à Justiça para tais grupos e indivíduos.⁵

O reconhecimento da possibilidade da Defensoria Pública atuar em conflitos coletivos é relativamente recente. No início, apenas se cogitava nessa possibilidade quando o conflito envolvia possível violação aos direitos dos consumidores. Mas desde 2007, com a edição da Lei 11448/2007, posteriormente confirmada pela Lei 132/09, que alterou a Lei Orgânica da Defensoria Pública, passou-se a admitir a possibilidade da instituição atuar em qualquer conflito coletivo, quando as pessoas que desejam a defesa da Defensoria forem, em sua maioria, economicamente pobres. Essa legitimidade foi questionada em juízo, mas o Supremo Tribunal Federal confirmou a possibilidade dessa atuação.

2. A ATUAÇÃO DA OUVIDORIA EXTERNA

Atualmente, muitos desses conflitos coletivos chegam às Defensorias através de suas Ouvidorias Externas. O (A) ouvidor (a) externo é uma pessoa que não é membro da Defensoria e é escolhida para o cargo com a participação da sociedade civil.

Infelizmente, até a data do fechamento deste texto, 13 Defensorias estaduais, além da Defensoria Pública da União, ainda não implementaram suas Ouvidorias Externas, apesar da Lei Complementar 132, que determina sua criação, ser de 2009.

⁵ Para acesso ao documento: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>

A Ouvidoria Externa, por ser ocupada por uma pessoa da sociedade civil, muitas vezes identifica ou recebe demandas que envolvem a violação de direitos de muitas pessoas, em especial em temas que já são discutidos e monitorados por entidades da sociedade civil que atuam em defesa de políticas públicas.

A partir dessa identificação, a Ouvidoria faz a interlocução com os órgãos de atuação jurídica da Defensoria, auxiliando no diálogo da instituição com a sociedade civil.

Esse diálogo tem muitas potencialidades. A primeira delas é justamente a identificação rápida de demandas da população em que a atuação da Defensoria possa produzir um impacto positivo para assegurar os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Nem sempre essas demandas chegam rapidamente para a instituição, pois os órgãos de atuação jurídica, muitas vezes, ficam sobrecarregados com o trabalho técnico, tornando inviável a destinação de tempo e energia para o recebimento direto de todas as demandas da sociedade civil.

Por outro lado, a própria sociedade civil nem sempre conhece as linhas de atuação dos órgãos da Defensoria e seus repertórios que podem contribuir para a defesa de um direito ou política pública. Assim, por ser um espaço destinado à escuta atenta da população e das diversas organizações sociais, a Ouvidoria Externa acaba cumprindo um papel potencializador da aliança entre a sociedade civil e a Defensoria na defesa do acesso aos direitos.

Outro efeito positivo da atuação da Ouvidoria Externa é o aumento da capacidade de acompanhar os efeitos concretos das medidas adotadas pela Defensoria Pública. Da mesma maneira como a proximidade do/a ouvidor/a com a sociedade civil torna a identificação de demandas mais rápida e qualificada, a atuação da Ouvidoria Externa também pode ser decisiva para a fiscalização do cumprimento de medidas conquistadas pela Defensoria em prol da população.

Quando há uma determinação judicial assegurando o direito de uma pessoa ou coletividade, normalmente as organizações da sociedade civil são as primeiras a tomar conhecimento do descumprimento dessa determinação. Por isso, uma Ouvidoria em comunicação permanente com a sociedade civil organizada é capaz de produzir informações sobre a efetividade de uma conquista judicial e, assim, os órgãos de atuação jurídica da Defensoria podem tomar as medidas necessárias para que essa determinação judicial em favor da população não seja apenas “para inglês ver”.

Em paralelo aos atendimentos e ao trabalho de aperfeiçoamento estrutural, a Ouvidoria também pode cumprir uma função de educação em direitos junto à sociedade civil. Através da interlocução com os órgãos de atuação da Defensoria, o/a ouvidor/a tem a oportunidade de sistematizar informações relevantes para a população saber como agir para a preservação de um direito ou para buscar reparação diante de uma violação. Este trabalho, que é feito por meio de cursos ou materiais de comunicação, tende a qualificar a relação da Defensoria com a sociedade, criando mais entrosamento entre a instituição e as organizações que atuam em contato direto com os conflitos e violações. A partir dessa conexão entre a qualidade técnica do serviço público de acesso à Justiça e a capilaridade da atuação da sociedade civil, a defesa de direitos ganha maior agilidade e potência.

3. EXEMPLOS DE CONFLITOS COLETIVOS EM QUE A DEFENSORIA PÚBLICA ATUA

São inesgotáveis os conflitos que permeiam a sociedade. Aqui, nesse texto, vamos tratar de alguns que acontecem na cidade e que indicam que muitos desses conflitos são decorrentes da enorme desigualdade social, da segregação sócio-espacial e do racismo estrutural.

- **MORADIA**

Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional estimado em 2019 foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana. Contraditoriamente, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, sendo 80,3% localizados em áreas urbanas. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados imediatamente. Ou seja, realmente há mais imóveis vazios, sem cumprimento da função social, do que famílias sem casa!

Dessa forma, diante da ausência de política habitacional contínua que garanta à população mais pobre o acesso à moradia em áreas infraestruturadas da cidade, as ocupações urbanas passaram a ser uma realidade em todas as capitais brasileiras e em cidades de médio porte.

Quando há risco da perda desses imóveis pelos seus ocupantes que dali fizeram o seu lar, a Defensoria Pública é chamada a atuar na defesa da ocupação. Quando a ocupação já está consolidada há, pelo menos, 5 anos, num imóvel privado, normalmente a defesa judicial acontece com a alegação da usucapião constitucional. Contudo, a situação é mais complicada quando a ocupação é recente ou o imóvel é público. Nessa hipótese, além da defesa judicial, a Defensoria realiza tratativas com o poder público para assegurar o direito à moradia.

Apesar da Defensoria Pública entender que um imóvel abandonado, que não cumpre sua função social, não merece proteção em detrimento de uma posse exercida para fins de moradia, o Poder Judiciário vem entendendo de forma diferente e, na maior parte das vezes, determina o desalijo (despejo) das pessoas.

Mas há situações em que grupos procuram a Defensoria para garantir a segurança da posse do imóvel e evitar um conflito futuro. Nessas hipóteses, se o imóvel é particular, é possível pensar na propositura de uma ação para o reconhecimento da usucapião, transformando a posse numa propriedade. E sendo público ou particular, cabe a análise da possibilidade da regularização fundiária.

- **ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

A segregação sócio-espacial, característica das cidades brasileiras, determina a existência e a qualidade de serviços públicos para as regiões mais nobres das cidades, enquanto as favelas e periferias padecem de falta de transporte coletivo, água, tratamento de esgoto, luz, saúde e educação.

A carência e a baixa qualidade dos serviços públicos também chegam em forma de demanda coletiva na Defensoria Pública. Esse é um tema bastante complicado de ser tratado através de ações judiciais porque parte do Poder Judiciário entende que serviços públicos são políticas públicas e que cabe exclusivamente aos governantes fixá-las.

Entretanto, a Defensoria muitas vezes consegue comprovar que a política pública já foi escolhida pelo governo, tornando obrigatória a sua implementação.

Por exemplo, estados e municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Prevenção e Mitigação de Danos assumiram o compromisso de realizar obras de contenção de encostas, esgotamento sanitário, drenagem de águas, com o objetivo de reduzir chances de deslizamentos e enchentes que podem levar a população residente em territórios mais vulneráveis a perder a vida, a moradia ou objetos pessoais.

Assim, diante da inércia das gestões, sobretudo estadual e municipal, ações acabam sendo propostas para que o Judiciário obrigue os entes a realizarem as obras necessárias para evitar tragédias decorrentes de fenômenos naturais, como chuva e cheia de rios.

Com a propagação da pandemia da Covid-19 pelo mundo, em que as orientações principais para evitar o contágio são o distanciamento social e a lavagem das mãos com água e sabão, ficou evidente que os direitos humanos de acesso à moradia e à água não são garantidos a toda população brasileira.

Vários defensores e defensoras pelo Brasil afora atuaram juntos às assembleias legislativas dos estados para aprovação de leis que impedissem os despejos no período da pandemia mundial e garantissem o fornecimento de água para todos.

Muitas ações também foram propostas para garantir que as concessionárias efetivamente assegurassem o fornecimento de água às famílias por qualquer meio, como a colocação de torneiras públicas, reservatórios comunitários ou fornecimento de carros pipa.

• **SEGURANÇA PÚBLICA**

Recentemente, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro em conjunto com outros movimentos populares ingressaram no Supremo Tribunal Federal como amigos da corte, para questionar a política de segurança pública adotada pelo estado para as favelas.

As incursões policiais nas áreas das cidades onde pobres e negros moram ocorrem sem qualquer respeito às normas internacionais de restrição de uso da força e respeito aos direitos humanos.

Dessa forma, dados do Instituto de Segurança Pública demonstram que, em 2019, apesar do estado apresentar os menores valores de morte violenta desde o início da série histórica em 1991, as mortes por intervenção de agente do estado atingiram o patamar mais alto da série histórica iniciada em 1998, com aumento de 18,3% em relação a 2018. A principal vítima dessa política pública é o jovem negro.

4. EDUCAÇÃO

A atuação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro foi fundamental para tentar garantir o direito à educação às crianças moradoras de favelas e reduzir minimamente a diferença entre a educação de ricos e pobres do estado. A instituição propôs Ação Civil Pública para que operações policiais não fossem realizadas em horário de entrada e saída das escolas, assim como fosse proibida a utilização de helicópteros num raio de 2km da área escolar. O pedido se justificava, pois no Rio é comum que a polícia utilize aeronaves como plataforma de tiro durante as operações.

Outro exemplo ligado ao direito à educação foi a ação proposta pela Defensoria do Rio para garantir a manutenção da alimentação escolar durante a pandemia, em que as crianças estavam longe da escola, mas continuavam realizando atividades pedagógicas através do ensino remoto.

Além disso, em 2017, a Defensoria do Rio teve que acessar o plantão de final de semana do Poder Judiciário para que a gratuidade do transporte intermunicipal fosse mantida para alunos das escolas federais e municipais em todo o estado, diante do anúncio do governo estadual, numa sexta-feira, de que interromperia o custeio desse transporte para todos os alunos que não estivessem matriculados em escolas estaduais, a partir da segunda-feira seguinte.

Todas essas ações são possíveis, porque a atuação do Estado violou o direito fundamental à educação, previsto no art. 6º da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

A função da Defensoria Pública de garantir o acesso à Justiça à população mais vulnerável do Brasil e promover os Direitos Humanos apenas se realizará se de fato as demandas chegarem à instituição. Havendo violação de direitos e pessoas vulneráveis, a Defensoria deve ser acionada para que cumpra seu papel constitucional.

Acesse a Defensoria Pública do seu estado.

Conheça aqui um pouco das atuações coletivas da Defensoria Pública em diferentes estados:

https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Relat_rio_de_Atua_es.pdf

[https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_Relat_rio\(1\).pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_Relat_rio(1).pdf)

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Após a leitura do texto, analise o território onde atua e identifique situações de violação de direitos que atingem um grupo ou coletivo e que podem ser levadas à Defensoria Pública.

2. No seu estado, a Defensoria é dotada de Ouvidoria Externa? Vc já teve contato com ela? Como foi?

3. Já houve a necessidade de acionar a Defensoria Pública para a defesa de direitos em conflitos coletivos? Como foi a experiência?

MINISTÉRIO PÚBLICO E MOVIMENTOS SOCIAIS: ENCONTROS E DESENCONTROS

Julio José Araujo Junior¹

De todas as inovações do texto constitucional, a previsão de um novo papel para o Ministério Público foi das mais impactantes. O órgão, que já detinha a titularidade da ação penal, como ocorria em outros países do mundo, passou a dispor de um acervo amplo de atribuições, muitas delas relacionadas à busca de efetivação dos direitos que a Constituição enunciava, como meio de garantia da defesa da ordem jurídica e da sociedade. Caberia também ao Ministério Público um papel de controle das demais instituições.

Neste novo modelo, a atuação parecerista tradicional tornara-se insuficiente, já que os interesses antes defendidos eram eminentemente individuais, ainda que indisponíveis. Desta feita, o novo perfil impunha uma atuação mais ampla, que abarcaria interesses coletivos e difusos da sociedade como um todo e o papel de ombudsman não eleito da sociedade brasileira.²

Diante de tantas atribuições que o Ministério Público passou a ter, cabe avaliar se é possível pensá-la como um espaço de interação e participação dos movimentos sociais que torne viável tanto o controle social como a atuação efetiva em favor da concretização de direitos.

Por se tratar de uma instituição com atribuições na defesa de direitos, o aumento de funções deveria ter sido acompanhado por mecanismos de accountability e responsividade. Estes, por sua vez, deveriam levar em consideração as formas de influência e controle das decisões do Ministério Público por cidadãos e movimentos sociais. Afinal, é necessário não apenas ter ciência, mas também influir nas pautas que o Ministério Público levará a cabo ao tratar dos direitos humanos.

Na prática, porém, a independência funcional de seus membros e a falta de accountability têm favorecido a manutenção de um Ministério Público bastante heterogêneo, que reflete as disputas políticas e as visões na sociedade, tornando difícil e imprevisível a sua linha de atuação em direitos humanos, a despeito da existência de órgãos centrais de coordenação e revisão.

Nesse sentido, o caráter voluntarista da atuação dos membros do Ministério Público tem, de fato, propiciado que cada representante do órgão estabeleça uma agenda específica para desempenhar o papel de “agente político da lei”, conforme a expressão de Rogério B. Arantes.³

¹ Procurador da República no Rio de Janeiro. É mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutorando em Direito Público pela UERJ. É especialista em Política e Sociedade pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e membro da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD). Graduou-se em Direito pela Universidade de São Paulo, em 2005.

²MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org.). Uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, p. 65-94, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/xw5DiR>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

³ARANTES, ROGÉRIO B. Ministério Público na fronteira entre política e justiça. São Paulo, Procuradoria-Geral de Justiça em convênio com a Associação Paulista do Ministério Público, vol. 197, p. 325-335.

Embora tenha passado a deter um papel relevante na defesa da sociedade e de grupos sociais vulneráveis, com alto grau de autonomia da instituição e de seus membros, o Ministério Público não dispõe de accountability horizontal forte nem controle social da sua atuação.

Assim, apesar de o órgão abordar quase todos os assuntos importantes e caros a diversos grupos sociais vulneráveis, a responsividade é baixa. Isso significa que as pessoas negras, os trabalhadores e as trabalhadoras sem terra, os povos indígenas, os sem teto e entidades ambientalistas têm dificuldades em interferir nos rumos das decisões que a instituição adota acerca de pautas que lhes dizem respeito.

Prevalece, na prática, a forma de atuação de cada membro: tais interações, pelo menos do ponto de vista institucional, dependem de movimentos voluntaristas e proativos de integrantes da instituição com propensão a uma maior incidência de diálogo. A autonomia de cada membro, por outro lado, serve como escudo às interferências indevidas de orientação de órgãos de cúpula da instituição, de modo que a institucionalização de práticas promocionais se torna ilusória no presente.

Em verdade, o Ministério Público não acompanhou outros processos de participação que se desenvolveram desde a promulgação da Constituição de 1988. Quanto a esse aspecto, o incremento da participação que se desenvolveu desde a Constituição de 1988 não chegou ao Ministério Público. A carta estimula a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e, ainda, criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227). Além disso, o texto estabeleceu no art. 14 instrumentos de participação direta – iniciativa popular, referendo e plebiscito –, os quais não são os únicos. Prova disso é a existência de conselhos para o acompanhamento de políticas públicas direcionadas à educação e à saúde, já consagrados como prática constitucional que empodera os atores sociais e assegura um controle social das gestões empreendidas nessas áreas.

Como afirmam Cláudia Feres Faria e Luciana Tatagiba, a institucionalização da participação no Brasil foi compreendida de diferentes formas: i) arenas de diálogo e negociação a respeito de recursos públicos; ii) espaço de relação entre atores que possuem mais recursos materiais e simbólicos que outros; e iii) arenas dependentes de projetos políticos que disputam o cenário macropolítico.⁴ Ambas observam que desde 1988 houve o fortalecimento da infraestrutura participativa no Brasil, apesar de os resultados qualitativos estarem aquém da promessa legal. No que se refere ao Ministério Público, pode-se dizer que a infraestrutura participativa ainda não foi sequer devidamente construída. Como consequência, os instrumentos de accountability mantêm-se frágeis.

⁴ FARIA, Cláudia Feres; TATAGIBA, Luciana. Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). A Constituição de 88 – trinta anos depois. Curitiba: Ed. UFPR, 2018, p. 281-303.

Os movimentos sociais, por sua vez, não deixaram de perceber a importância do papel da instituição e acompanhar os seus passos, mesmo quando estes não atendem a seus anseios. Mesmo diante de uma agenda tão autônoma do órgão, os movimentos pressionam e influenciam na sua elaboração. As transformações por que passaram os movimentos sociais ao longo das décadas também lhes destinaram papéis diferentes, em que a forma de confronto e a busca – ou não - de uma interlocução privilegiada com o Estado vão ser características definidoras de cada movimento.

Ao analisar os quatro encontros com movimentos sociais realizados entre 2013 e 2017 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), constatei que a institucionalização da participação social dos movimentos no órgão não é elevada, embora isso não signifique que as interações não sejam vivenciadas. Os relatos deixam claro que o Ministério Público é um ator relevante, dado o poder de que dispõe e as atribuições que possui, e há clareza de que existem possibilidades de aliança com alguns setores da instituição.

O grau de interação, por sua vez, depende da característica e do grau de institucionalização do movimento, bem como da pauta que defende, uma vez que nem sempre o Ministério Público é visto como um aliado no aprofundamento de uma luta social, podendo ser encarado como o agente capaz de enfraquecê-la. Os relatórios dos encontros do CNMP indicam que certos movimentos, como os ligados a pessoas com deficiência e povos indígenas e quilombolas, tendem a ter melhor acolhida que o movimento de população em situação de rua ou o movimento dos trabalhadores rurais sem terra.

Os encontros demonstraram ainda que o Ministério Público possui interações mais próximas com movimentos que tratam de determinadas pautas. As falas dos participantes indicam lamento em alguns casos, quando, por exemplo, se critica a falta de atuação no combate ao racismo institucional e na investigação de crimes contra a população negra ou na defesa das pessoas em situação de rua. Houve também momentos de reconhecimento, como naquele feito a certas atuações no combate à corrupção e na defesa da saúde ou de pessoas com deficiência.

A realização de encontros com movimentos sociais, nesses moldes, tem aspectos positivos, pois permite ao Ministério Público expor-se ao contato e receber críticas que nem sempre é possível fazer diretamente nas unidades, sobretudo naquelas mais cerradas ao diálogo com o público. A interação nos quatro encontros e a análise dos quatro relatórios permitem verificar que certos problemas se repetem e poderiam ensejar uma atuação coordenada do órgão para enfrentá-lo. A preocupação em apresentar uma prestação de contas, como ocorreu no quarto encontro, é um exemplo de boa prática nessa interação.

Além disso, os encontros permitiram que os movimentos sociais expusessem livremente críticas fortes ao Ministério Público, como a de “influência do poder político” nos Ministérios Públicos estaduais, a “falta de compromissos com causas sociais”, o racismo institucional e a falta de atenção a pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis. A propósito, os grupos mais críticos foram os representantes de movimentos cujas pautas tratam majoritariamente de pessoas mais vulneráveis, o que demonstra um certo distanciamento do Ministério Público em relação a esse público. Em contrapartida, em temas como combate à corrupção e pessoas com deficiência, havia uma maior proximidade do órgão com os movimentos e destes com a atuação institucional.

Por outro lado, alguns aspectos negativos devem ser destacados. Os encontros não geraram encaminhamentos institucionais uniformes na forma de atuação em relação às pautas. Houve a edição de um ato formal de estímulo a novos encontros, mas não se estabeleceu qualquer mecanismo institucional e permanente de abertura. Ainda que esse diálogo gere efeitos indiretos, como se depreendeu de medidas que foram adotadas após demandas nos encontros (nome social / grupo LGBT, parecer sobre cotas / grupo racismo e cadastro nacional de violência doméstica, por exemplo), a falta de previsibilidade e vinculação mantém o órgão numa lógica voluntarista.

Ademais, ao impor o enquadramento de “fins lícitos” para classificar um movimento social, como se extrai da Recomendação nº 61/2017, a interação pode sofrer limitações, exigindo-se que a expressão do movimento social se dê nos termos desejados pelo Ministério Público. Acresça-se que os encontros e, sobretudo, a recomendação pautaram-se na lógica de colaboração dos movimentos com o Ministério Público, em caráter instrumental, como se eles estivessem ali para oferecer subsídios para a atuação do órgão, e não para controlá-lo e influenciar nos seus rumos. Além disso, a despeito de as críticas mais contundentes terem sido registradas, a ausência de encaminhamentos mais claros acerca de medidas em resposta a elas denota a fragilidade dos mecanismos de controle.

Constata-se, ademais, que faltaram debates relacionados à reforma agrária, à moradia e aos direitos dos trabalhadores, os quais acabaram sendo mencionados na recomendação. Ficou patente, ainda, que houve nos encontros desigualdade no tratamento de membros do Ministério Público e movimentos sociais. É o que se depreende das críticas à desigualdade na distribuição do tempo e a ênfase nas “questões técnicas”, como se estas desautorizassem a participação dos movimentos.

Outro fator negativo diz respeito ao alcance das discussões. Apenas um grupo pequeno de membros participou das discussões, enquanto existe uma massa silenciosa de integrantes do Ministério Público que não está acompanhando esses debates e que segue exercendo os seus trabalhos com ampla autonomia. Esses membros seguem adotando uma agenda própria, alheios a uma recomendação que consideram não obrigatória.

Pode-se concluir, assim, que os encontros escancaram o problema inicial: o Ministério Público não construiu uma infraestrutura participativa. Considerando esse aspecto e a realidade de múltiplos Ministérios Públicos dentro da mesma instituição, as interações com movimentos sociais tornam-se variadas, com encontros e desencontros. O perfil do membro, a agenda discricionariamente elaborada, a característica do movimento social, os direitos especificamente tratados e os grupos sociais defendidos são fatores fundamentais para avaliar as possibilidades de diálogo do Ministério Público com movimentos sociais.

Não obstante, há saídas positivas: a capacidade de pressão dos movimentos sociais pode interferir nessa agenda, goste-se ou não, e, apesar do risco de o conceito de movimentos sociais ter um caráter limitador, a recomendação do CNMP serve para mostrar o respaldo institucional à interação com os diversos grupos.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Você conhece as funções do Ministério Público?
2. Você tem alguma experiência em que precisou recorrer ao Ministério Público, enquanto coletivo? Como ocorreu? Qual sua avaliação?
3. Como poderíamos pensar no controle social do Ministério Público?

INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE AUXÍLIO NAS LUTAS POPULARES ▲▲▲

Fernanda Carolina Costa¹
Tarcyla Fidalgo²

Para grande parte da população brasileira o poder judiciário é um ator distante, estranho e até mesmo ameaçador. Para muitos, a relação estabelecida com esse poder vem sempre associada a alguma infração cometida e que estará associada a alguma medida punitiva.

Mas para que serve o poder judiciário? O Poder Judiciário tem o papel de julgar os conflitos que surjam na sociedade buscando solucioná-lo. Esse julgamento deve se dar de acordo com as leis em vigor que serão interpretadas e a sua aplicação ao caso concreto será disputada por alguns operadores do direito - juiz, promotor, advogado.... O judiciário tem que ser provocado, acionado formalmente e as partes envolvidas precisam, na maioria das vezes, ser representadas por um advogado - uma outra figura também bem distante do dia a dia da maior parte da população.

Apesar da desconfiança geral da população em relação ao poder judiciário, é certo que há uma grande potencialidade nesta esfera para a proteção de direitos que não deve ser ignorada. Assim como outros espaços, o poder judiciário se configura como uma arena de disputa que, apesar de pouco amigável para os movimentos e organizações da sociedade civil dedicadas à garantia de direitos, é indispensável na luta cotidiana.

Sendo assim, o presente texto pretende abordar alguns instrumentos jurídicos que podem ser manejados por agentes, individualmente, ou instituições, de forma coletiva, no cotidiano das lutas populares por direitos nas cidades brasileiras. A abordagem aqui adotada não será técnica jurídica para facilitar a compreensão sobre os limites e potencialidades de cada instrumento trazendo, no entanto, seus principais requisitos e procedimentos.

¹Doutoranda e mestra em planejamento urbano e regional pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano Universidade Federal de Pernambuco, especialista em planejamento e uso solo urbano pelo IPPUR/UFRJ e vice diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

²Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestra em direito da cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, especialista em sociologia urbana e planejamento urbano e conselheira sudeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

Nosso ordenamento jurídico possui vários instrumentos que podem ser utilizados nas lutas populares. Dentre eles destacamos: (i) Habeas Corpus; (ii) Ação civil Pública; (iii) Representação ao Ministério Público; (iv) Ação Popular; (v) Habeas data; (vi) Termo de Ajustamento de Conduta e (vii) Denúncia e representações a organismos internacionais.

O primeiro instrumento a ser abordado é o **Habeas Corpus**, previsto no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal (art. 5, LXVIII). O Habeas Corpus é instrumento para proteção da liberdade de locomoção, comumente utilizado em casos de prisões indevidas ou ilegais. Qualquer pessoa pode impetrar um Habeas Corpus, não sendo necessário um advogado ou o pagamento de qualquer valor - para um profissional ou como taxa para o judiciário. É uma ação que tem um processamento rápido e deve trazer as circunstâncias da prisão indevida/ilegal e os motivos de seu não cabimento.

Como se pode perceber, o Habeas Corpus é um instrumento de simples utilização, sem maiores empecilhos burocráticos ou financeiros, e que se coloca como ferramenta principal em casos de privação de liberdade indevida. Importante destacar que caso a prisão ocorra fora do horário de expediente forense, o Habeas Corpus deve ser apresentado ao juiz que esteja no plantão judiciário, existente em todos os lugares e instâncias judiciais, 24 horas por dia, exatamente para garantir que casos urgentes não tenham que aguardar a retomada do expediente para serem encaminhados.

A **Ação Civil Pública - ACP** é um tipo especial de ação judicial criada pela Lei 7.347/85 que tem como objetivo proteger direitos difusos - cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias provocadas por um determinado fato - e direitos coletivos - cujos titulares são pessoas integrantes de um determinado grupo, categoria ou classe. A ACP busca apurar as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural, qualquer outro interesse difuso ou coletivo, infração à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao ao patrimônio público e social.

Diferentemente da Ação Popular, onde qualquer pessoa - física ou jurídica - pode ser autora, a ação civil pública só pode ser proposta por entes públicos e associações privadas relacionadas na lei e que atendam aos requisitos previstos no artigo da 5º do mencionado instrumento legal - Ministério público, defensoria pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista, como também associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que tenham entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Podem ser alvo de uma ACP qualquer pessoa, física ou jurídica, estatal ou não, que cause dano a algum dos bens citados na Lei nº 7.347/85. A possibilidade de entes privados poderem propor uma ACP representa um grande aliado à democracia e à defesa de direitos difusos e coletivos. Trata-se de um instrumento na luta contra a morosidade do Estado e até mesmo contra a apropriação deste por grupos privados. A Ação Civil Pública é gratuita, não sendo necessário o pagamento de custas processuais.

Considerando que a Ação Civil Pública não pode ser proposta por movimentos ou por indivíduos, a possibilidade de acionamento deste instrumento se dá por meio de provocação a uma das entidades legitimadas para propor a ação. Essa provocação pode ser feita informalmente - por um ofício, por exemplo - ou formalmente por meio de uma representação a um dos entes públicos legitimados. Vamos tratar a seguir, mais detidamente, a **representação ao Ministério Público**, órgão que tem a função de "custus legis" que é ser o fiscal da legalidade em qualquer situação.

A representação é um instrumento de notícia sobre possíveis ilegalidades presentes em qualquer ato, de ente público ou privado, e em qualquer âmbito da vida social. Via de regra não possui formato definido, devendo conter, no entanto, a identificação de autoria e relato - o mais completo possível - sobre a situação de ilegalidade identificada. O Ministério Público, em sua atuação como fiscal da legalidade, tem o dever de apurar as representações e verificar se cabe a adoção de alguma medida legal, como a propositura de Ação Civil Pública, por exemplo.

Em termos procedimentais, a representação deve ser protocolada no Ministério Público - presencial ou virtualmente - e deverá ser gerado um número de protocolo que permitirá ao autor acompanhar sua tramitação interna e as medidas eventualmente adotadas sobre o tema.

Embora tenha a obrigação de apurar as possíveis ilegalidades denunciadas na representação, o Ministério Público não fica obrigado a adotar medidas sobre o tema, podendo entender pelo arquivamento da representação. Essa possibilidade fragiliza o instrumento que, no entanto, se mantém como uma importante ferramenta para que os movimentos, instituições e indivíduos, que vivenciem ou presenciem uma ilegalidade, possam provocar a atuação do órgão que tem a função constitucional de fiscal da lei.

Na sequência dos instrumentos, o **Termo de Ajustamento de Conduta - TAC** é uma ferramenta utilizada por órgãos públicos, e bem frequentemente pelo ministério público, para resolução negociada de conflitos e ajuste de condutas contrárias à lei. Também é conhecido como Termo de Ajuste de Conduta ou Compromisso de Ajustamento de Conduta. O TAC é um acordo firmado entre o órgão público e o violador de um direito coletivo com o objetivo de prevenir danos e ações ilegais.

O TAC busca impedir que uma situação de ilegalidade continue acontecendo ou reparar/indenizar o dano ocorrido, evitando ações judiciais, porém, se o acordo estabelecido no TAC não for cumprido, deverão ser levadas adiante ações judiciais visando o seu cumprimento. Assim, podemos afirmar que o TAC é um dispositivo legal aplicado fora do judiciário que impõe àquele que provocou um dano coletivo a obrigação de fazer, de não fazer ou de indenizar como forma de adequar suas condutas à legalidade. As penalidades no caso de não cumprimento do acordo são fixadas no próprio TAC e podem ser exigidas posteriormente no judiciário.

O TAC pode ser utilizado para diversas áreas, inclusive para ajustes de conduta relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística, à moradia e ao patrimônio cultural. O instrumento foi introduzido no nosso ordenamento jurídico pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/90). Já o TAC, dotado de eficácia de título executivo extrajudicial, foi introduzido no § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, através do art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei 8078/90).

Apesar de só poder ser firmado por órgão público, excluindo a iniciativa de movimentos, instituições e indivíduos, o TAC é uma possibilidade de resolução de conflitos que pode ser cobrada diretamente destes órgãos a partir de ofícios, representações, manifestações e qualquer outra forma de pressão popular.

Por sua vez, a **Ação Popular - AP** é prevista no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição que estabelece que “ qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. Trata-se de instrumento destinado à anulação de atos que causem dano ou ameacem o patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultura. É um instrumento que propicia a participação popular na proteção de valores e bens especificados.

A ação popular é um instrumento existente no nosso ordenamento jurídico desde a Constituição Federal de 1824, mas o formato que temos hoje decorre da Lei 4.717/65. Existem três pressupostos para a proposição da ação: a condição de eleitor do proponente, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato que se quer evitar ou questionar e a lesividade decorrente do ato praticado. Na ação popular é possível requerer a concessão de liminar - uma decisão provisória proferida em caráter de urgência, para garantir ou antecipar um direito que tem perigo de ser perdido. Essa decisão pode ser revista -, para evitar que o ato que pode causar dano ao prejuízo ao Estado se concretize. Para a propositura de uma ação popular é necessário o patrocínio de um advogado.

Neste sentido, a ação popular é instrumento de grande importância para instituições e indivíduos envolvidos nas lutas populares, considerando que se trata de possibilidade de provocação do judiciário sem custos e com possibilidade de decisão rápida para suspender ato lesivo, ato que cause prejuízo ou dano. Sua propositura também tem um peso argumentativo e político relevante, que deve ser levado em consideração na escolha dos agentes por esta opção.

O Habeas Data, por sua vez, é instrumento previsto na Constituição Federal (art. 5, LXXII) que se destina à obtenção de informações de qualquer órgão ou ente público. A administração pública é obrigada a prestar informações a qualquer indivíduo ou grupo sobre sua atuação. Caso haja recusa, o solicitante poderá ingressar com o Habeas Data para que o judiciário emita uma ordem para a prestação de informações pela administração pública.

Qualquer pessoa pode ingressar com um Habeas Data desde que comprove a recusa de órgão da administração pública de prestar informação previamente solicitada sobre si. Embora seja gratuito, o habeas data exige a representação por advogado e tem tramitação mais rápida no judiciário.

Assim, o habeas data se configura como instrumento importante na luta contra omissões e recusas da administração pública em fornecer informações sobre indivíduo, movimento ou entidade uma vez provocada. A gratuidade e o procedimento mais rápido são pontos positivos importantes deste instrumento.

O habeas data perdeu um pouco sua importância depois da entrada em vigor da Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como a **Lei de Acesso à Informação** que tem como objetivo garantir o acesso a informações a todo e qualquer cidadão ou cidadã. Assim, os órgãos públicos passaram a ter a obrigação de disponibilizar as informações solicitadas por qualquer pessoa, podendo ser de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. É um instrumento que veio regular o direito ao acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988.

Por fim, vamos abordar - ainda que brevemente - as possibilidades de **denúncias e representações perante organismos internacionais** componentes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Esse sistema pode ser definido como o conjunto de normas, órgãos e mecanismos internacionais surgidos a partir de 1945 com o intuito de promover a proteção dos direitos humanos em todo o mundo. Se subdivide em 3 sistemas regionais de proteção (interamericano, europeu e africano) e um sistema universal (Nações Unidas). No presente texto, focaremos nas possibilidades de comunicação junto ao sistema regional de proteção interamericano.

O sistema regional interamericano tem como órgãos principais a comissão interamericana de direitos humanos (CIDH) e a corte interamericana de direitos humanos.

A comissão interamericana é composta por sete membros independentes, que não representam nenhum país em particular, sendo eleitos pela Assembleia Geral da OEA. A CIDH se reúne várias vezes ao ano e tem como competência receber, analisar e investigar petições, realizar visitas in loco, fazer recomendações aos Estados membros, apresentar casos à jurisdição da Corte Interamericana, solicitar opiniões consultivas à Corte Interamericana, realizar e publicar estudos sobre diferentes temas, dentre outros.

Qualquer pessoa, em seu próprio nome ou representando terceiros, pode formular denúncia ou representação à Comissão sobre violações de direitos humanos. Um grupo de pessoas ou uma organização não-governamental (ONG) também pode apresentar representação. O requisito básico para a tramitação de uma denúncia ou representação é a existência de uma ou várias vítimas que possam ser individualizadas, além da descrição da violação. Outro ponto importante é que a denúncia ou representação perante a CIDH só pode ser realizada após o esgotamento dos mecanismos internos, ou seja, é preciso demonstrar que se tentou endereçar a questão em todos os órgãos nacionais competentes sem sucesso.

O trâmite na Comissão é lento e, normalmente, as denúncias e representações demoram anos para serem julgadas. No entanto, trata-se de instrumento passível de utilização por qualquer instituição ou indivíduo que tem um peso político relevante no sentido de pressionar órgãos nacionais para se posicionarem sobre violações.

Por sua vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é composta de juristas de reconhecida competência no campo dos direitos humanos, eleitos a título pessoal - sem representar um país específico. A Corte só recebe denúncias de Estados parte ou encaminhadas pela Comissão, estando assim vedada para acesso por indivíduos ou instituições.

Como visto, o presente texto buscou apresentar de forma simples e didática algumas ferramentas jurídicas disponíveis hoje no nosso ordenamento jurídico. Ferramentas que podem ser utilizadas, desde o nível local até o internacional e que podem ser manejadas por instituições e indivíduos nas lutas populares sobre os mais diversos temas.

Assim, apesar das desconfianças que envolvem o poder judiciário e sua atuação, as disputas judiciais também devem ser encampadas por aqueles que lutam pelos direitos humanos e, em especial, pelo direito à cidade. A falta de sensibilidade do judiciário em parte se deve à falta de conhecimento. O reconhecimento por parte daqueles que lutam pelo direito à cidade que a esfera judicial deve ser disputada poderá contribuir com uma maior visibilidade desses direitos e obrigar os integrantes do poder judiciário a se apropriarem desses conteúdos. Assim, acredita-se que o conhecimento e o manejo adequado das ferramentas jurídicas mencionadas no presente texto pode ser importante tanto para a prática das lutas populares quanto para eventuais estratégias políticas de atuação das diversas instituições e indivíduos que mobilizam essas lutas no território.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Como inserir o judiciário como uma ferramenta nas dinâmicas das lutas populares?
2. Como traçar estratégias políticas de luta a partir do conhecimento do instrumental jurídico e sua operacionalização?
3. Qual é a importância da formação jurídica para as lutas populares?

CRIMINALIZAÇÃO DOS TRABALHADORES POBRES E DOS MOVIMENTOS POPULARES: NEOLIBERALISMO, RACISMO E SEDUÇÃO PENAL

Ana Claudia Diogo Tavares
Fernanda Maria da Costa Vieira
Mariana Trotta Dallalana Quintans¹

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o processo de criminalização dos trabalhadores negros e pobres e dos movimentos populares pelos órgãos de segurança e pelo sistema de justiça. Aponta as características da seletividade do sistema penal no contexto atual das políticas neoliberais e a construção da figura do inimigo como base dos processos de criminalização em curso de jovens negros moradores de favelas e periferias e de movimentos populares.

O artigo está dividido em quatro partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte é apresentado o debate sobre a criminalização e os sistemas penais latino-americanos. Na sequência é apresentada a diferenciação entre a criminalização primária e secundária e o processo de seletividade penal. Na terceira parte reflete-se sobre o Estado de exceção, a necropolítica e a criminalização dos jovens negros e pobres moradores de favelas e periferias, por meio da construção da figura do inimigo. Por fim, é apresentado aspectos do processo da criminalização das ocupações coletivas promovidas por movimentos populares, dos protestos e das manifestações.

CRIMINALIZAÇÃO E SISTEMAS PENAIS LATINO-AMERICANOS

Os sistemas penais latino-americanos são caracterizados por uma altíssima seletividade, o que significa que algumas pessoas são selecionadas para serem criminalizadas. Em comparação com a totalidade de delitos que se cometem, o número de delitos criminalizados pelas instâncias jurisdicionais e carcerárias é muito pequeno (Zaffaroni, 2007). Zaffaroni (2007) entende que existe uma maior arbitrariedade seletiva na América Latina do que nos países centrais.

Existem dois tipos de poder seletivo que criminalizam os trabalhadores pobres, em especial os negros, e os militantes de movimentos populares: o poder seletivo primário é conservado pelas agências policiais (contra os enunciados do discurso jurídico-penal) e o poder seletivo secundário dos juízes (mais aparente que real).

¹ As autoras são professoras da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), do Neppdh e da Faculdade de Direito. As autoras também são advogadas populares e coordenadoras do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin - projeto de extensão da UFRJ

Os legisladores latino-americanos ampliam o âmbito de arbitrariedade seletiva das agências policiais quando criam um novo tipo penal, sendo imensa a proliferação de tipos penais na região, especialmente por enorme número de leis penais especiais e descodificadas (Zaffaroni, 2007).

Os processos de seleção e treinamento dos membros das instâncias institucionalizadas do sistema penal também são mecanismos de retroalimentação do sistema e, em geral, deterioram a identidade das pessoas (Zaffaroni, 2007). O pessoal das agências policiais e penitenciárias é selecionado nos mesmos setores carentes aos que pertencem os criminalizados e a maioria dos vitimizados – aumentam as contradições e antagonismos que o sistema penal introduz a esses setores. Essa seleção gera uma contradição entre os setores médios e os grupos que integram as agências policiais, particularmente agudizada desde o recrudescimento genocida da repressão de dissidentes, em que os meios repressivos ilícitos normalmente usados contra pessoas dos setores carentes, se dirigiram parcialmente contra alguns setores médios, como nos períodos de ditaduras na América Latina (Zaffaroni, 2007).

A seleção de pessoas submetidas à prisão preventiva (mediante procedimento que priva de liberdades provisórias) se estende no tempo até converter-se em verdadeiras penas (65% dos presos latino-americanos não estão condenados) e condições lastimáveis da maioria dos cárceres latino-americanos (assemelhados à campos de concentração), conforme afirma Zaffaroni (2007).

A população selecionada pelo sistema penal é dominada por grupo masculino, jovem, proveniente de setores carentes, com ofícios manuais ou não qualificados, muitas vezes configurados por características físicas que indicam não apenas dimensões de classe, mas também racismo do sistema penal (Zaffaroni, 2007).

Dessa forma, a compreensão da operatividade real do sistema penal deve partir da localização periférica ou “marginal” de nossa posição em relação ao poder mundial central. Em nossa margem, a principal função do sistema penal é criação de estruturas sociais verticalizadas e consequente destruição de relações horizontais (reforço do modelo corporativo de sociedade e debilitamento comunitário).

A diferença em relação à função desempenhada nos países centrais é que nestes a industrialização fez necessária a concentração de poder verticalizado para disciplinar militarmente para a produção, como passo para a acumulação do capital (processo originário). Aqui, a verticalização promoveu o controle das majorias reforçando os vínculos de dependência (Zaffaroni, 2007).

CRIMINALIZAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA DA POBREZA

A criminalização primária ocorre por meio da seleção pelas agências políticas (executivo e legislativo) dos conteúdos e dos “não conteúdos” das leis penais, ou seja, a escolha das condutas que serão tipificadas como crimes. O Direito penal abstrato, ou seja, a lei penal, o código penal, positiva o sistema de valores morais de uma cultura burguesa-individualista, como a defesa do patrimônio, da propriedade dentre outros. (Baratta, 2013).

Historicamente, as pessoas negras e pobres são vistas como potenciais criminosos, como inimigos, por policiais, membros de ministério público e juízes. Essas influências ideológicas, os preconceitos, os estereótipos marcam o processo de produção da verdade jurídica.

Quem exerce o poder estabelece quem são os potenciais inimigos do Estado. Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições reproduzem as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade e definem quem são os inimigos: os pobres e negros (Almeida, 2018). Esses inimigos são tidos como não cidadãos, como entes perigosos. Para os inimigos o sistema de justiça nega a própria condição de pessoa.

O racismo perpassa o campo jurídico marcando as interpretações judiciais. Silvio Almeida (2018) explica que o direito faz parte da mesma estrutura social que reproduz o racismo e promove a criminalização de corpos pretos, apesar do mesmo direito positivo estabelecer punição a condutas racistas ou direitos específicos à população negra. O autor compreende o direito como relação social e aponta que a dimensão estrutural do racismo faz com que a lei e o judiciário criminalizem os corpos pretos.

O Racismo marca o caráter seletivo do sistema penal brasileiro, promovendo o encarceramento em massa da população pobre e negra. O Brasil é o 3º país com maior número de pessoas presas no mundo, com 773.151 presos, de acordo com dados do Infopen, sistema de informações estatísticas do Depen (Departamento Penitenciário Nacional). Desses presos, a maioria é de pessoas pobres, pretas e pardas, presas acusadas de terem cometido crimes de tráfico de drogas, contra o patrimônio (furto e roubo) e homicídio.

As pesquisas de Lóic Wacquant (2001, 2001a, 2002) revelam que o processo de criminalização da pobreza inclui a construção simbólica da classe perigosa, o inimigo a ser combatido, imagem sedimentada pela mídia, passando pela produção dos guetos nas cidades divididas, até um amplo processo de encarceramento combinado com a ampliação do aparato de segurança e dos estatutos punitivos.

As análises de Wacquant compreendem a crise do estado de bem-estar social e o surgimento do que ele chama de Estado Penal, com o conseqüente crescimento das políticas de segurança. Também nos alerta para a maior gravidade em relação aos países da América Latina, onde o Estado de Bem Estar Social não chegou a se firmar, como é o caso do Brasil. A gestão penal da pobreza se aprofunda com políticas neoliberais e com a redução das políticas sociais.

Os meios de comunicação contribuem com a sedimentação de estereótipos e a construção da figura dos inimigos a serem perseguidos pelo sistema de justiça criminal, majoritariamente as pessoas pobres e negras moradoras de favelas e periferias e os militantes de movimentos populares. Dessa forma, a mídia tem papel importante no processo de criminalização secundária, ou seja, de influenciar na interpretação e aplicação da lei penal pelos juízes nos processos penais.

CRIMINALIZAÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO E NECROPOLÍTICA

Alguns intelectuais chamam a atenção para as dinâmicas recentes da ordem global que aprofundaram a criminalização da pobreza, da negritude e dos movimentos populares. Um deles é Giorgio Agamben (2004), que entende ter ocorrido um avanço do que chama de estado de exceção no mundo, após dia 11 de Setembro de 2001, quando dois prédios gigantes no centro financeiro dos Estados Unidos da América foram alvos de ataques, por supostos “terroristas”, causando a morte de muitas de pessoas. Ao chamar os autores dos ataques de “terroristas”, o Estado e a mídia hegemônica negam a humanidade dessas pessoas e justificam que os direitos e garantias fundamentais sejam suspensos. O estado de exceção se caracteriza pela criação de campos e territórios sobre os quais há uma suspensão da ordem jurídica constitucional e das leis, em nome de uma lógica punitiva de exceção às regras estabelecidas pelo Estado. Essa exceção passa a ser permanente nas democracias ocidentais, sem que se configure a noção de um estado autoritário, ou seja, o Estado de Exceção não declarado formalmente, mas que na prática representa a suspensão da própria ordem jurídica, virou uma prática essencial dos Estados contemporâneos (Agamben, 2004).

David Harvey (2013) também identifica alterações decorrentes do atual estágio do capitalismo de cunho neoliberal: a necessidade de controle de novos territórios, especialmente urbanos, leva às reações de controle, inclusive militarizado, como foi vivenciado no Rio de Janeiro a partir das Unidades de Polícias Pacificadoras (UPPs) e das intervenções militares em favelas cariocas. No limite, esse controle gera uma “naturalização” do extermínio da pobreza, marcadamente negra.

Stephen Graham (2016) aponta para o fenômeno global de militarização das cidades, com o desenvolvimento de um novo urbanismo militar, no qual as cidades ocidentais estão implementando tecnologias de controle e vigilância militares experimentadas em territórios ocupados como a faixa de Gaza e o Haiti. Essa militarização urbana promove não só a militarização dos espaços urbanos, mas o controle dos próprios corpos e vidas dos que habitam esses territórios.

Achille Mbembe (2016) relaciona as noções de estado de exceção, estado de sítio e biopolítica para apresentar o conceito de necropolítica. Esse conceito é fruto da análise em que “o estado de exceção e a relação de inimizade tornaram-se a base normativa do direito de matar. Em tais instâncias, o poder (e não necessariamente o poder estatal) continuamente se refere e apela à exceção, emergência e a uma noção ficcional do inimigo. Ele também trabalha para produzir semelhantes exceção, emergência e inimigo ficcional” (Mbembe, 2016, p. 128).

A necropolítica combina várias poderes (disciplinar, biopolítico e necropolítico) e pode ser percebida como uma forma de governabilidade, em que as técnicas de policiamento e disciplina “estão gradualmente sendo substituídas por uma alternativa mais trágica, dado o seu extremismo”: as novas tecnologias de destruição “mais táteis, mais anatômicas e sensoriais, dentro de um contexto no qual a escolha se dá entre a vida e a morte” buscam inscrever os corpos “no momento oportuno, na ordem da economia máxima, agora representada pelo 'massacre'” (Mbembe, 2016, p. 141). Exemplo dessas novas tecnologias são os drones não tripulados, com enorme poder destrutivo.

A generalização da insegurança “aprofundou a distinção social entre aqueles que têm armas e os que não têm” (Mbembe, 2016, p. 141). A guerra, nesse contexto, “é travada por grupos armados que agem por trás da máscara do Estado contra os grupos armados que não têm Estado, mas que controlam territórios bastante distintos; ambos os lados têm como seus principais alvos as populações civis desarmadas ou organizadas como milícias. Em casos nos quais dissidentes armados não tomaram completamente o poder do Estado, produzem partições territoriais, alcançando o controle sobre regiões inteiras” (Mbembe, 2016, p. 141).

O intelectual está se referindo a situação de países africanos e as guerras que envolvem em especial o controle de depósitos minerais no presente, mas nos faz lembrar o que ocorre no Brasil e, em especial, no estado do Rio de Janeiro, em que algumas regiões são controladas por grupos armados que têm como alvo as populações desarmadas, majoritariamente negras, que vivem nas favelas e periferias da cidade. Os grupos milicianos assumem o controle de determinadas áreas periféricas e de favelas, inclusive com a cobrança de pagamentos da população local, sob ameaça de expulsão e assassinatos.

Em síntese, a necropolítica é uma forma contemporânea de submeter a vida ao poder da morte, com o uso de armas de fogo “no interesse da destruição máxima de pessoas e da criação de 'mundos de morte', formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de 'mortos-vivos'” (Mbembe, 2016, p. 146).

O contexto atual no Brasil também pode ser compreendido a partir da ideia de guerra, cuja efetivação “inviabiliza a democracia e sua radicalização”, o que pode ser exemplificado pelos “gritos de guerra” do Bope no Rio de Janeiro que pregam o extermínio da população pobre residente em favelas (Menegat, 2006, p. 111-112). Esse processo tem gerado o extermínio da população pobre e negra moradora de favelas e periferias. Segundo dados do Atlas da violência de 2020, os homicídios são a principal causa de mortalidade de jovens no Brasil, apesar de uma pequena redução nos números em relação ao período anterior, 30.873 jovens foram vítimas de homicídios e as pessoas negras representam 75,7% das vítimas de homicídios no país em 2018. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, muitos dos casos de homicídios de jovens negros moradores de favelas e periferias decorrem de intervenções policiais, denominadas de autos de resistência. Essa é a expressão da necropolítica falada por Mbembe (2016) e do “novo urbanismo militar” estudado por Graham (2016), é a política da morte que extermina vidas negras construídas como inimigas.

A criminalização também atinge as mulheres, em especial as mulheres negras periféricas e faveladas, de várias formas. O encarceramento feminino vem crescendo de forma assustadora. Luciana Boiteux identificou que a maioria das mulheres presas são negras e tem sua conduta tipificada no crime de tráfico de drogas. Esse tipo penal é o responsável pelo enorme crescimento do número de pessoas presas, sob a justificativa de “guerra às drogas”. Por isso, muitos movimentos e pesquisadores têm insistido na necessidade de descriminalização das drogas.

As mulheres negras que vivem em periferias e favelas também são as que mais têm seus filhos e filhas vitimados por grupos armados, em especial pelas polícias militares, que são parte do Estado.

Outras formas menos visíveis de criminalização foram identificadas no Relatório Circuito Favelas por Direitos, realizado pela Ouvidoria Externa da Defensoria Pública e entidades parceiras, que sistematizou, por meio de relatos de moradores de favelas do Rio de Janeiro, várias violações de direitos humanos realizadas durante incursões policiais. A invasão de domicílios pela polícia militar era uma violação constante. Nessas invasões, em muitos casos houve roubo de dinheiro e de produtos da casa, incluindo alimentos destinados às crianças. Em outros casos, a destruição de alimentos, a violência sexual e o estupro revelam a crueldade das incursões nas casas de mulheres faveladas, que são vistas pelos agentes policiais como destituídas de direitos, visto que são mulheres que habitam o campo do inimigo. Essa é a expressão das articulações entre o patriarcado e o racismo estrutural.

CRIMINALIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES COLETIVAS, DOS PROTESTOS E DAS MANIFESTAÇÕES

Já vimos que o inimigo é politicamente construído. Os pobres e negros, moradores de favelas e periferias, compõe o grupo que é selecionado em um constante processo de criminalização. Porém, também, são selecionados como inimigos os movimentos populares, gerando processos de criminalização dos militantes e das ações coletivas, assim como de protestos de manifestações.

As ocupações coletivas realizadas por movimentos populares sofrem constantemente processos de criminalização pelos órgãos de segurança pública e pelo judiciário. Uma das formas de criminalização das ocupações pelo Judiciário ocorre com a mobilização do crime de esbulho possessório, tipificado no Código Penal, no artigo 161, II - quando alguém "invade com violência a pessoa ou grave ameaça ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terrenos ou edifício alheio para o fim de esbulho possessório".

Entretanto, por meio de disputas no âmbito jurídico algumas decisões judiciais importantes foram compreendendo que as ocupações coletivas não deveriam ser caracterizadas como o crime de esbulho, crime contra o patrimônio. O jurista Roberto Delmanto Junior apontava, por exemplo, que o crime de esbulho possessório, "traz em seu tipo subjetivo, além do dolo, ou seja, da vontade livre e consciente de invadir, também o 'intuito de esbulho', ou seja, de desapossamento da posse ou desapossamento com fins, todavia, de enriquecimento ilícito, ou seja, de tomar a propriedade para si." Assim, não poderia ser confundida a prática do movimento social com o esbulho, vez que não existe o intuito de desapossamento nem de enriquecimento ilícito. O autor apontava ao analisar as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra que não se deve confundir "o esbulho com a mera turbação dessa posse, que é o que fazem os membros do MST quando invadem terras para pressionar o Governo a desapropriá-las e cumprir o mandamento insculpido nos mencionados arts. 184 a 191 da Magna Carta, não há que se falar em crime contra o patrimônio." (DELMANTO JUNIOR, p. 320).

As ocupações coletivas urbanas e rurais de imóveis públicos e particulares são ações coletivas desenvolvidas pelos movimentos populares para exigir o cumprimento da função social da propriedade e a efetivação do direito à moradia adequada. São formas de pressionar o poder público a efetivar as políticas públicas constitucionais, como de Reforma Urbana.

Dessa forma, essas ações não deveriam ser compreendidas pelo poder público como ilegais nem como crime contra o patrimônio. Essa interpretação já foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça no HC n. 5.574 em abril de 1997 (STJ): “Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o Patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático”

Apesar da decisão do STJ referida anteriormente, é muito comum nas ações possessórias (interditos proibitórios, ações de reintegração e manutenção de posse) que pretendem promover o despejo forçados, que os juízes compreendam as ocupações coletivas como atos ilegais e as equiparem ao crime de esbulho possessório. Nessas ações muitos juízes alegam a ilegalidade da ocupação e da posse dos ocupantes para justificar a decisão de determinar o despejo das famílias, sem analisar o descumprimento da função social pelo proprietário e a existência de direito à moradia adequada pelas famílias ocupantes. Essa postura hegemônica da magistratura é expressão da ideologia proprietária e patrimonialista que marca o judiciário brasileiro. Aqui também percebe-se como a construção da figura das classes perigosas, do inimigo, perpassam os julgamentos dos processos mesmo na esfera cível.

Dessa forma, muitas vezes não ocorre a criminalização dos movimentos na esfera criminal, mas na esfera cível, pelos juízes por meio das ações possessórias. Nessas ações é comum o aspecto coletivo das ocupações ser encoberto por expressões como “invasores” e que a referência ao caráter coletivo das ocupações por meio da mobilização de movimentos sociais se restrinja a repressão da ação, criminalização da ação coletiva, compreendendo como um ato ilícito, contrário ao ordenamento jurídico (Milano, 2017 e Quintans, 2005). É um reforço punitivo e de repressão da ação coletiva dos movimentos sociais. Nesses casos, os magistrados com sua ideologia hegemonicamente proprietária tratam os movimentos sociais como inimigos e não como sujeitos que se organizam reivindicando a efetivação de direitos, como o direito à moradia adequada.

Os militantes de movimentos populares que promovem ocupações e protestos também são criminalizados pelos órgãos de segurança pública e pelo Sistema de Justiça com base em outros tipos penais, como crimes de formação de quadrilha, de dano, de extorsão, na Lei de Segurança Nacional dentre outros.

Outros inimigos são também construídos e criminalizados: os protagonistas de protestos e manifestações sociais. O Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) publicou em 2003 um levantamento do processo de reação do estado diante do protesto social na América Latina durante o período de 1996-2002. O neoliberalismo provocou reações diversas do setor sindical, da juventude, de camponeses entre outros, que configuraram movimentos sociais e protestos nas praças públicas. Um dos aspectos levantados pelo CELS é justamente o papel desempenhado pelo poder judiciário no processo de criminalização.

Nas manifestações que ocorreram em 2013 no Brasil, conhecidas como jornadas de junho, por exemplo, um conjunto de ativistas diversos, muitos que não se conheciam, foram presos e acusados do cometimento de crimes, ao longo de um processo marcado pelo uso de violência abusiva e detenções arbitrárias (Tavares et. al. 2016)

Os nomeados inimigos do Estado foram em sua maioria jovens com baixa condição econômica, pretos e pardos, portanto, aqueles que recebem um processo de controle social barbarizado por sua condição econômica e racial.

Tavares et. al. (2016), ao analisarem o processo judicial contra os jovens manifestantes, perceberam que:

Os novos inimigos serão seletivizados por suas posições ideológicas e com isso descredenciados como desordeiros e vândalos. A análise do processo nos remete ao período da ditadura militar onde os inimigos eram os integrantes das organizações partidárias de esquerda. A mesma desqualificação, barbarização, realizada pela ditadura militar vai ser adotada no presente para desqualificar e legitimar a perseguição penal contra os jovens anarquistas (Tavares et. al. 2016, p. 69).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou os dispositivos do processo de criminalização dos trabalhadores pobres e negros moradores de favelas e periferias bem como das ações e militantes dos movimentos populares. Foi analisada a construção da figura do inimigo como fundamento do direito de matar e do processo de seletividade penal. Essa é uma marca da gestão militar dos territórios e do controle dos corpos negros e dos movimentos populares que questionam essa ordem neoliberal.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Você já presenciou ou tomou conhecimento de alguma ação de criminalização de movimentos sociais? Como foi?
2. Após a leitura do texto, que estratégias você considera ser importante adotar para se proteger de processos de criminalização de movimentos sociais?

BIBLIOGRAFIA

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. SP, Boitempo, 2004.
- ALMEIDA, Silvio. Racismo Estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro, Polén, 2019.
- BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Editora Renavan: Instituto Carioca de Criminologia, 6ª ed. 2013.
- Centro de Estudios legales y sociales (CELS). El estado frente a la protesta social 1996-2002. Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.
- DELMANTO JUNIOR, Roberto. Os trabalhadores Rurais Sem-Terra e o Direito Penal. In: STROZAKE, Juvelino José. A questão Agrária e a justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- DPGE. Relatório Circuito Favelas por Direitos. (Relatório). Defensoria Pública do Rio de Janeiro, DPGE, Rio de Janeiro, 2018.
- FARIAS, Juliana (et. al. organizadora). Militarização no Rio de Janeiro: Da pacificação à intervenção. Rio de Janeiro: Mórula, 2018.
- GRAHAM, Stephen. Cidades Sitiadas. O novo urbanismo militar. São Paulo: editora Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. "A liberdade da cidade". Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.
- IPEA. Atlas da violência 2020. Brasília, 2020.
- MBEMBE, Achile. Necropolítica. Arte & Ensaios. n. 32, dezembro 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>.
- MENEGAT, Marildo. O olho da barbárie. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- MILANO, G. B. Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. 1.ed – Curitiba: Íthala, 2017.
- QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST [dissertação]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Teoria Geral do Estado e do Direito da Pontifícia Universidade Católica; 2005.
- TAVARES, Ana Claudia; QUINTANS, Mariana; VIEIRA, Fernanda et. al. Movimentos populares, democracia e participação social no Brasil. Colección Becas de Investigación. Buenos Aires: CLACSO, 2016. Arquivo digital. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160706020903/Movimientos.pdf>.
- VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Sob o leito de procuro: Sistema Judicial e a criminalização da luta pela terra no Rio Grande do Sul. Tese. CPDA/UFRRJ, 2012.
- WACQUANT, Loïc. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- _____. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, Freitas Bastos, 2001a.
- _____. A tentação penal na Europa. Discursos, Sediciosos, crime, direito e sociedade, ano 7, nº 11, RJ: Editora Revan/ICC, 2002.
- ZAFFARONI, Eugenio. O inimigo no Direito Penal. Editora Revan/ICC, 2007.

MÓDULO 04

TERRITÓRIO, MOVIMENTOS SOCIAIS E INCIDÊNCIA POLÍTICA PELO DIREITO À CIDADE





MOVIMENTOS SOCIAIS E O DIREITO À CIDADE: PARTICULARISMOS E UNIVERSAIS

Orlando Alves dos Santos Junior¹

A definição de movimentos sociais é controversa. Há um enorme debate na literatura acadêmica e entre os próprios ativistas em torno daquilo que define um movimento social e um movimento popular. Como dizia Charles Tilly (2010, p.141), “ninguém é dono do termo 'movimento social'; analistas e críticos mantêm-se livres para usá-lo como quiserem”.

Se cada um está livre para usar o termo como quiser, qual é a importância de pararmos para pensar sobre isso? A importância é exatamente entender as características que definem os movimentos sociais distinguindo-os de outras formas de ação coletiva ou de associativismo.

Por exemplo, construir a laje no teto da casa junto com os amigos e vizinho, de forma solidária, conhecido popularmente como bater laje, é uma ação coletiva, mas certamente não é um movimento social.

Existem várias formas de associativismo que são restritos nos seus objetivos e que não dependem do poder público e de outros agentes para se realizar. Por exemplo, os grupos de dominó ou de baralho nas praças ou os círculos bíblicos são formas de ação coletiva, mas não são movimentos sociais.

Nesse sentido, no contexto da emergência de uma grande diversidade de formas de ação coletiva, faz todo sentido refletir sobre as características do tipo de ação coletiva que deve ser caracterizada como movimento social, suas particularidades e o que os articula e os vincula a lutas mais universais. Este é o objetivo desse artigo.

Embora esta reflexão tenha uma longa história e uma larga produção nas ciências sociais, os movimentos sociais estão em permanente reconfiguração e mudança, trazendo novas questões para o debate (GOHN, 2008). Entre essas mudanças, podemos destacar a ampliação dos agentes protagonistas de ações coletivas, mudanças na agenda dos movimentos com a introdução de novas reivindicações e temáticas, alterações nas formas de organização, em especial por meio de redes, nas formas de mobilização e nos repertórios de ação, e a emergência de novos conflitos e tensões sociais, entre os quais se destacam as questões ambientais e os comuns ou bens comuns.

¹Sociólogo, doutor em planejamento urbano, professor do IPPUR/UFRJ, pesquisador do coordenação do INCT Observatório das Metrôpoles, bolsista produtividade CNPQ Nível 2.

MOVIMENTOS SOCIAIS COMO UM FENÔMENO HISTÓRICO

Os movimentos sociais entendidos como uma forma de ação coletiva específica nem sempre existiram. Em outras palavras, os movimentos sociais são formas de ação coletiva que se desenvolveram historicamente, a partir de algum momento e contexto específicos.

Como argumenta Charles Tilly (2010), no final do século XVIII, uma maneira nova e com características próprias de fazer política começou a emergir nos países do Ocidente, posteriormente se expandindo por toda a Europa e pela América do Norte até o século XIX, a partir de quando se difunde amplamente, sobretudo no mundo ocidental, vindo a ser chamada de movimento social.

Provavelmente, a emergência desta nova forma de ação social tem relação com o desenvolvimento do capitalismo e a progressiva autonomização da esfera privada em relação à esfera pública e da separação das esferas civil, política e social que conformam a cidadania moderna (Marshall, 1967). Na Antiguidade, o entrelaçamento entre essas esferas tornava muito improvável a emergência de um movimento político autônomo em relação à esfera do poder e às trocas econômicas.


Como um fenômeno histórico, os movimentos sociais se desenvolveram e se transformaram ao longo da sua existência. De fato, os movimentos sociais permanecem se reconfigurando sendo uma das suas características mais marcantes a heterogeneidade interna nas formas de ação, agendas, repertórios, linguagens, símbolos e agentes que os compõem, o que torna um desafio permanente acompanhar essas reconfigurações. Apesar dessa heterogeneidade interna, seria possível identificar características comuns a este amplo conjunto, conformando uma forma de ação coletiva que poderia ser denominada de movimento social? Se sim, quais seriam essas características comuns?

CONCEITUANDO OS MOVIMENTOS SOCIAIS E OS MOVIMENTOS POPULARES

Como ponto de partida, conforme formulado por Charles Tilly, podemos considerar:

"os movimentos sociais como uma forma específica de política contenciosa – contenciosa, no sentido de que os movimentos sociais envolvem a elaboração coletiva de reivindicações que, alcançando sucesso, conflitariam com os interesses de outrem; política, no sentido de que governos, de um ou outro tipo, figuram de alguma forma nesse processo, seja como demandantes, alvos das reivindicações, aliados desses alvos, ou monitores da contenda." (Tilly, 2010, p. 136)

Esta simples definição traz três elementos importantes para a nossa discussão:



a) Os movimentos sociais expressam elaborações coletivas de reivindicações ou agendas,

b) O conflito faz parte da dinâmica dos movimentos sociais. Em outras palavras, os movimentos sociais promovem ações coletivas que conflitam com interesses de outros grupos sociais.

c) Os movimentos sociais são formas de ação política, apesar de se organizarem na esfera da sociedade civil, na medida em que, em razão das suas agendas e reivindicações, se relacionam de alguma forma com os governos. Se relacionando com os governos, os movimentos podem fazer demandas, manifestar-se contra, manifestar-se a favor, ou simplesmente negociar intermediações ou regulações de políticas públicas visando a mediação de conflitos com outros agentes. Nesse sentido, os movimentos sociais, por definição, se relacionam com o Estado, no sentido ampliado, e com as políticas públicas, mesmo quando se posicionam em oposição ao governo ou mesmo ao Estado enquanto instituição.

A primeira conclusão a retirar desta definição é que uma ação coletiva que não envolve uma política conflituosa não deveria ser caracterizada como um movimento social (de novo, podemos pensar nos clubes de xadrez ou nos círculos bíblicos).


Mas podemos avançar um pouco mais nessa definição buscando algumas características comuns aos movimentos sociais. Maria da Glória Gohn (2008, p. 14) considera que "um movimento social é sempre a expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural", o que está em sintonia com a definição anterior de uma ação política contenciosa ou conflituosa. Gohn acrescenta ainda algumas características constitutivas dos movimentos sociais:

- (i) "demandas que configuram sua identidade";
- (ii) "adversários e aliados";
- (iii) "bases, lideranças e assessorias – que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações";
- (v) "práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos";
- (vi) "projetos ou visões de mundo que dão suporte a suas demandas";
- (vii) "culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações" (Gohn, 2008, p.14)

Por fim, Gohn destaca a importância dos direitos - individuais e coletivos - para construção das identidades dos movimentos sociais e legitimação da sua agenda de reivindicações.

Nessa mesma perspectiva, Charles Tilly (2010) identifica três elementos que, ao longo do século XVIII, vão se combinar e permitir a emergência de uma nova forma de ação coletiva que passa a ser conhecida como movimento social: campanha, repertório de ação, e manifestações de valor, unidade, números e comprometimento (VUNC).

Tomando como referência a reflexão de Tilly, consideramos que esses elementos, levemente reinterpretados e adaptados, podem ser considerados características comuns aos diferentes movimentos sociais:



(i) Campanha ou Programa. Os movimentos sociais elaboram coletivamente suas reivindicações, que se transformam na base da sua identidade e se expressam no seu programa, na sua agenda de lutas e nas campanhas públicas que determinado movimento desenvolve. Em grande parte dos casos, esse programa é dirigido aos governos na forma de reivindicações coletivas do movimento.

(ii) Repertório de ação, repertório de conflito ou formas de mobilização e ação. Os movimentos sociais acionam e utilizam combinações amplas e diversificadas de várias formas de ação política, entre as quais podemos citar algumas: criação de associações, organizações sociais e coalizões; reuniões públicas; atos e manifestações públicas; campanhas nos meios de comunicação visando adesão e apoio às suas causas; abaixo-assinados; panfletagens; denúncias em organismos nacionais e internacionais de defesa de direitos; ações judiciais, etc. Esse conjunto amplo e variável de formas de ação, que se combina de diferentes formas dependendo das táticas e estratégias de cada movimento social, pode ser chamado de repertório de ação dos movimentos sociais.

(iii) Linguagens e representações ou Demonstrações de Valor, Unidade, Números e Comprometimento – VUNC. Os movimentos sociais desenvolvem linguagens, símbolos e representações próprias que expressam sua identidade em termos de valores e comportamentos que são reconhecidas pelos seus integrantes.

Charles Tilly exemplifica essas linguagens e representações em demonstrações de valor (por exemplo, a linguagem utilizada e o comportamento coerente dos participantes de um determinado movimento), unidade (que demonstra identidade e adesão ao movimento, como por exemplo o uso de camisetas, botões ou bandeiras), números (que expressam a capacidade de mobilização, como por exemplo, o número de jornais do movimento que são distribuídos ou o número de assinaturas que são coletadas, ou ainda a capacidade de mobilização em uma manifestação), e comprometimento (que se refere às atitudes que demonstram o compromisso com o movimento, como por exemplo, a presença em reuniões ou atividades, ou a participação na organização dos eventos).

Para Tilly, a característica distintiva dos movimentos sociais não é determinada por nenhum dos três elementos tomados separadamente - (i) as campanhas, (ii) os repertórios de ação ou (iii) as linguagens e representações - mas pela combinação e interação desses três elementos.

Para nossa discussão, vamos tomar as definições de Maria da Glória Gohn e Charles Tilly como complementares e como referência para a nossa discussão.

Com base nessas formulações podemos nos perguntar o que distinguiria o movimento social de um movimento popular. Apesar da imprecisão do termo popular, podemos dizer que, em geral, quando se utiliza a expressão movimento popular se faz referência à dimensão de classe de determinado movimento. Em outras palavras, um movimento popular seria um movimento social com caráter de classe. Portanto, um movimento popular tem todas as características de um movimento social, mas seus integrantes são das classes populares e sua agenda e programa expressam seus interesses de classe.


CONFUSÕES FREQUENTES

Como já dissemos anteriormente, os ativistas e pesquisadores são livres para usarem como quiserem o termo movimento social. E de fato, em muitos contextos sociais, o termo movimento social acabou adquirindo um sentido positivo. Assim, Tilly (2010, p. 140) chama atenção, "participantes, observadores e analistas que aprovam um episódio de ação coletiva popular muitas vezes o chamam, hoje em dia, de movimento social", mesmo que ele não tenha como características a combinação dos elementos caracterizam os movimentos sociais: campanha/programa, repertório de ação e conflito, e linguagens e representações (demonstrações de VUNC).

Charles Tilly destaca ainda três tipos de confusão que são comuns nas análises de ações coletivas e que ajudam a precisar a concepção de movimentos sociais que estamos adotando.

(i). Confundir uma ação coletiva singular ou episódica, mesmo que relevante, com um movimento popular. Por exemplo, um quebra-quebra nos trens ou em outros meios de transporte coletivo em protesto contra o atraso e as péssimas condições do serviço é uma ação coletiva, mas não poderia ser caracterizada como movimento social (não tem campanha/programa, nem linguagem e representações comuns). Nesse caso, Tilly (2010, p. 140-141), destaca que "frequentemente, analistas e ativistas estendem, imprecisamente, o termo "movimento social" a qualquer ação coletiva popular relevante ou, pelo menos, àquelas que contam com sua aprovação."

(ii). Confundir as organizações e redes que dão suporte ao movimento com o próprio movimento. Sendo coerente com a nossa definição, movimento social é uma forma de ação coletiva e não uma organização, apesar das organizações serem fundamentais para dar sustentação e continuidade aos movimentos sociais. É comum confundir o movimento dos sem teto com as organizações populares que o promovem e estão engajadas nessa agenda (campanha/programa). Como argumenta Tilly (2010, p. 141), "os analistas muitas vezes confundem a ação coletiva de um movimento com as organizações e redes que apoiam a ação, ou até mesmo consideram as organizações e redes como aquilo que constitui o movimento."



(iii). Confundir um único ator com um movimento social na sua pluralidade e diversidade. Um movimento social pode ser composto por diversos grupos, tendências ou organizações sociais, acionando uma diversidade de repertórios de ação e de símbolos indentedários. O movimento de moradia é composto por várias organizações, que compartilham da reivindicação do direito à moradia digna para todas as pessoas, mas que podem acionar repertórios de ação diferenciados e ter seus próprios símbolos de identidade. Isso vale para os demais movimentos, como o movimento ambientalista, o movimento feminista ou o movimento negro. Como sustenta Tilly (2010, p. 141), "os analistas muitas vezes tratam 'o movimento' como um ator unitário singular", o que invisibiliza sua diversidade interna, os conflitos e realinhamentos no seu interior e os distintos repertórios de ação por eles acionados.

NOVAS POSSIBILIDADES DE EXPERIENCIAR E REPRESENTAR AS CONDIÇÕES OBJETIVAS VIVIDAS PELOS AGENTES

Os movimentos sociais são uma forma particular de elaboração das condições de vida. Em outras palavras, os movimentos sociais abrem novas possibilidades de percebermos e representamos a realidade na qual vivemos, e novas possibilidades de vivermos, experimentarmos e atuarmos de forma transformadora nessa mesma realidade. Neste ponto, tomamos como referência Eder Sader (1988), estendendo suas reflexões em torno da classe social para outras dimensões de gênero e raça.

Para Sader (1988, p. 47), classe social "designa uma condição objetiva comum a um conjunto de indivíduos. Mas ela é alterada pelo modo mesmo como é vivida." Em outras palavras, a condição objetiva de classe (operário, camponês, assalariado, camelô, desempregado, trabalhador em geral), é alterada pelo modo como esta condição é representada e vivida pelos agentes sociais.

Pensemos concretamente um exemplo. Um operário da construção civil que não se sente da mesma classe que um camelô. Ou um mecânico que não se identifica com uma doceira. Dizer que são todos trabalhadores e trabalhadoras pode não ter significado para eles e por isso mesmo a unidade dos trabalhadores seja tão difícil de ser construída. Mas a condição de classe quando se torna um elemento constitutivo das identidades coletivas pode ter um potencial transformador emancipatório.

Vamos pensar agora nas relações patriarcais de gênero. A relação de gênero também designa uma condição objetiva a um conjunto de indivíduos, homens, mulheres, gays, lésbicas, trans, e outros gêneros. Mas é alterada pelo modo como é representada e vivida pelos agentes sociais. Pensando concretamente, homens e mulheres podem achar natural que a mulher seja a responsável pela cozinha e pela reprodução social do lar enquanto os homens trabalham para sustentar a casa. Outro exemplo: uma mulher branca pode se emancipar do trabalho doméstico tendo uma empregada negra. Mas a condição de gênero quando se torna um elemento constitutivo das identidades coletivas pode ter um potencial transformador emancipatório.

Por fim, vamos pensar nas relações étnico-raciais. A relação étnico-racial também designa uma condição objetiva a um conjunto de indivíduos, brancos, afrodescendentes e dos povos originários (identificados como indígenas). Mas esta condição é alterada pelo modo como é representada e vivida pelos agentes sociais. Pensando em exemplos concretos, um homem negro pode achar que não existe discriminação racial no Brasil. Ou um homem negro pode discriminar outros homens e mulheres negros(as). Mas a condição de raça e etnia quando se torna um elemento constitutivo das identidades coletivas pode ter um potencial transformador emancipatório.

Em outras palavras, como afirma Sader (1988, p. 48), "a constituição dos movimentos sociais implica uma forma particular de elaboração dessas condições (elaboração mental enquanto forma de percebê-la, mas também elaboração prática enquanto transformação dessa existência)."

Como argumenta Eder Sader (2003, p. 48), o potencial emancipatório dos movimentos sociais é exatamente promover e produzir "cortes e combinações de classe", de gênero e de raça, "configurações e cruzamentos que não estavam dados previamente."

Em síntese, são duas noções de classe, gênero e raça que precisam ser articuladas: na primeira noção, "a condição objetivamente dada", de classe, gênero e raça, "é definida pelas condições de existência"; na segunda noção, a condição vivida "depende da 'subjatividade' da orientação dos sujeitos implicados." (Sader, 1988, p. 49).

Nessa reelaboração das condições objetivas promovidas pelos movimentos sociais, tem muita importância a linguagem e as representações dos agentes. Como formula Sader (1988, p. 60) "constitui-se um novo sujeito político quando emerge uma matriz discursiva capaz de reelaborar as condições objetivas da vida, nomear aspirações difusas ou articulá-las de outro modo, logrando com que os agentes se reconheçam nesses novos significados."

Essas novas matrizes discursivas forjadas no contexto da sociedade capitalista, sexista e racista, podem visibilizar opressões, despossessões, divisões e antagonismos não reconhecidos. Essas novas matrizes discursivas têm o potencial de constituir novas identidades coletivas, de promover novas práticas na perspectiva da autogestão, da igualdade e liberdade, do direito à cidade, que anunciam novas possibilidades de futuro.

Por fim, vale refletir sobre a relação dos movimentos sociais com os territórios populares.

OS PADRÕES DE SOLIDARIEDADE LOCAIS E A DIALÉTICA PARTICULARISMO E UNIVERSAIS

Os territórios e as comunidades são lugares atravessados por sociabilidades marcadas por padrões de solidariedade local promotoras de uma certa coesão social. Em geral esses padrões de solidariedade local e suas formas de coesão social envolvem elementos contraditórios e conflitivos, combinando práticas e valores conservadores e progressistas, posturas fechadas e abertas para outras relações socioespaciais, práticas reprodutoras e contestatórias da ordem social vigente, elementos estes que estão constantemente em disputa.

Os movimentos sociais e os ativismos políticos em geral, sejam de base territorial ou não, envolvem a mobilização e o engajamento de grupos sociais na transformação da realidade e a difusão ou sustentação, de forma explícita ou implícita, de certos padrões de solidariedade e coesão social. Os movimentos sociais e os ativismos políticos podem ser interpretados como formas de particularismo militante, tal como desenvolvido por Harvey a partir da formulação original de Raymond Williams (HARVEY, 2007). A ideia do particularismo militante se refere ao caráter sempre parcial, historicamente situado e inacabado – mesmo que se pretenda universal, jamais será totalizante – dos projetos, valores e práticas mobilizados pelos agentes engajados. Assim, Harvey (2007, p. 206) argumenta "que todas as políticas (não importa de que tipo nem se o seu objetivo é local, urbano, regional, nacional ou planetário) têm sua origem no desenvolvimento coletivo de uma visão política determinada, por parte de pessoas determinadas, em lugares e momentos determinados."

Ao mesmo tempo, como afirma Harvey (2007, p. 208), é essencial "entender como se constroem ou como se podem construir as solidariedades locais e as coesões políticas [...] para pensar como se poderia efetivar propostas de transformação social". Em suma, Harvey conclui, "todos os movimentos políticos têm que enfrentar de alguma maneira a questão da localidade e da 'comunidade'", ou seja, a questão do território, na busca de formas alternativas de vida urbana.

A partir desta reflexão, podemos destacar a importância dos movimentos sociais na promoção de novas solidariedades locais e novas formas de coesão social. Para isso, é fundamental que os movimentos sociais sejam abertos para articulações políticas mais amplas. Nesse sentido, é preciso identificar os vínculos e as articulações existentes entre os diversos movimentos sociais e distintas modalidades de universais. Como Harvey (2007, p. 210) adverte, movimentos sociais fechados em si mesmos tendem a ser ou a se transformar em movimentos conservadores, mas a perspectiva dialética "ensina que sempre existe a universalidade na relação com a particularidade...»

Harvey argumenta que a relação entre particularismos militantes e universais depende da mediação e da tradução realizada por instituições mediadoras, como a língua, a família, os meios de comunicação, os costumes e as leis, as organizações sociais dos territórios específicos (Harvey, 2007). O trabalho de mediação diz respeito tanto à relação do pessoal – os agentes individuais – e o mundo social mais amplo (relação do "eu" com o mundo), como também à relação entre os padrões de solidariedade e formas de coesão locais com padrões de solidariedade e valores sociais mais amplos (relação "nós" com o mundo social). A relação entre particularismos militantes e universais envolve o movimento ativo de instituições locais para fora do território, como também de instituições supralocais, mais amplas, para dentro dos territórios locais.

Aqui o ponto essencial é ver os movimentos sociais como instituições mediadoras, que operam na tradução entre particularismos e universais. Nesse sentido, é fundamental identificar as mediações e traduções que os movimentos têm realizado, envolvendo sua relação com os territórios populares (movimento de dentro para fora) e aquelas atuantes em escalas supralocais (movimento de fora para dentro).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: INSURGÊNCIAS E A DISPUTA DOS TERRITÓRIOS POPULARES

As reflexões desenvolvidas ao longo deste pequeno artigo buscaram refletir sobre as características dos movimentos sociais e suas potencialidades como ativismos insurgentes emancipatórios nos territórios populares. Em outras palavras, as condições que tornam possíveis aos movimentos sociais funcionarem como agentes de transformação radical, construindo novas alternativas societárias. Mas, como adverte Harvey, "os movimentos de base só adquirem interesse para o teórico e para a transformação social na medida em que transcendem [suas] particularidades", o que reforça a importância de entender as condições que tornam possíveis esse movimento de transformação. Em outras palavras, a dialética entre particularismos e universais.

Qualquer projeto alternativo de sociedade está desafiado a colocar na sua agenda a questão da disputa pelos territórios, em especial os territórios populares. Nesse sentido, uma tarefa fundamental para a teoria e a prática urbana é compreender e atuar na articulação do território, contribuindo na construção de padrões de solidariedade locais dentro de um marco político mais amplo, o que implica manter os movimentos sociais de base territorial fortemente alimentados por processos de formação e reafirmação da solidariedade local, e, ao mesmo tempo, manter esses movimentos integrados em projetos mais amplos de transformação social (Harvey, 2007).

A resposta a este desafio deve partir do reconhecimento da presença de uma ampla gama de ativismos, organizações e lutas localizadas nos territórios, mais ou menos particularistas, e de diversos mediadores e tradutores, institucionalizados ou não, e da busca por identificar as características dos padrões de solidariedade e das formas de coesão dos territórios específicos.

A partir daí, é necessário pensar nas possibilidades e condições de transcender as particularidades e alcançar uma concepção mais ampla de política, alguma modalidade universal capaz de articular os movimentos sociais. Nesta perspectiva, o direito à cidade pode se constituir em um universo capaz de articular a diversidade de agendas e movimentos sociais reconhecendo suas múltiplas identidades.

A tradução, como alerta Harvey (2007, p. 215), "é um trabalho difícil que precisamos realizar para levar o particularismo militante e o ativismo de base a um terreno mais amplo de luta e mobilizar as forças de base para um propósito mais elevado." Os movimentos sociais e políticos mais amplos, fundados em princípios universalistas e em projetos de transformação da sociedade, precisam compreender que "nenhum princípio universal se mantém se não está relacionado com os indivíduos e as pessoas que atuam como portadores conscientes de ditos princípios." (HARVEY, 2007, p. 216).

Portanto, é preciso assumir o desafio de articulação entre a multiplicidade de ativismos – sejam estes particularismos militantes de base territorial ou vinculados a projetos universais –, o que exige o trabalho de tradução entre a multiplicidade de práticas, representações, reivindicações, valores e visões de mundo.

Neste contexto, Harvey (2007, p. 215) defende que "a tradução oferece um modo de criar entendimentos comuns sem negar as diferenças". O autor argumenta que há duas razões atrativas para avançar nessa direção: "Em primeiro lugar, sabemos muito sobre o que divide as pessoas, mas muito pouco sobre o que temos em comum (os universais que nos unem como espécie). Em segundo lugar, sem a tradução e sem a construção de uma linguagem em comum, torna-se impossível coletivizar a ação de base." (HARVEY, 2007, p. 215).

Com base nessa reflexão, é possível ver os movimentos sociais como formas de ação com potencial de promover insurgências e rebeldias criativas, construindo linguagens, traduções e mediações que permitam construir os comuns, ou seja, práticas sociais de comunalização, na perspectiva do direito à cidade. Para tanto, é preciso recolocar na agenda dos movimentos sociais a disputa simbólica e prática pelos territórios populares.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. O que diferencia os movimentos sociais de outras formas de ação coletiva? Dê exemplos.
2. Quais os desafios para a construção de identidades coletivas e novas formas de representar e viver as condições objetivas da vida?
3. Quais os desafios na disputa de novos padrões de solidariedade e de coesão social nos territórios populares?

BIBLIOGRAFIA

Gohn, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

Harvey, David. *Espacios del capital: hacia una geografia critica*. Madri: Ediciones Akal, 2007

Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil*. *Revista E-metropolis*, nº 39, dezembro de 2019, p. 13-25

HARVEY, David. *Espacios del capital: hacia una geografia critica*. Madri: Ediciones Akal, 2007, p. 204-224 (*Ciudad y Justicia: movimientos sociales em la ciudad*)

TILLY. Charles. *Movimentos sociais como política*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, p. 133-160.



AMAZÔNIA, TERRITÓRIO E CIDADES.

Juliano Pamplona Ximenes Ponte¹

1. INTRODUÇÃO

A Amazônia brasileira é um território vasto, ocupado há milênios e disposto de forma periférica e subordinada no arranjo regional brasileiro. A Região Amazônica se coloca, pelo menos desde os anos 1960, como fronteira, como local de expansão de atividades econômicas cujo centro está no Sudeste do Brasil, e como receptora de funções que o Governo Federal e o centro econômico nacional lhe colocam. Dentre essas funções, por exemplo, pode ser citada a geração de energia elétrica com base hidráulica, a mineração e a produção de grãos. A Amazônia estruturou uma rede de cidades de diferentes portes, embora relativamente concentrada em duas cidades maiores, Belém (PA) e Manaus (AM), porém refletindo a forte desigualdade socioeconômica e o refluxo dos chamados Grandes Projetos de Desenvolvimento sobre sua população e sua renda. Este texto pretende pontuar aspectos da luta pela terra e da relação com características demográficas e territoriais da Amazônia brasileira contemporânea.

Colocam-se duas questões para reflexão e leitura: como a desigualdade regional brasileira afeta a questão territorial na Amazônia? Como a pobreza afeta a urbanização na Região?

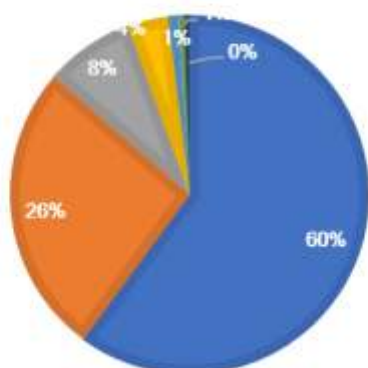
2. A REGIÃO AMAZÔNICA BRASILEIRA: ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS E TERRITORIAIS

A discussão da questão urbana na Amazônia passa pela problemática do acesso à terra, a meios e fatores de produção, recursos e à paisagem nas zonas rurais da Região. A Amazônia Legal brasileira, área de 5 milhões de km² e 28,1 milhões de habitantes em 2020 (IBGE, 2020), tem em muitos municípios um tipo de urbanização de base econômica primária. Esta particularidade é importante para uma caracterização da Amazônia porque na Região, mesmo havendo hoje muitos municípios de riqueza principalmente dada pelo comércio e pelos serviços, a origem inicial da atividade produtiva e a motivação histórica do transporte de carga e passageiros é a atividade agroextrativista. Neste sentido, quando pensamos em movimentos sociais de luta pela moradia, pelo direito à cidade e pelo direito à terra, na Amazônia, falamos quase sempre de uma relação entre rural e urbano, de modo variado. Obviamente, nas cidades de médio porte e nas Regiões Metropolitanas mais antigas esta dimensão urbano-rural é atualmente mais diluída, demograficamente menos presente. Por outro lado, dada a distribuição das faixas de população dos municípios da Região (Gráfico 1; Gráfico 2; Tabela 1), nota-se a predominância de municípios de pequeno porte, com populações consideradas baixas para o padrão brasileiro, o que assinala a relevância de uma geografia econômica do setor primário nestas localidades.

¹Professor da Universidade Federal do Pará | jximenes@ufpa.br

MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA
POR FAIXA DE POPULAÇÃO (HAB.)

■ até 20000 ■ 20000 a 50000 ■ 50000 a 100000 ■ 100000 a 250000
■ 250000 a 500000 ■ 500000 a 1000000 ■ mais de 1000000



Dentre os 772 municípios constantes da Amazônia Legal brasileira em 2019, e tomando suas populações conforme estimativa oficial do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para o ano de 2020, nota-se que 60% estão na faixa de população até 20 mil habitantes; 26% dos municípios da Região estão na faixa de população entre 20 mil e 50 mil habitantes e apenas 8% dos municípios amazônicos está na faixa de população entre 50 mil e 100 mil habitantes. Deste contingente, portanto, aproximadamente 86% dos municípios estão situados em faixas populacionais até 50 mil habitantes, em dados estimados para o ano de 2020 (Tabela 1).

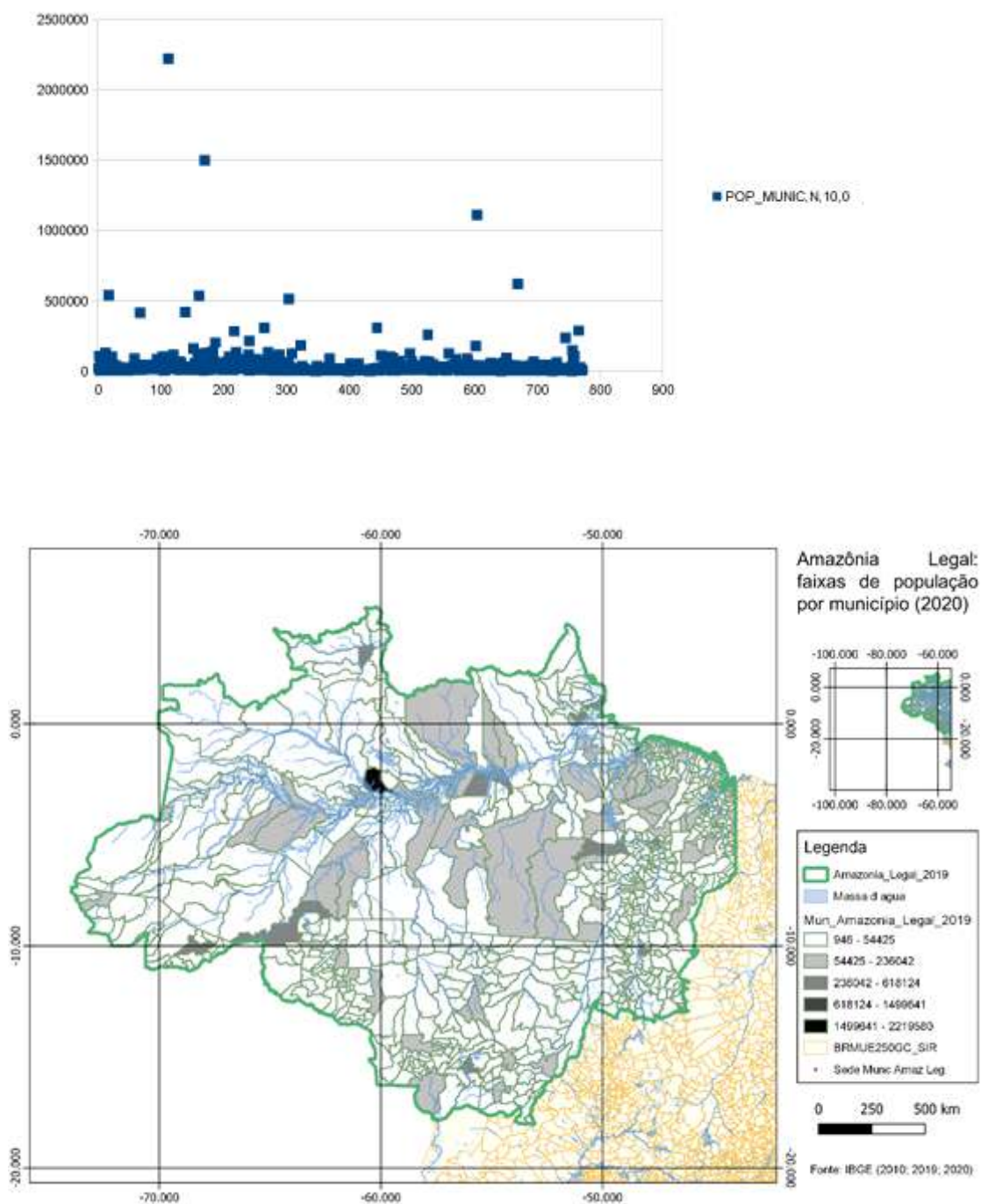
FAIXA DE POPULAÇÃO (HAB. 2020)	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	% NA FAIXA
ATÉ 20000	464	60,1%
20000 A 50000	203	26,3%
50000 A 100000	62	8,0%
100000 A 250000	29	3,8%
250000 A 500000	7	0,9%
500000 A 1000000	4	0,5%
MAIS DE 1000000	3	0,4%
TOTAL	772	100,0%

Tabela 1 Distribuição da população dos municípios da Amazônia Legal por faixa evidencia concentração de municípios de pequeno porte na Região. Fonte: IBGE 2020:2019

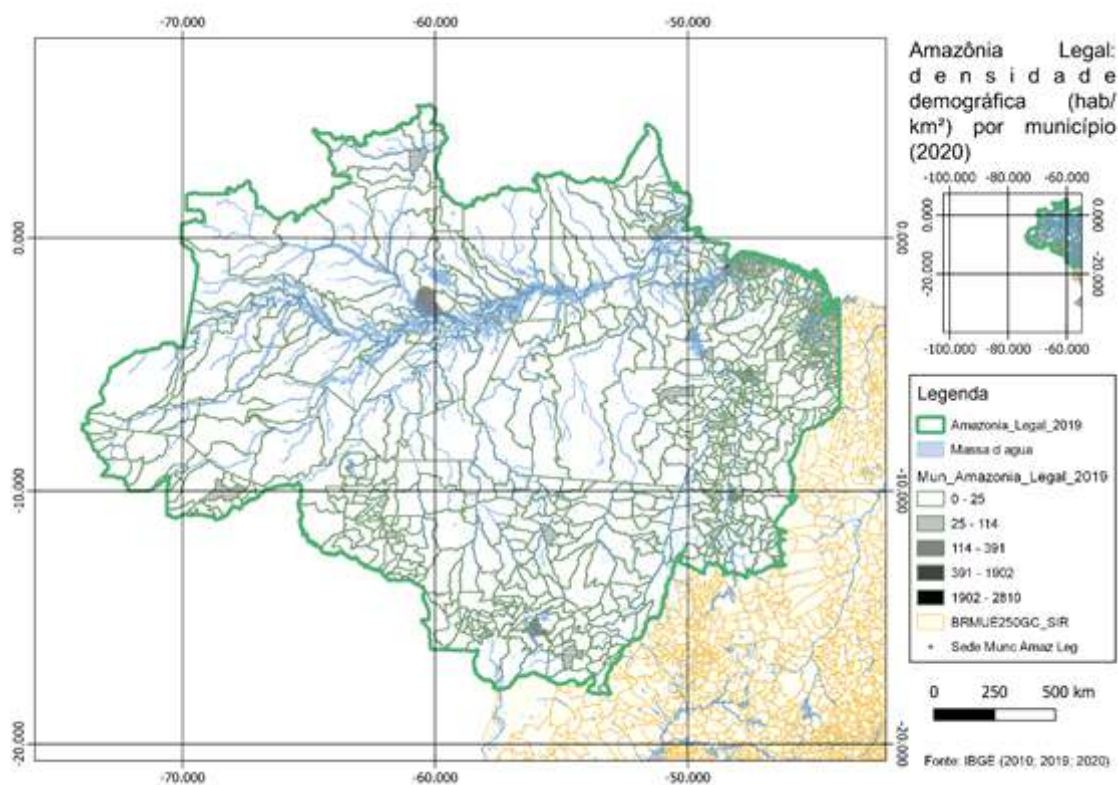
A Região Norte do Brasil, integralmente contida e majoritária na Amazônia Legal, tem 4,2 milhões de habitantes na zona rural, o que representa 26,5% da população regional (IBGE, 2010). A média brasileira é de 15,6% (IBGE, op. cit.) Para dados da Estimativa Populacional Municipal 2020 do IBGE, a média de população municipal para a Amazônia Legal de 2019 seria de 36.416 habitantes (IBGE, 2020; 2019). Em valores do ano de 2016, a média de população dos municípios da Região estava em torno de 32 mil habitantes (PONTE; LIMA; RODRIGUES, 2018).

Outra questão relevante para que se raciocine a dimensão da luta pela terra e da discussão do direito à moradia digna e à cidade na Amazônia é a escala territorial.

A Amazônia, periféricamente inserida no arranjo regional brasileiro, é extensa espacialmente, o que induz a distâncias proporcionalmente maiores para o deslocamento entre cidades, vilas e localidades em geral. O pequeno porte predominante entre seus municípios (Mapa 1; Mapa 2) se relaciona a zonas rurais extensas e de uso frequente e antigo, secular ou milenar, desde antes da colonização. Este uso, historicamente, se relacionava com áreas de várzea de rios, áreas de campos e floresta, espaços de uso compartilhado, eventualmente comunal, dividido entre grupos e comunidades (LOUREIRO, 1992).

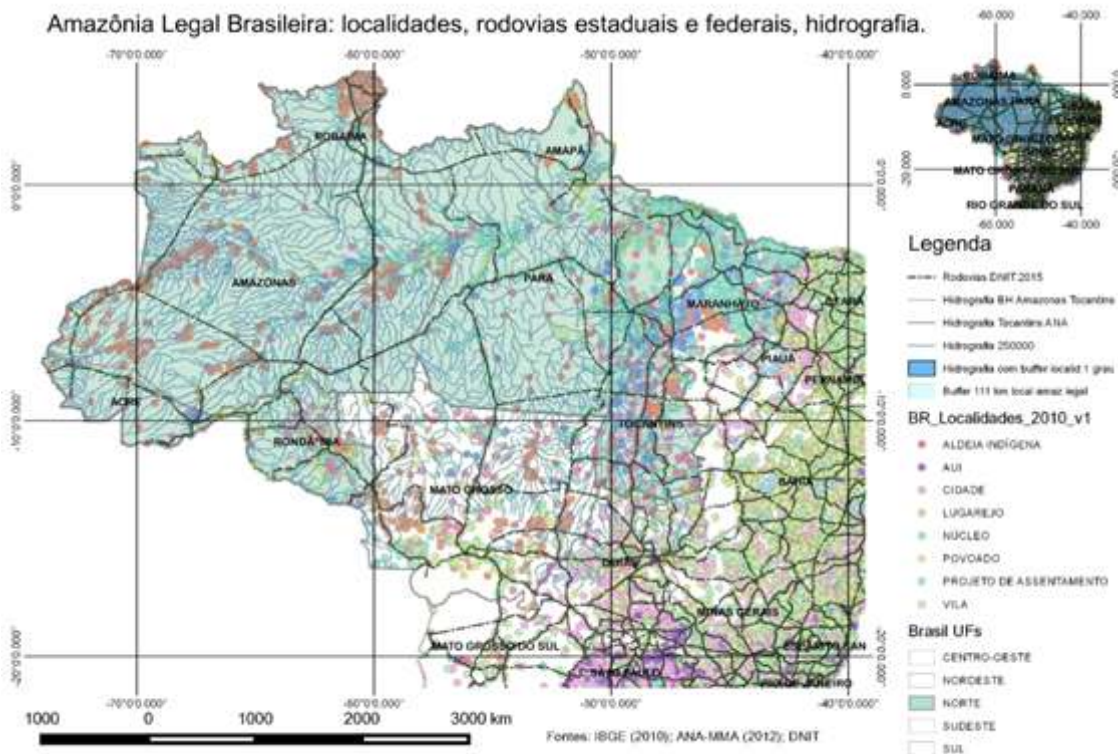


Mapa 1 Amazônia Legal: municípios por faixa de população em 2020. Fonte: IBGE (2010; 2019; 2020).



Mapa 2 Amazônia Legal: municípios por faixa de densidade demográfica bruta (habitantes por hectare) em 2020. Fonte: IBGE (2010; 2019; 2020).

Este traço é acompanhado de evidentes deficiências no atendimento de serviços de infraestrutura e transportes. Em média, se calcularmos as distâncias de todas as localidades da Amazônia entre si, temos uma distância média de 1.780 km, o que é considerável mesmo para o território brasileiro. A média de distância das sedes municipais amazônicas entre si é de 1.070 km. Estas distâncias, acentuadas pelas deficiências locais de sistemas de transportes, condicionam situações de relativo isolamento em microrregiões (LIMA; PONTE; RODRIGUES, 2016), dentro das quais ocorre circulação frequente. Este aspecto pode ser relacionado com o uso da navegação fluvial como modalidade comum de transporte de passageiros e carga na Região. O barco se apresenta como modal principal para viagens em diversas localizações da Amazônia, pela relação entre custo e capacidade de carga e pelo uso tradicional em um território não articulado por rodovias. O projeto da ditadura militar (1964-1985) estruturou de forma traumática no sentido econômico e social uma malha rodoviária, porém de modo desarticulado e incompleto, e a própria característica ambiental do território da Região indica o transporte por embarcações, dada a alta disponibilidade de rios (Mapa 3) na maior parte do espaço amazônico (XIMENES, 1992).



Mapa 3 Amazônia Legal Brasileira: localidades, rodovias estaduais e federais, hidrografia. Fonte: LIMA; PONTE; RODRIGUES (2016, p. 38).

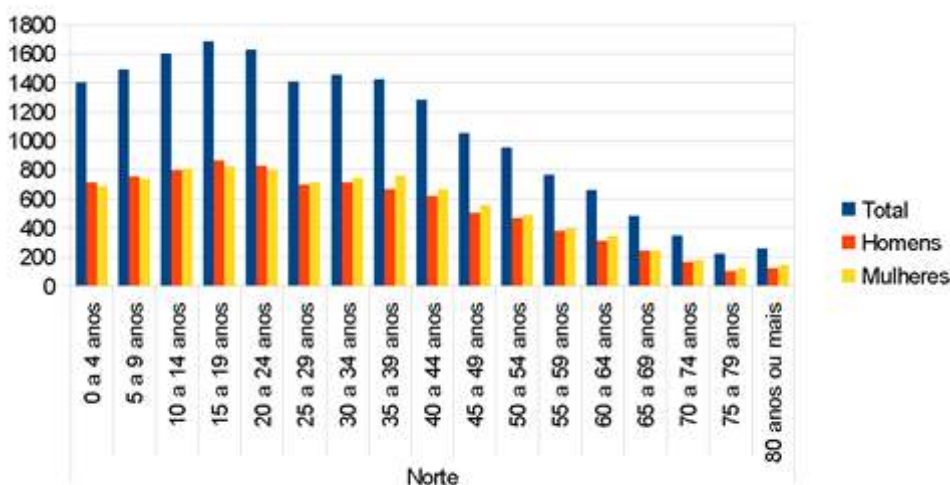
A estrutura produtiva dos municípios amazônicos tem acompanhado a tendência nacional de prevalência do setor terciário da economia (comércio e serviços) sobre a indústria e as atividades agropecuárias, agrícolas e extrativistas. Adicionalmente, deve ser ressaltado que a participação, no Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios, isto é, no valor total das riquezas geradas no local, do setor de serviços é menor para a Região Norte do que a média nacional. Além disso, a participação do setor primário (agricultura, pecuária, extrativismo) é maior do que a média nacional na comparação com o Norte, além da maior participação da Região em impostos e na indústria (Tabela 2). Neste último caso deve ser assinalado que indústria, na classificação oficial do IBGE, inclui a atividade de mineração, representativa na Região Norte e na Amazônia Legal. A maior participação relativa da Administração Pública e da Agropecuária (e Extrativismo) na comparação da Região Norte com o Brasil, como dito, evidencia especificidades e diferenças de constituição regional, econômica e social.

NÍVEL TERRITORIAL	PIB 2018 (R\$ TRI)	PART PIB NACIONAL (2018)	PART IMPOSTOS/PIB IMPOSTOS NACIONAIS	PIB AGRO/PIB TOTAL	PIB INDÚSTRIA/PIB TOTAL	PIB SERVIÇOS/PIB TOTAL	PIB ADM. PÚB./PIB TOTAL
BRASIL	7	100%	100%	5,15%	21,85%	55,61%	17,39%
REGIÃO NORTE	0,39	5,53%	4,27%	9,43%	25,99%	38,65%	25,93%

Tabela 2 Participação do PIB por setor da economia sobre o PIB nacional e da Região Norte, 2018. Fonte: IBGE 2020

Na Região Norte do Brasil a composição da população por situação do domicílio também traz indicações importantes para entendimento. Em termos da demografia, da compreensão da composição e das dinâmicas populacionais, a situação de fronteira econômica da Amazônia dentro do arranjo regional brasileiro se reflete nos dados. A Amazônia é uma Região brasileira notória pela forte migração nordestina (LADEM-UFJF, 2015; BENCHIMOL, 2009), além do Sudeste, do Sul e do Centro-Oeste brasileiros. A situação de região de expansão de atividades econômicas capitalistas modernas indica, também, no caso dos chamados países em desenvolvimento, ou do Sul Global, uma tendência a um perfil de população mais jovem, com maior razão de dependência e com nichos de população masculina maior (POSTON JR.; BOUVIER, 2010). Enquanto no Brasil, para dados oficiais de 2015, a razão de dependência da população era de 44,7%, no Norte do país a taxa era de 50,3%, ou seja, havia maior contingente de pessoas idosas e de crianças dependendo de outras pessoas, que possuem renda e ainda estão em idade economicamente ativa. No caso do Norte do país há predominância de homens jovens na composição da população (Gráfico 3)

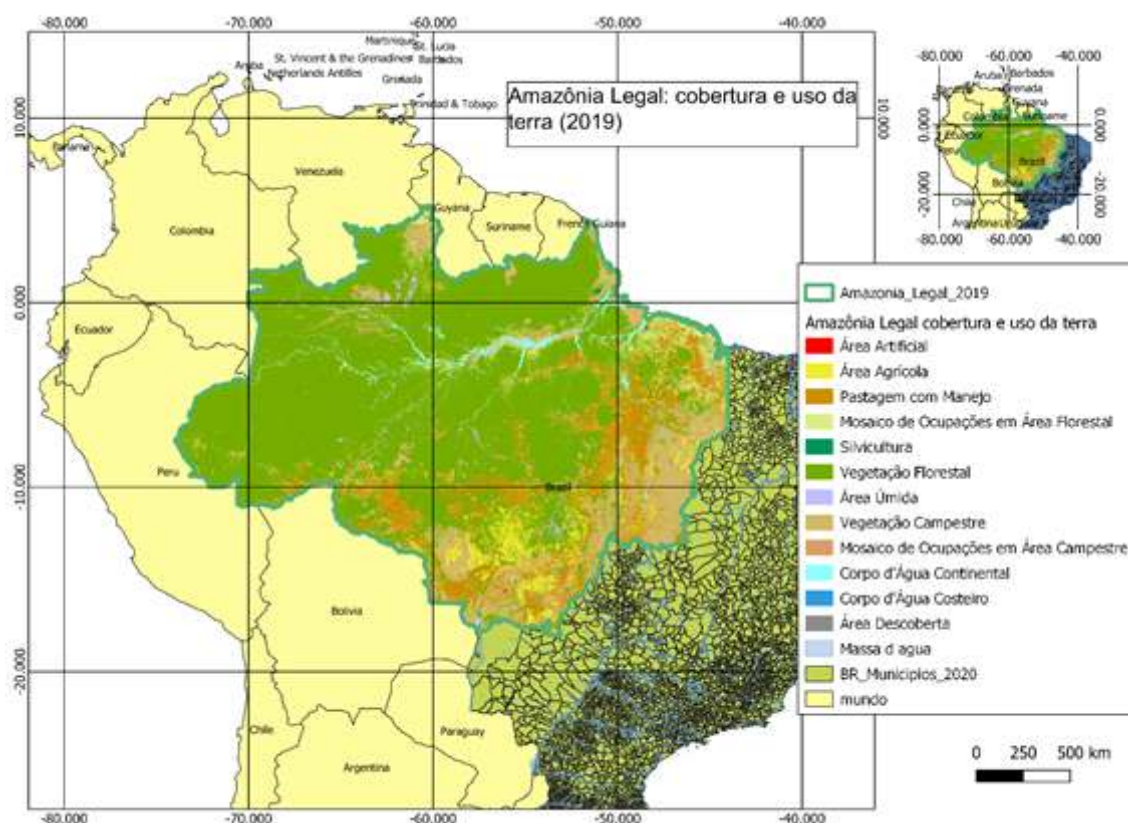
A questão do acesso à terra define, de modo fundamental, um pensamento sobre as motivações e conteúdo das lutas políticas de movimentos sociais na Amazônia. O território e suas atividades produtivas, de subsistência inclusive, é ao mesmo tempo uma base para a sobrevivência, o trabalho e a existência de diversos grupos sociais e formas de ocupação na Região. A diversidade de estratégias de reprodução social, de formas de sustento, de formação social e produção econômica, tem conflitos com a pressão do poder econômico nacional e internacional sobre a Região. Esta pressão costuma, há séculos, desestruturar tanto as formas ditas tradicionais de uso e ocupação da terra quanto criar pobreza nas periferias urbanas amazônicas, em municípios de pequeno, médio e grande portes.



reconhecimento do direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais deve partir do pressuposto que ao estabelecer “quem tem direito a ter direito à terra” está definindo qual sujeito social possui o reconhecimento pelo Estado de uma determinada gleba de terra pública. Esse espaço é disputado pela agricultura familiar, populações indígenas e tradicionais, médio ou grande ocupante rural, unidades de conservação, mineração e as áreas de expansão e consolidação das cidades. São diversos sujeitos que buscam explorar a terra de diferentes formas, algumas vezes o mesmo espaço, que leva ao conflito socioambiental. Portanto, boa parte da disputa está relacionada a quem tem direito a ser regularizado nas terras públicas não destinadas (FISCHER; BENATTI, 2016, p. 84).

Movimentos sociais na Amazônia, se historicamente são articulados à luta pela terra, são também historicamente e com frequência relacionados a setores progressistas da Igreja Católica e, não raro, são originados na luta de mulheres e suas reivindicações (LACERDA, 2013). A relação com a terra se reflete nas lutas pelo compartilhamento de áreas com recursos, pela possibilidade do plantio e da criação de animais, pelo acesso a meios de transporte, como estradas e rios, e pela disponibilidade de equipamentos públicos, como aqueles de saúde e educação.

Os conflitos sociais na Amazônia são, necessariamente, socioeconômicos. São, também, sempre territoriais, e com frequência são nitidamente motivados por razões fundiárias, de valorização da terra no mercado. Pode ser associado a um processo de modernização histórica da Região o amadurecimento do controle privado e institucional da terra nas zonas rurais da Amazônia a partir dos anos 1950, processo acentuado com a ditadura de 1964 e as lutas pela terra e conflitos no campo, incentivados pelas políticas de colonização dirigida da ditadura nos anos 1970 (LOUREIRO, 1992).

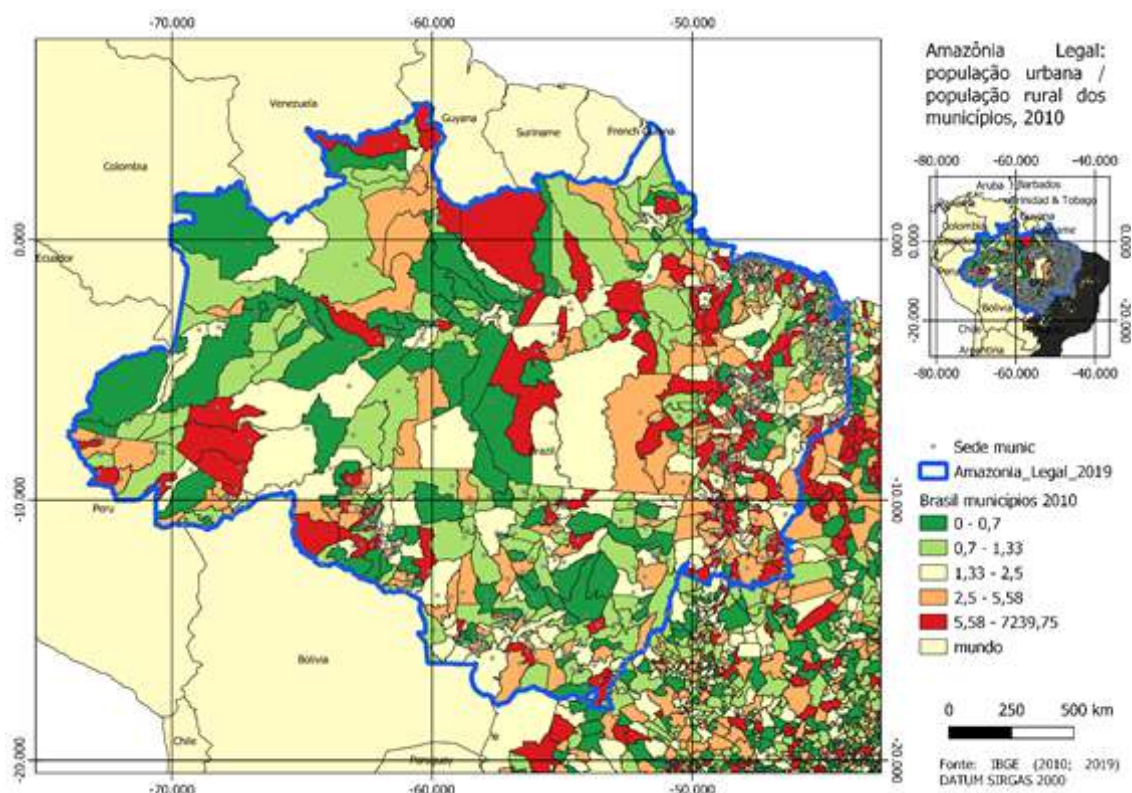


Mapa 4 Cobertura e uso da terra na Amazônia Legal (IBGE, 2019).

3. OS ODS, AS CIDADES E A LUTA PELA TERRA

A discussão da terra, contemporaneamente, passa sempre pelo problema das cidades. Mesmo na Região Amazônica, em que os municípios possuem, majoritariamente, menor porte, com média de 30,4 mil habitantes em 2010 e 36,4 mil habitantes em 2020 (IBGE, 2010; 2020; ver Mapa 5/Mapa 6), as reivindicações e lutas sociais sempre se associaram a questões territoriais, ou de vinculação do território a dimensões produtivas, existenciais e identitárias no grupo. É a partir das mulheres, na Amazônia, que se identifica traços mais fortes e evidentes de movimentos de pautas identitárias ligadas à situação no espaço regional.

Enfocar os movimentos sociais – sua formação, o modus operandi e suas estratégias – como possibilidade de compreender a Amazônia me parece um caminho importante. Entendendo como 'movimento social' as formas associativas e reivindicativas que demandam ações por parte de setores da administração pública, torna-se possível contribuir para a discussão acerca dos processos de formação do Estado, bem como suas configurações próprias, contextuais e históricas. Ademais, o estudo da dinâmica dos movimentos sociais permite acompanhar o caminho rumo ao desdobramento e à especificação de direitos, cujo ponto nodal é o pertencimento identitário, muitas vezes fomentado por meio de oficinas, palestras, eventos e workshops, promovidos por grupos mobilizados. [...] chama a atenção para a criação de identidades georreferenciadas e centradas em torno da atividade profissional, como, por exemplo, ribeirinhos, pescadores, quebradeiras de coco de babaçu etc. (LACERDA, 2013, p. 154). A própria discussão de uma questão territorial, especificamente urbana, passou a ter certa acolhida mesmo em organismos internacionais e instâncias multilaterais de discussão das políticas de Estado. Esta visibilidade e relativa convergência, ao menos no plano retórico, se dá em grande parte pelo ativismo social e pelas lutas populares

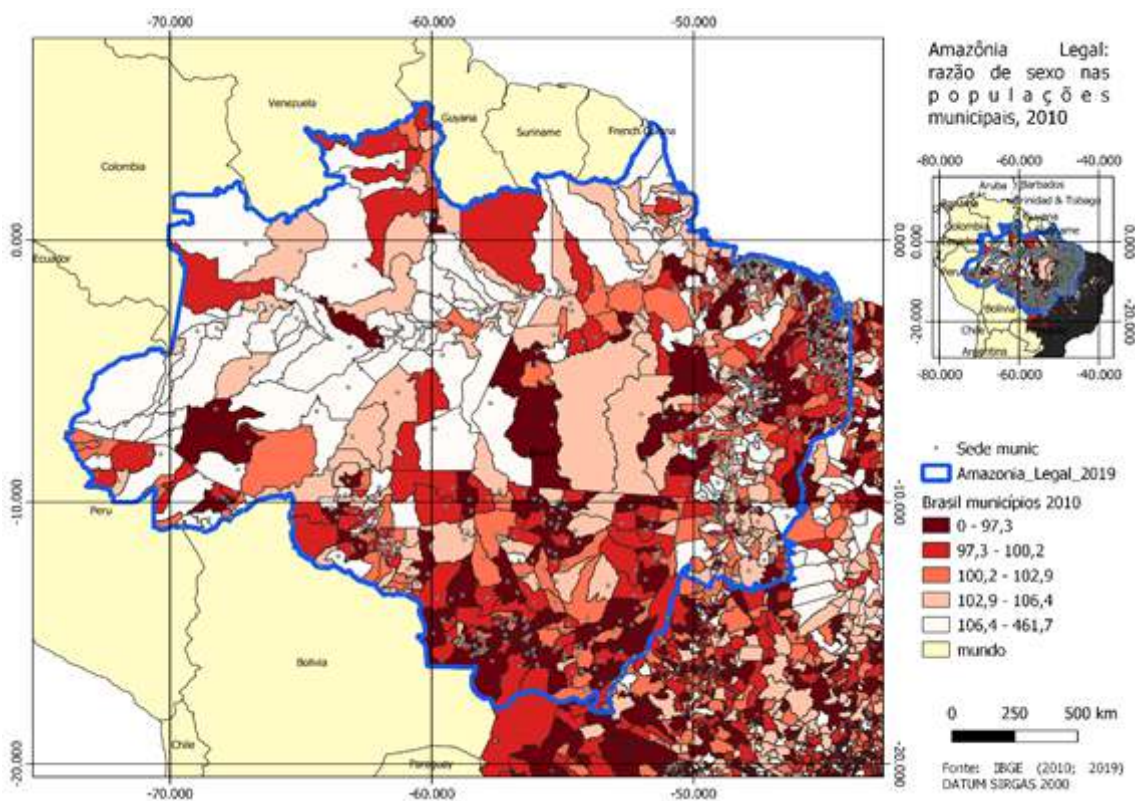


Mapa 5 Municípios da Amazônia Legal: proporção da população urbana em relação à rural em 2010. Fonte: IBGE (2010; 2019).

Quando, a partir da discussão sobre o habitat humano, os efeitos sensíveis das mudanças climáticas, das migrações forçadas e da concentração de renda e terra ganham notoriedade, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu conferências mundiais sobre a questão da moradia, do clima, dos refugiados e dos chamados objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Os ODS são metas e diretrizes de ação, incidentes principalmente, embora não exclusivamente, sobre o setor público e as organizações comunitárias, visando enfrentar as interrelações entre o acirramento da pobreza,

os impactos ambientais do desenvolvimento econômico, as distorções do capitalismo global e a ocupação do território. Para a questão urbana e regional, discute-se como meta até o ano de 2030: habitação segura e adequada; mobilidade e transportes com acessibilidade a baixo preço; promover a urbanização de baixo impacto ambiental; salvaguardar o patrimônio cultural; reduzir e mitigar as mortes por catástrofes e eventos de risco; reduzir a pegada ecológica das cidades; produzir espaços públicos seguros e equitativamente disponíveis; reforçar vínculos e fluxos entre áreas urbanas e rurais; implantar medidas de mitigação, reversão, planejamento e gestão de riscos e desastres naturais, ambientais e tecnológicos conforme o Marco de Sendai; apoio a países do Sul Global para a produção do ambiente construído com menor impacto ambiental e uso de insumos locais (ONU BRASIL, 2021).

Sobre a interface entre estes temas mais propriamente urbanos e os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é que se pode estabelecer um arco amplo de possibilidades e de identificações entre as lutas sociais de movimentos na Amazônia, e na América Latina, e a relativa, ainda, coincidência entre estes objetivos e uma agenda a ser pautada para os governos nacionais, regionais e locais. Uma parte considerável dos movimentos sociais na Amazônia desde os anos 1980 vem se estruturando em torno do debate e da necessidade de reconhecimento jurídico da posse e do direito de posse sobre terras de ocupação tradicional (ALMEIDA, 2004).



Mapa 6 Municípios da Amazônia Legal: razão de sexo da população em 2010. Fonte: IBGE (2010; 2019).

A dimensão da população tradicional, como no caso de indígenas e quilombolas, reforça um tipo de militância que não se define apenas pelo caráter histórico, antigo, do grupo e de seus atributos, mas representa um tipo de ativismo que se redefine a todo momento, na própria luta pela terra e na produção de identificação entre indivíduos do grupo, mesmo aqueles até então não se percebendo como parte (ALMEIDA, op. cit.) Mesmo com os avanços do processo de titulação de terras para estes grupos, restam ameaças de despossessão, assassinato e controle do latifúndio e de grileiros. Frentes de expansão da produção de commodities, como a soja, vêm sendo determinantes para a formação de um discurso e de uma prática de questionamento dos direitos destas populações e de estado de permanente ameaça, qualificando-os como se fossem usurpadores do seu próprio território, e não o inverso – o invasor, se propondo a ocupar terras e recursos que não lhe são devidos, enquadrado como um agente sem direito às terras.

Neste sentido, o perfil dos chamados Grandes Projetos de Desenvolvimento para a Amazônia parece sempre estar articulado a grandes estratégias de inserção do Brasil, de países da América Latina e, por conseguinte, da Amazônia na divisão social do trabalho na escala mundial (CASTRO, 2012). Estas dinâmicas produzem novas formas de subordinação política e econômica da Região, reconfiguram sua malha fundiária, desestruturam cadeias produtivas e de subsistência locais e produzem novos pobres, principalmente urbanos, nos seus municípios. Para as cidades de pequeno e médio porte ainda restaram, por décadas, fluxos migratórios consideráveis, impelidos tanto pela expulsão das terras rurais e pela impossibilidade de sustento quanto pelas frentes pioneiras e empreendimentos econômicos. Tem ocorrido, assim, um processo de proletarianização da população da Região. Em outros contextos, com relativo domínio e compartilhamento de porções do território e seus recursos, e, portanto, com algum controle do produto de seu trabalho, esta população conseguia se sustentar e reproduzir em uma economia ainda em processo de modernização, em que o dinheiro não necessariamente surgia como condição única para aquisição (ou produção) de bens. A modernização capitalista traz tanto a expansão das cidades e a criação de periferias urbanas precárias, mesmo em cidades pequenas, quanto a conversão de populações enraizadas na produção local em pobres urbanos, vinculados a atividades informais ou à flutuação das oportunidades de trabalho em função dos Grandes Projetos.

Os aspectos gerais de uma questão urbana amazônica no Brasil perpassam centralmente o problema da pobreza. A deficiência de infraestrutura urbana na Região é significativa, com percentuais de cobertura de rede de abastecimento de água abaixo da média nacional, bem como esgotamento sanitário. Enquanto o Brasil possui média de 92% dos domicílios ligados a rede de água potável, no Norte do país, Região majoritária na composição da Amazônia, este percentual é de 66% (IBGE, 2010). Em paralelo, enquanto a solução de poço ou nascente na propriedade representa 5% do total no país, para o Norte significa a solução de acesso a água para 27% dos domicílios (IBGE, op. cit.) A média nacional de domicílios ligados a solução satisfatória de esgotamento sanitário (rede de esgoto ou fossa séptica) é de 75%; no Norte, 40%, com destaque para a solução de fossa séptica, discutível e presente em 22% dos domicílios da Região. A quantidade de domicílios sem banheiro ou sanitário no Norte do Brasil é três vezes maior do que a média nacional (IBGE, 2010). Quanto à moradia precária em geral, o Brasil apresentou em 2010 cerca de 11% de seus domicílios em situação de aglomerado subnormal, denominação oficial do IBGE para diversas formas de moradia com deficiências de infraestrutura, construtiva, fundiária, ambiental. No Norte havia 24% de domicílios em situação de aglomerado subnormal no mesmo período (IBGE, 2010).

As perspectivas de luta popular para a Região se colocam na perspectiva da motivação dos próprios movimentos sociais atuantes, cujas pautas vêm sendo ameaçadas pelo revisionismo autoritário e neofascista vigente nas diretrizes e atuação do Governo Federal para o momento. Estas ameaças recolocam antigas questões para análise. A Amazônia, operando há décadas como algo entre o almoxarifado e a casa de máquinas do Brasil, tem produzido uma forma de pobreza até então nova para a Região, acompanhada da reprodução de problemas urbanos que, em outras Regiões do Brasil, seriam próprios de municípios de grande ou médio portes: a favelização, a criminalidade ostensiva, a miséria e a pobreza urbanas, o desemprego em massa, as deficiências habitacionais e de infraestrutura básica e equipamentos públicos e comunitários. Contra este papel subordinado que parece historicamente destinado à Região Amazônica, cabe considerar a viabilidade e o protagonismo político de um projeto autônomo, de reafirmação das demandas locais e regionais pela terra, pelos recursos da paisagem e pelos diferentes traços identitários que se reconstróem em sua população. Caberia, assim, pensar em estratégias de inclusão social e econômica fundamentadas nas possibilidades já existentes, inclusive naquelas de uso tradicional, da produção da vida e do território na Região. Este projeto implica na luta política no plano institucional, na definição do Orçamento Público, na reivindicação de medidas de universalização do saneamento básico, da melhoria das condições habitacionais, da implantação de sistemas de transporte urbano e regional adaptados às condições ambientais locais, ao uso do rio como via de transporte em determinadas localidades. Loureiro (2002) pontua: respeitar as populações locais e sua cultura; desenvolver economia baseada nas noções de ecodesenvolvimento; verticalizar a produção regional; intensificar a pesquisa e o desenvolvimento de cadeias produtivas, insumos e aproveitamento de materiais próprios do bioma; fomentar e disseminar os sistemas agroflorestais e a pesquisa biotecnológica; implantar em concomitância programas de geração de emprego e renda com base local; ter como eixo transversal de todas as políticas a distribuição de renda e a remuneração digna para os custos e a logística regionais. Segundo a socióloga, a única forma de se pensar o território e a sociedade amazônicos de modo digno, hoje, é pensar como sujeito de sua própria História (LOUREIRO, 2002).

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas. Processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 6, n. 1, mai. 2004. p. 09-32.
- BENCHIMOL, Samuel. *Amazônia. Formação social e cultural*. 3. ed. Manaus: Valer, 2009.
- CASTRO, Edna Maria Ramos de. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Caderno CRH, Salvador*, v. 25, n. 64, jan./abr. 2012, p. 45-61.
- FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; BENATTI, José Heder. A questão da terra e a regularização fundiária na Amazônia. In: ALMEIDA, Maria Cristina Soares de; MAY, Peter H (orgs.) *Gestão e governança local para a Amazônia sustentável: notas técnicas*. Rio de Janeiro: IBAM, 2016. n. 2. p. 71-87.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Produto interno bruto dos municípios para o ano de 2018. Produto interno bruto (PIB) a preços correntes*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado>>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- _____. *ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- _____. *Amazônia Legal*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- _____. *Cobertura e uso da terra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/cobertura-e-uso-da-terra.html>>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- _____. *Indicadores de desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3733>>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- _____. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- LACERDA, Paula Mendes. Movimentos sociais na Amazônia: articulações possíveis entre gênero, religião e Estado. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*. Belém, v. 8, n. 1, p. 153-168, jan.-abr. 2013.
- LADEM (Laboratório de Demografia e Estudos Populacionais; Universidade Federal de Juiz de Fora). *Conheça as influências da migração nordestina no Amazonas*. Juiz de Fora/MG: LADEM; UFJF, 17 ago. 2015. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/ladem/2015/08/17/conheca-as-influencias-da-migracao-nordestina-no-amazonas/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

LIMA, José Júlio Ferreira; PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; RODRIGUES, Roberta Menezes. Mobilidade urbana e microrregional em cidades e Municípios amazônicos. Nota técnica. In: ALMEIDA, Maria Cristina Soares de; MAY, Peter H (orgs.) Gestão e governança local para a Amazônia sustentável: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBAM, 2016. n. 2. p. 34-48.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir. Estudos Avançados, v. 16, n. 45, 2002.

_____. Amazônia, Estado, homem, natureza. Belém: CEJUP, 1992.

ONU BRASIL (Organização das Nações Unidas no Brasil). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília-DF: ONU, 2021. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes; LIMA, José Júlio Ferreira; RODRIGUES, Roberta Menezes. Administração Municipal na Amazônia Brasileira: aspectos urbanísticos e socioambientais. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, mai. 2018, n. 293, p. 51-64.

POSTON JR., Dudley F.; BOUVIER, Leon F. Population and Society. An introduction to Demography. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

XIMENES, Tereza. O barco na vida do ribeirinho. In: _____. et al. Embarcações, homens e rios na Amazônia. Belém: UFPA, 1992. p. 53-72.



DIREITO À CIDADE, TERRITÓRIO E LUTAS URBANAS

Paulo Roberto Rodrigues Soares¹

Vanessa Marx²

Historicamente **a cidade** é o lugar de vida da maioria da população do planeta, apresentando de acordo com diferentes autores com diversos sentidos: o sentido de civilização (civitas), de lugar da política (polis), de urbanidade (urbs). A cidade, portanto, é uma forma espacial e espaço simbólico que reflete as relações sociais, a cultura, a história de um povo e de uma nação.

Já o **espaço urbano** é essencialmente um espaço de relações, produto da sociedade industrial, um espaço funcional para acumulação de capital, com suas centralidades e seus espaços produtivos e de reprodução social. O urbano pode ser definido como o espaço das cidades, a concentração de um conjunto de atividades integradas em um mesmo local, com a justaposição de casas e edifícios, atividades econômicas e práticas sociais e culturais. O urbano é produto da concentração de atividades e produz as centralidades, os espaços de gestão, controle e comando da sua produção. A influência do urbano vai além da cidade, submetendo e comandando também o campo, os espaços rurais, os quais têm suas funções produtivas subordinadas à cidade, tanto que a produção agrária cada vez mais está vinculada e dependente da industrial alimentar, do complexo agroindustrial.

O **espaço da cidade** é, dessa forma, uma paisagem representativa do espaço geográfico, **território** e **lugar** das práticas políticas, das diferentes visões de mundo e mediações culturais.

O geógrafo Roberto Lobato Corrêa definiu o espaço urbano como “um espaço simultaneamente fragmentado e articulado; reflexo e condicionante das ações sociais, um conjunto de símbolos e um campo de lutas sociais” (Corrêa, 1989). Ele é fragmentado porque a cidade é formada por diferentes “pedaços” que a compõem: áreas residenciais, áreas comerciais, vias de circulação, zonas industriais e vazios urbanos. As áreas residenciais são ainda divididas por classes e grupos sociais: zonas ricas, de classe média, condomínios fechados, periferias, conjuntos habitacionais, favelas... Mas ele é simultaneamente articulado, pois estes fragmentos fazem parte de um todo, as pessoas e mercadorias diariamente circulam entre estes diferentes espaços.

¹ Professor do Departamento de Geografia da UFRGS e Pesquisador do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre

² Professora do Departamento de Sociologia da UFRGS e Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre

O espaço urbano é um reflexo das relações sociais (das relações econômicas e de poder), mas também um condicionante, pois a segregação marca e define socialmente as pessoas que vivem em determinados territórios. O espaço urbano é simbólico, com seus marcadores culturais e históricos, a arquitetura, o urbanismo, as suas características refletem aspectos culturais herdados dos grupos sociais (étnicos, religiosos, culturais, políticos), geralmente os grupos dominantes, que o construíram no passado. Mas não só dos grupos dominantes, pois muitas marcas e referências das classes populares também estão presentes no espaço urbano, embora as elites “se esforcem” por apagar ou minimizar estes símbolos.

Por fim, o espaço urbano é um campo de lutas políticas e sociais. É na cidade que as diferentes classes e grupos sociais travam suas disputas por poder e pelo controle do próprio espaço, pelo território. Um exemplo é a luta pelo acesso à terra, ao solo urbano, que é monopolizado pelas elites, que relegam os setores populares do direito à “estar na cidade”. Este monopólio da terra é amparado por um marco jurídico que protege a propriedade, mesmo que constitucionalmente esta tenha que cumprir a sua “função social”. O espaço urbano é um campo de lutas pelo “direito à cidade”, que não é apenas o direito à estar na cidade, de ter um lugar, uma moradia, mas tem um sentido mais amplo, do direito à infraestrutura, de bem-estar, de equipamentos sociais, de espaços de qualidade, de emprego e de meios para ganhar a vida, de participação na gestão e na decisão dos rumos da cidade. Como um campo de lutas, a cidade, o espaço urbano, são territórios em disputa, pois o direito à cidade não é um direito individual, é um direito coletivo de mulheres e homens, enquanto indivíduos, grupos sociais e coletividade.

O CONCEITO DE TERRITÓRIO

O conceito de território tem uma longa história nas ciências sociais. Modernamente, o geógrafo francês Claude Raffestin (1993) compreendeu o território como um sucessor do espaço geográfico, o qual é preexistente e substrato daquele. Para o autor seria essencial compreender que o espaço é anterior ao território: “o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço” (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Dentro desta concepção, o autor enfatiza o viés político-administrativo do território, isto é, este como o território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação. Um espaço delimitado por uma ordem jurídica e política, medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras estabelecidos.

Genericamente, portanto, podemos definir o território como o espaço demarcado e delimitado, sobretudo, por relações de poder. Embora atualmente este poder não seja somente o poder do Estado, o poder político stricto sensu. Hoje em dia é preciso falar em “poderes” (Souza, 1995). Entre eles as grandes corporações, os poderes “para-estatais”, as redes internacionais e os poderes informais e “marginais”. Por muito tempo o conceito de território foi utilizado neste sentido restrito e centrado especificamente no Estado, como fonte de todo o poder. Há algumas décadas, entretanto, vivemos uma redefinição do conceito, que cresceu em importância no debate político. O território não é mais apenas o âmbito político centrado no Estado. Hoje falamos de múltiplos territórios, múltiplas territorialidades, incluindo diferentes poderes, culturas e interesses políticos e sociais. Iguamente podemos falar em territórios virtuais, os das redes sociais do ciberespaço. Além disso, o território não é somente visto como algo “permanente” e “concreto”, com fronteiras visíveis e definidas. Existem os territórios informais, os territórios efêmeros, que se fazem e desfazem periodicamente.

Uma questão primordial: quem domina, governa ou influencia o espaço, o território e por que e como domina, governa ou influencia o espaço, o território (Souza, 1995). Ou seja, quais são os objetivos e propósitos desta dominação. Geralmente, o objetivo primordial é manter o status quo vigente na sociedade, as relações de poder e os domínios territoriais. Normalmente, escamoteando e invisibilizando os conflitos e contradições sociais.

Rogério Haesbaert (1995, 2003), outro estudioso do conceito, analisa o território com diferentes enfoques, definindo três vertentes básicas:

- 1) jurídico-política**, segundo a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”;
- 2) cultural ou culturalista**, que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através da identidade social e/ou do imaginário sobre o espaço”;
- 3) econômica, o território da ação econômica das corporações**, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho”.

No panorama atual do mundo com todas as suas complexidades e processos, muitas vezes excludentes, como a crescente globalização e a fragmentação espacial, social e de classe, o território acaba servindo de refúgio e defesa à globalização, especialmente na microescala ou em nível local. Haesbaert (2003) identifica assim a multiterritorialidade reunida em três elementos: os territórios-zona, os territórios-rede e os aglomerados de exclusão.

Os **territórios-zona** representam a territorialidade tradicional, definidos por áreas de extensão delimitada sobre as quais recai um certo poder e controle. É mais característico da lógica estatal de controle, a qual opera com limites e fronteiras bem definidas.

Os **territórios-rede** estão vinculados à lógica econômica das corporações controladoras de redes e fluxos comerciais. Também representam a nova territorialidade, na qual o controle do território vai mais além do domínio contínuo físico, sendo exercido através de diferentes redes de informação e de poder. O território-rede representa o caráter móvel do território, sobretudo na sociedade contemporânea, marcada pelo desenvolvimento de redes e sistemas de comunicações que ao mesmo tempo conectam e desconectam territórios. A ação das corporações sobre o território se dá de forma seletiva, excluindo territórios que são relegados do “circuito formal” de trocas, como por exemplo, do fechamento de agências bancárias nas pequenas cidades do interior.

Enquanto os processos de territorialização se manifestam nos territórios-rede e nos territórios-zona, os processos de desterritorialização, ou de “precarização sócio-espacial”, são verificados nos **“aglomerados humanos de exclusão”** (Haesbaert, 1995) .

Para o autor, a desterritorialização, nunca é “total” ou desvinculada dos processos de (re)territorialização. O termo é aplicado a fenômenos de efetiva instabilidade ou fragilização dos laços territoriais, principalmente entre grupos socialmente excluídos e/ou segregados e, como tal, de fato impossibilitados de construir e exercer efetivo controle sobre seus territórios, seja no sentido de dominação político-econômica, seja no sentido de apropriação simbólico-cultural.

Hoje em dia também são verificados processos de desterritorialização a partir da perspectiva da (in)segurança e da biopolítica que marcam a sociedade contemporânea. É nesse contexto que emergem dinâmicas de que, para além da simples precarização ou reclusão territorial, envolvem o que se denomina contenção e exclusão territorial, com o controle tecnológico (por sistemas de vigilância, radares, satélites) dos territórios dos grupos excluídos e o controle do acesso dos habitantes destes aos territórios “privilegiados” (barreiras, portarias, segurança privada, policiamento), bastante evidentes nos bairros nobres das metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo.

Para Milton Santos (1994) é o uso do território e não o território em si mesmo que faz deste um objeto de análise social. Por isso o conceito de território usado, sinônimo do espaço humano, de espaço habitado, conjunto de objetos e ações. As relações econômicas, por exemplo, se desenvolvem a partir de uma série de objetos tecnológicos e técnicos, mas também precisam das ações humanas, da informação e da obediência às normas para se realizarem. Aí entram os conceitos de horizontalidades e verticalidades que formam o território (Santos, 1996). As horizontalidades caracterizam os lugares vizinhos reunidos por uma contiguidade e continuidade territorial e as verticalidades são formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais.

As horizontalidades representam a ordem próxima, a solidariedade orgânica no território, o compartilhamento do espaço, das infraestruturas, além dos vínculos, costumes e tradições locais; as verticalidades representam a ordem distante, as normas, o comando e a racionalidade de atores externos ao território, os quais muitas vezes entram em choque com as tradições locais. Temos como exemplo de verticalidades a atuação de grupos econômicos, muitas vezes multinacionais, que ocupam o território local e que impõem à população local suas regras e regulamentos, tal como a organização do trabalho, do consumo e das relações com o consumidor. Outro exemplo de verticalidade, muito frequente, é a imposição de padrões sanitários e de “qualidade” à produção alimentar local, os quais geralmente são os padrões determinados e adequados à grande indústria agroalimentar.

O TERRITÓRIO “URBANO” HOJE

Já comentamos anteriormente sobre a multiterritorialidade vigente no dia de hoje, ou seja, dos diversos territórios ou territorialidades sobrepostas e justapostas. Esta diversidade afeta especialmente os espaços urbanos, local de reunião de diferentes grupos sociais e culturais. Assim, verificamos no espaço urbano territorialidades políticas, culturais, religiosas, do crime organizado, que afetam todo o espaço urbano, mas especialmente as periferias.

Estas territorialidades podem, por um lado, limitar o direito à cidade, como é o caso dos territórios controlados pelo narcotráfico ou pelas milícias, que impõem sua “lei” aos moradores, por outro lado, temos territorialidades que podem corroborar para o direito à cidade, como os territórios de identidade (comunidades, quilombos urbanos, assentamentos indígenas) que permitem aos seus moradores a permanência na cidade, a partir do estabelecimento de vínculos territoriais (Heidrich, 2017).

No atual período histórico, do capitalismo globalizado, de hegemonia e ofensiva neoliberal, verificamos o aumento dos processos de “espoliação” e “desposseção” (Harvey, 2004) e de “desterritorialização”, com a retirada dos vínculos territoriais através de expropriações, remoções e gentrificações que expulsam populações que construíram seus vínculos identitários e afetivos em determinados territórios na cidade.

Os grandes conjuntos habitacionais construídos nas periferias das cidades nos anos 1960 à 1980 e recentemente muitos conjuntos habitacionais populares construídos pelo programa Minha Casa Minha Vida são exemplos de territorialidades formadas a partir destes processos, pois muitos receberam populações expulsas de setores mais centrais das cidades a partir de processos de valorização de bairros ou (como nos anos 1960 e 1970) de “remoção de favelas”. Recentemente, as obras da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 (estádios, ginásios, infraestruturas, vias rápidas) removeram um grande número de comunidades, afastando essas pessoas dos seus dos seus territórios, espaços de convivência, de trabalho, nos quais já possuíam formas organizadas de solidariedade no dia-a-dia da luta pela sobrevivência.

Álvaro Heidrich (2017, p.30) discutiu a questão dos vínculos territoriais. Para este autor, “os estudos do território têm trazido à tona, além da compreensão sobre um espaço marcado por múltiplas estratégias do arranjo dos poderes institucionais e hegemônicos, também a visão sobre as práticas socioterritoriais informais das comunidades, do espaço vivido, assim como têm aberto um importante flanco de atenção para o novo e o alternativo”. Assim, questões como organização e participação popular, luta por moradia, por equipamentos sociais, intervenções no espaço público fazem parte dos ativismos ou “ações socioterritoriais”. Agregam-se também as tensões entre “os espaços da vida simples e as tendências globalizantes” orientadas para a normatização da vida e o aprofundamento da exploração capitalista, evidenciando o conflito, a tensão e a luta por territorialidades alternativas. São aspectos essenciais do conflito social na sociedade em que vivemos (Heidrich, 2017).

O conceito de vínculos territoriais foi “desenvolvido com o objetivo de compreender as situações nas quais comunidades e seus atores estabelecem ligações com espaços em processo ou situação de apropriação por eles mesmos” (Heidrich, 2017, p.30).

Os vínculos territoriais incluem práticas sociais, culturais e cotidianas, ideias, sentimentos, identidades associadas ao território, que estabelecem laços de comunidade, cooperação, solidariedade e proteção por parte dos seus habitantes. São capazes, portanto, de construção de territórios de resistência e territorialidades alternativas, no sentido de que não se enquadram nos esquemas hegemônicos de produção espacial e territorial.

Como exemplo, temos as ocupações urbanas, a produção autogestionada da moradia, a permanência de grupos sociais e populações tradicionais em determinados setores valorizados das cidades e metrópoles.

As desterritorializações, como os despejos e remoções são um exemplo de “quebra” dos vínculos territoriais, pois desagregam as comunidades, impedem a sua reprodução social através das práticas sociais e culturais, eliminam os laços familiares e sociais. Daí os processos de resistência que tem como objeto a luta pela permanência no território.

Nos dias de hoje, com as transformações culturais, sociais e tecnológicas que vivemos, incluem-se no espaço urbano, outros “tipos” de territórios, como os territórios dissidentes, os territórios “efêmeros” e os territórios “móveis”. Assim, percebemos territorialidades que representam uma apropriação temporária de determinados espaços, como as feiras livres, o comércio informal, as concentrações da juventude (festas e bailes de rua, jogos) que ocupam espaços públicos (largos, praças, viadutos, ruas) e muitas vezes entram em choque com as regras e normas do território formal regulado pelo estado. Daí a presença de um “novo ativismo” que tem como objeto a presença no espaço público de grupos sociais “marginais” ou excluídos, como moradores de rua, artistas de rua, tribos urbanas, juventudes de periferia, imigrantes, juventude LGBTQIA+.

Outra face do território urbano, em especial nas cidades latino-americanas e brasileiras, são os territórios marcados pela violência, nos quais diferentes grupos como narcotraficantes, milícias e facções, disputam e controlam o território, submetendo as populações às suas regras e códigos de conduta, cobrando “pedágios” e controlando as associações comunitárias e as redes de solidariedade. Ocupam, assim, o espaço deixado pelo desmonte das políticas públicas e das estruturas de bem-estar social, promovido pelas políticas neoliberais que dominam o Estado desde os anos 1990. Além disso, obrigam muitas lideranças e moradores a pactuar ou aderir às redes de relações que se estabelecem no interior dos territórios (Campos, 2010, p. 164).

IDENTIDADES E TERRITÓRIO

Vivemos um período de mudanças significativas nas identidades sociais e culturais. A transição da modernidade para a chamada pós-modernidade trouxe consigo uma mudança importante nas identidades sociais. As grandes referências do período anterior, o Estado-nação, o mundo do trabalho e a família nuclear, sofreram uma grande transformação na sua definição, sua organização e no seu alcance e “poder” de congregar os indivíduos. Com isso as velhas referências identitárias foram abaladas e novas referências emergiram para substituí-las. A nacionalidade, a classe social, os grupos familiares já não são a referência que eram antigamente, e isso reflete nas territorialidades e nas práticas socioespaciais. Movimentos de reivindicação de autonomia territorial são vistos por todos os continentes, questionando a arquitetura do estado-nação; os bairros operários já não são o território de congregação da “classe operária”, desagregada pelo deslocamento industrial, pela terciarização da economia e do emprego e pela precarização e, recentemente, “uberização” das relações de trabalho; a família já não é a única referência na transmissão de valores para os indivíduos e cidadãos em formação.

Com a “crise” do estado-nacional, das representações de classe (partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais urbanos) e da família, outras instituições ou entidades ressurgem para ocupar este espaço deixado por aquelas. Assim, as religiões, as identidades culturais e étnico-raciais assumem este papel e isso novas territorialidades são demarcadas no espaço urbano.

Como exemplo, temos as “territorialidades pentecostais”, demarcadas pela presença marcante no território das igrejas neopentecostais em duas diversas denominações. Estas possuem suas dinâmicas e estratégias de territorialização nos territórios das periferias ou nos espaços populares, como nas áreas centrais das cidades. A presença pentecostal se converteu em um importante “marcador” da periferia, na qual as denominações convivem ou competem por territórios e fiéis. Inclui-se aqui a “disputa territorial” com as religiões que em décadas anteriores ocupavam a periferia: as comunidades de base da Igreja Católica, ou das Igrejas da Reforma e, principalmente, a disputa territorial e de fiéis com as religiões de matriz africana, a qual assume características racistas e de “guerra santa”. Nesta disputa territorial, organizam serviços sociais como creches, atendimento psicossocial e até cursos de formação para o trabalho. Contam, com o apoio de governos locais, especialmente coalizões de direita, que congregam políticos evangélicos no seu pacto de poder.

Em termos culturais emergem os territórios étnicos, de grupos sociais, de juventudes, de identidade de gênero e de orientação sexual. Aqui temos tanto territórios delimitados e “permanentes”, como alguns bairros de concentração de lazer noturno, comércio e serviços específicos, tanto para a comunidade LGBTQIA+, como para diversas “tribos urbanas” que caracterizam a juventude metropolitana. Embora nestes casos persistam as diferenças de origem e de classe dos habitantes ou frequentadores destes territórios, há uma prevalência de identidades e mobilizações em torno das causas destes grupos, como nos momentos de celebração (festivais, paradas) e de mobilização. Assim mesmo, as territorialidades efêmeras e temporárias são muito importantes em termos de construção de laços e vínculos identitários para estes grupos.

Finalmente o recorte étnico-racial da questão territorial, que tem emergido com força a partir da redescoberta da negritude nas comunidades (especialmente entre as juventudes) e nos quilombos urbanos. Competem para esta emergência dos **“territórios negros”** diversos fatores estruturais da nossa sociedade, como é o caso da histórica segregação étnico-racial da população afrodescendentes que “trocou o quilombo pela favela” (Campos, 2010), mas que é profundamente marcada pela invisibilidade na cidade, nas suas cartografias e representações, a não ser como território marginal e estigmatizado. Nas primeiras décadas do século XXI, a promoção das políticas de ações afirmativas (especialmente nas universidades públicas) e o reconhecimento dos territórios tradicionais de afrodescendentes proporcionou à juventude negra uma outra percepção de sua presença no espaço urbano. Esta reivindicação de visibilidade inclui o reconhecimento da presença negra na paisagem e nos mapas urbanos e sua permanência nos seus territórios de identidade, constantemente ameaçados pelas políticas de desenvolvimento urbano e valorização imobiliária. Como espaços tradicionais, muitas vezes apresentam documentos informais de comprovação da posse e permanência das comunidades nos seus territórios, sendo permanentemente ameaçados de expulsão pelos processos gentrificadores. Daí a importância de territórios como os quilombos urbanos, que reúnem comunidades ancestrais, famílias e pessoas acolhidas e que constroem vínculos territoriais a partir de práticas sociais, culturais e religiosas.

Assim, lutam para manter sua coesão e identidade no meio urbano, além de atuar no sentido de desconstruir os preconceitos sociais e os estigmas étnico-raciais imputados a estes territórios.

GÊNERO E TERRITÓRIO: A RELAÇÃO ENTRE MULHERES E CIDADES

Outro recorte importante para conhecer o território é o de gênero. Assim, para pensar em um território urbano para as mulheres deveríamos nos inspirar no cotidiano. Onde vivemos, para onde vamos, como se dá nosso dia a dia na cidade, por onde circulamos e se nossa mobilidade se faz com segurança. Para isto seria importante pensar:

1) a presença das mulheres no território, 2) transformações do território a partir da incidência das mulheres nos instrumentos de gestão urbana 3) encontro das agendas das mulheres com o urbano.

Nas periferias a construção do território pelas mulheres é evidente, pois são elas as que mais permanecem nos espaços e por isso tem a percepção dos espaços de moradia, das suas carências de infraestruturas e de serviços sociais. Há uma diversidade destes serviços proporcionados por mulheres como cozinhas comunitárias e creches informais, além de marcadores territoriais nos espaços públicos e de convivência cotidiana.

Jane Jacobs em sua obra escreveu sobre coisas comuns e cotidianas e principalmente dizia que “as cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro, de sucesso e fracasso em termos de construção e desenho urbano” (Jacobs, 2011, p.5). Poderíamos dizer com isto que somos convidadas a criar novos processos. Estamos em um contexto de pandemia, podemos aproveitar para redesenhar a cidade com um olhar mais compreensivo com as problemáticas de gênero e das mulheres no contexto urbano.

Para isto, podemos começar verificando como as mulheres atuam no cotidiano das cidades: as necessidades de moradia e cuidado com a família, mobilidade e deslocamento para o trabalho, uso e segurança nos espaços públicos e transportes. Algumas das pautas sugeridas surgiram nos diálogos realizados durante o ano de 2020 através do projeto de extensão Mulheres e Cidades, para escutar diferentes mulheres, de países e contextos sociais variados e refletir com elas a relação entre mulheres e cidades, seus desafios, complexidades, problemáticas e, com isso, e pensar em uma **agenda** para pensar cidades mais inclusivas para as mulheres.³

Gostaríamos de ressaltar que o ativismo urbano feminista tem sido muito importante para e visibilizar a agenda das mulheres na relação com as cidades. Este ativismo reivindica que as cidades sejam seguras para as mulheres e que se torne possível os deslocamentos a pé ou em transportes públicos sem sofrer violência ou assédio sexual. A mobilidade tem sido um tema muito presente nos diálogos sobre a temática, assim como a moradia, o acesso aos serviços e equipamentos públicos. O acesso ao espaço público tem sido fundamental para a sociabilidade, e construção de redes de solidariedade e apoio entre as mulheres.

³O projeto de extensão Mulheres e Cidades, em sua segunda edição, vem sendo desenvolvido na Sociologia da UFRGS. Através dele, atuamos no BrCidades e com mulheres em cidades de fronteira (Brasil-Uruguai). Os diálogos do projeto estão disponíveis no Youtube no canal do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC) da UFRGS.

Como podemos fazer efetivas estas pautas, reescrevendo nossos conceitos e teorias, a partir da realidade cotidiana. Para Falú (2014, p. 12) “as produções teóricas dominantes do urbanismo, omitiam as mulheres a partir de conceitos 'neutros', como família e população desconhecendo relações distintas, assimétricas entre homens e mulheres que caracterizam o conjunto de nossas sociedades”. Para acabar com esta neutralidade tanto na teoria como na práxis social seria importante refletir e fazer a seguinte pergunta: Como poderíamos mudar as cidades e repensá-las não somente a partir da inclusão sócio territorial e de classe, mas também a partir de uma perspectiva de gênero?

Para isto seria importante verificar que processos e instâncias participativas estão vinculados às políticas públicas urbanas que poderiam ter incidência, por exemplo, conselhos de habitação, circulação e transporte, planejamento urbano, etc. Verificar, também, quais cidades estão em processos de elaboração ou revisão de plano diretor e poder garantir que a pauta de gênero seja colocada neste processo, assim como os temas da agenda de mulheres e cidades que enunciámos anteriormente. Ressaltamos, por último, a importância da paridade entre homens e mulheres nos processos de participação e na interlocução do poder executivo e legislativo.

Acreditamos que os territórios deveriam ser analisados a partir da estrutura de classe, gênero e raça. Para que o direito à cidade possa ser real e diverso, necessitamos romper com a neutralidade e criar mecanismos de participação diferentes que incorpore a agenda das mulheres relacionada a agenda do planejamento urbanos e podemos fazer isto desde já a partir de nossas práticas.

CONCLUINDO: DIREITO À CIDADE, TERRITÓRIO E LUTAS URBANAS

Conhecer o território ou os territórios, as redes de relações que nele se estabelecem é de suma importância para as lutas urbanas. Nos dias atuais estes territórios são atravessados por redes diversas, em diferentes escalas (do local ao global), o que leva à ideia de multiterritorialidade. Ou seja, o território não é somente o âmbito de poder estatal, mas inclui múltiplos poderes e múltiplas territorialidades, diferentes escalas e redes de inserção territorial. Pensar o território, o espaço na sua dimensão política, portanto, requer uma visão estratégica dos movimentos.

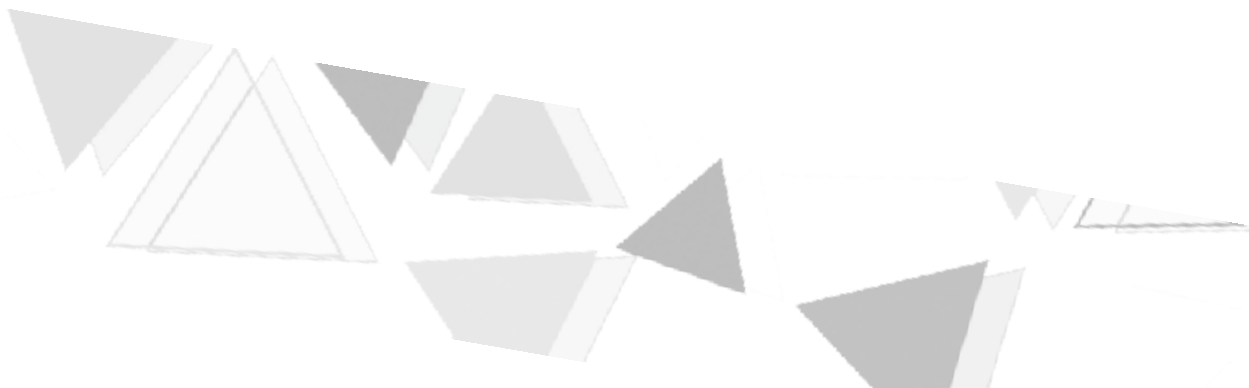
O território urbano, a cidade, condensa todos estes territórios, com uma diversidade de classes e grupos sociais, os quais reivindicam e praticam diferentes usos para o território. No contexto atual, as identidades sócio-territoriais emergem com força, ofuscando antigos referenciais espaciais e de classe. Amalgamar esta nova cartografia e diversidade de interesses também é uma necessidade para os movimentos, na definição das pautas e da agenda das lutas urbanas.

Finalizamos com algumas adições ao texto de David Harvey “O Direito à Cidade” (2012, p. 88):

*“Um passo para a unificação dessas lutas é adotar o **direito à cidade**, como slogan e como ideal político, precisamente porque ele levanta a questão de quem comanda a relação entre a urbanização e a produção [territorial e] do lucro. A democratização desse direito, e a construção de um amplo movimento social para fazer valer a sua vontade são imperativas para que os despossuídos possam retomar o controle [territorial] que por tanto tempo lhes foi negado e instituir novas formas de urbanização [e de construção dos territórios]. Lefèbvre estava certo ao insistir em que a revolução tem de ser urbana [e territorial], no sentido mais amplo do termo; do contrário, não será nada.”*

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. O que você entende por espaço urbano? E território?
2. Qual a importância do reconhecimento de diferentes identidades na luta pelo direito à cidade?



BIBLIOGRAFIA

CAMPOS, Andreino. Do Quilombo à Favela: a produção do “Espaço Criminalizado” no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2011.

CORRÊA, R. L. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1989.

FALU, Ana. El Derecho de las Mujeres a la Ciudad. Espacios Públicos sin discriminaciones y violencias. Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 1 - Diciembre 2014 – Pp. 10 / 28.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: Entre As Redes e Os Aglomerados de Exclusão. In: Iná de Castro; Roberto Lobato Corrêa; Paulo César Gomes. (Org.). GEOGRAFIA: CONCEITOS E TEMAS. RIO DE JANEIRO: BERTRAND BRASIL, 1995, v. , p. 165-205.

HAESBAERT, R. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. Boletim Gaúcho de Geografia, Porto Alegre, v. 29, n.1, p. 11-24, 2003.

HAESBAERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: um debate. GEOgraphia (UFF), v. 17, p. 19-45, 2008.

HAESBAERT, Rogério. Território(s) numa perspectiva latino-americana. Journal of Latin American Geography, v. 19, p. 141-151, 2020.

HARVEY, D. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, D. O direito à cidade. Lutas Sociais, n. 29, 2012, p. 73-89.

HEIDRICH, Álvaro. Vínculos territoriais. Discussão teórico-metodológica para o estudo das territorialidades locais. GEOgraphia (UFF), v. 19, n. 39, p. 29-40, 2017.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

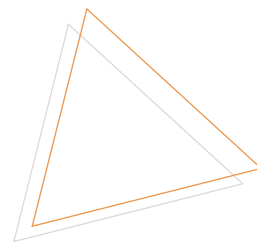
SANTOS, M. O retorno do território. In: Território, Globalização e Fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994, p. 15-20.

SANTOS, M. A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, Marcelo J. L. de. O Território: Sobre Espaço e Poder, Autonomia e Desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de; GOMES, Paulo C. da C.; e, CORRÊA, Roberto L. Geografia: Conceitos e Temas. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SOUZA, Marcelo J. L. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013..





GENTRIFICAÇÃO E O DIREITO À CIDADE EM ÁREAS CENTRAIS

Patricia Ramos Novaes¹

A partir dos anos 2000, o termo gentrificação passou a ser muito utilizado nas discussões sobre transformações urbanas em áreas centrais no Brasil. No entanto, o fenômeno da gentrificação não é novo, ele vem, desde os anos de 1960, sendo observado e analisado em algumas cidades da Europa e dos Estados Unidos.

Como as experiências de gentrificação são muito diferentes em cada país - devido aos seus diferentes contextos sociais, econômicos e culturais - o objetivo deste texto é debater esse fenômeno em algumas cidades brasileiras, tendo como exemplo as áreas centrais. Cabe esclarecer que entende-se aqui áreas centrais não apenas do ponto de vista histórico-geográfico, mas como locais que concentram riqueza, equipamentos urbanos, fluxos de pessoas e de mercadorias.

O CONCEITO DE GENTRIFICAÇÃO

Imagine um bairro de localização central que está desvalorizado porque não recebe investimentos em infraestrutura urbana há alguns anos e nem possui atrativos de lazer e entretenimento. Ao longo do tempo esse bairro, ou parte dele, vem sendo identificado como um local de grande incidência de violência urbana. Além disso, o custo da moradia nesse bairro é baixo em comparação a outras partes da cidade, por isso ao longo do tempo se tornou local de moradia de segmentos da classe trabalhadora de mais baixa renda.

Agora imagine que, de um tempo para cá, esse local passou a receber segurança pública e infraestrutura urbana, tais como iluminação pública, calçamento e arborização das ruas. Em seguida viu-se antigas moradias sendo renovadas ou novas sendo construídas. Surgiram, também, espaços de lazer e entretenimento, como bares, restaurantes e até mesmo um fluxo de turismo que não existia anteriormente. Notou-se que pessoas de classe média passaram a frequentar essa parte da cidade, seja para morar ou mesmo para frequentar os espaços de entretenimento. Alguns meses ou anos depois os valores de aluguel e venda dos imóveis dobraram e parte dos estabelecimentos comerciais locais (lojas, bares, mercados) ficaram cada vez mais caros ou deram lugar a outros tipos de estabelecimentos que só atendem a população de classe média que passou a frequentar ou morar nesse espaço.

¹ Patrícia Novaes é graduada em Serviço Social, doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

Veja que a infraestrutura urbana que o bairro recebeu poderia trazer muitos benefícios para os antigos moradores da região, porém o que se viu foi o mercado se apropriando desse espaço, devido ao seu potencial de rendimento, afinal é uma área central, onde o preço da terra está desvalorizado. Com toda essa mudança o custo de vida subiu tanto que não coube mais no orçamento dos antigos moradores, levando-os a procurar um novo bairro, enquanto cada vez mais a população de classe média ocupou este espaço.

Um processo semelhante a esse foi observado pela primeira vez nos anos de 1960 em bairros operários de localização central na cidade de Londres, pela socióloga inglesa, Ruth Glass. Ao analisar esse fenômeno, Glass criou o conceito de gentrificação (*gentrification*, em inglês). A palavra é derivada da expressão inglesa *gentry*, cujo significado mais geral, refere-se à pessoas “bem-nascidas”, por isso, em uma tradução literal, gentrificação poderia ser entendida como ação de enobrecimento ou aburguesamento de uma área.

O processo de gentrificação não ocorria neste período exclusivamente na Inglaterra. Algumas cidades dos Estados Unidos, como Nova York, São Francisco e Boston, também experimentavam processos semelhantes, onde bairros históricos com prédios antigos foram dando lugar a imóveis modernos e espaços para circulação de automóveis. No final da década de 1970, o fenômeno da gentrificação já podia ser percebido em várias cidades.

AS CARACTERÍSTICAS DA GENTRIFICAÇÃO

De acordo com alguns autores que analisam este fenômeno em várias partes do mundo, pode-se dizer que a gentrificação pressupõe quatro características principais: (a) diferencial de renda da terra (*rent gap*); (b) política de renovação urbana; (c) atributo simbólico local; e (d) substituição de classe social. Vejamos mais detalhadamente essas quatro características.

• Diferencial de renda da terra (*rent gap*)

Suponha que o preço de venda de um imóvel nesse bairro quando era desvalorizado fosse R\$50 mil. Porém, ao passar pelo processo de renovação urbana, o mesmo imóvel passou a valer cerca de R\$150 mil. Há, portanto, uma diferença de 200% entre o valor real e o valor potencial do mesmo imóvel. Com os investimentos na localidade, o preço da terra urbana aumentou e isso elevou os valores dos imóveis.

É exatamente pela diferença entre os valores real e potencial da terra urbana que os investidores imobiliários conseguem obter seus lucros. Na literatura sobre gentrificação, utiliza-se o termo *rent gap* (diferencial de renda, em português) para se referir a esse processo de diferença no valor da terra urbana.

• Política de renovação urbana

De acordo com Smith (2006), o papel do Estado é essencial nos processos de gentrificação, pois, através de políticas de renovação urbana, o governo local implementa infraestrutura e assim cria as condições para que os empreendedores possam investir e lucrar com o potencial aumento da terra. Além disso, em alguns casos, os governos locais promovem a remoção de moradias populares, como é o caso de favelas em algumas cidades no Brasil, que seriam um “empecilho” ao projeto de renovação urbana.

- **Atributo simbólico local**

De acordo com Pereira (2014), as áreas centrais das cidades são atrativas para segmentos da classe média não só pelo fator de localização, mas também pelo atributo simbólico que ela carrega – que pode ser histórico ou cultural. Exemplos de atributos simbólicos seriam a concentração de museus históricos nessas localidades ou mesmo ter sido um bairro boêmio. Assim, para se conseguir o rent gap, muitos investidores apostam nesses atributos simbólicos para atrair um determinado público da classe média, que, no caso dos centros urbanos, são em geral jovens, estudantes, artistas, turistas, entre outros.

- **Substituição de classe social**

Entende-se que a gentrificação envolve a reconstrução de todo um modo de vida. Ela não está restrita apenas à renovação ou à construção de moradias, mas também envolve mudanças no padrão de comércio e nas atividades de lazer da região, levando a total ou parcial descaracterização do espaço ao longo do tempo e a substituição da classe popular, que ali estabeleceram suas residências e modos de vidas, pela classe média.

DEBATE SOBRE GENTRIFICAÇÃO EM ÁREAS CENTRAIS

Os primeiros debates em torno da gentrificação no Brasil podem ser percebidos a partir dos anos 2000. Isso se deve ao fato de que as políticas de renovação urbana como área de consumo, lazer e moradia destinada às classes média e alta foram sendo desenvolvidas mais recentemente, a partir de finais dos anos de 1990. Algumas cidades brasileiras ilustram a diversidade das experiências de gentrificação que vem se desenvolvendo no Brasil.

Em Salvador, o centro histórico foi tombado como Patrimônio da Humanidade pela Unesco, nos anos de 1980, e uma década depois iniciaram-se programas de “renovação” urbana – com investimento do governo municipal, em parceria com agentes privados – que fizeram com que esse espaço passasse por diversas transformações, desde desapropriação sistemática dos moradores até usos privatistas de bens tombados para atender a interesses da especulação imobiliária.

De acordo com Ribeiro (2014), as políticas de “renovação” urbana tornaram o Pelourinho uma espécie de shopping center a céu aberto com fins turísticos. A área ficou caracterizada como “polo de lazer especializado da cidade e da região metropolitana”. Assim, iniciou-se um vetor de especulação, tendo os bairros do Carmo e Santo Antônio os primeiros a serem valorizados, nos quais viu-se o surgimento de pousadas e hotéis de luxo, bem como o aumento do preço das propriedades. Com o projeto de renovação, vieram processos de remoção da população e de certa forma da cultura que construiu e deu identidade ao espaço.

Já em Recife, o projeto de “renovação” urbana do Cais José Estelita, chamado Novo Recife se desenvolve em uma localização privilegiada, entre o Recife Antigo e Boa Viagem, bairro de classe média alta. O local, que pertencia à Rede Ferroviária Federal, ao longo de décadas, foi se degradando por falta de investimentos, mas o potencial de localização chamou a atenção de um grupo de construtoras que, com a criação de um consórcio, arrematou em leilão o terreno.

Inicialmente, o consórcio propôs a construção de treze edifícios de mais de trinta andares, destinados ao funcionamento de redes hoteleiras, escritórios e habitações de luxo. Porém, o projeto gerou polêmicas pelo seu caráter privatista e vem sofrendo pressão popular para ser modificado, tendo o movimento Ocupe Estelita, um dos principais articuladores das críticas a esse projeto.

Em São Paulo a política urbana adotada pelos governos locais parece levar a processos de gentrificação na cidade. Desde os anos de 1990, a implantação de operações urbanas consorciadas, como Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca, visou reorganizar e reocupar espaços centrais e pericentrais da cidade. De acordo com Fix (2001) para a implantação das operações urbanas, a prefeitura municipal removeu a população que habitava em favelas localizadas no perímetro da Operação. Nas Operações Água Espraiada e Faria Lima, a retirada das favelas permitiu a valorização do espaço e a construção de empreendimentos comerciais e residenciais de alto padrão.

Na cidade do Rio de Janeiro, de acordo com algumas pesquisas a região portuária pode vir a sofrer processos de gentrificação, na medida em que as obras de “revitalização” da região parece não só transformando o espaço físico, com a construção de museus e a reurbanização do espaço público, mas também buscando atrair novos consumidores de classe média (público alvo do projeto), através da mudança das representações negativas da região. O local pobre e degradado da região portuária está sendo reinventado como local da cultura, do “business” e do futuro. E, por outro lado, a herança negra e popular da região vem sendo tratada como passado, ou seja, uma história a ser preservada.

Por fim, cabe apontar que, de acordo com Castro, et al. (2014), na maior parte das doze cidades que foram sede da Copa do Mundo, notou-se a priorização dos investimentos públicos e privados em áreas centrais da cidade. Aliado a isso, viu-se um processo de valorização imobiliária desses espaços e processos de remoção e desapropriação, além de expulsão pelo aumento do preço das moradias e dos serviços nesses espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que a utilização da palavra gentrificação, ao invés de elitização ou aburguesamento, é uma escolha conceitual para caracterizar o resultado de políticas de investimentos em infraestrutura urbana em regiões pobres da cidade que não vêm acompanhadas de políticas públicas que garantam os direitos de moradia da população local; ao contrário, privilegiam a especulação da terra, através do seu valor real e potencial.

Esses processos estão na contramão do direito à moradia, na medida em que o governo local não garante a função social da propriedade, impondo limites ao uso privado do solo urbano como prevê o Estatuto da Cidade. Isso gera, ao longo do tempo, a substituição do local de moradia de segmentos da classe popular pela classe média, exacerbando a segregação socioespacial nas cidades. Assim, pensar a localização dos principais projetos de reestruturação urbana revela a intencionalidade das ações do poder público e também seus principais favorecidos.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Qual a relação entre gentrificação e direito à cidade?
2. Quais medidas os governos locais podem tomar para impedir processos de gentrificação na cidade?
3. De que forma os moradores podem se organizar para enfrentar processos de gentrificação em seus bairros?



BIBLIOGRAFIA

CASTRO, ET AL. O Projeto Olímpico da Cidade do Rio de Janeiro: Reflexões sobre os impactos dos megaeventos esportivos na perspectiva do direito à cidade. In Rio de Janeiro: Os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas 2016, Letra Capital, 2014.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

OST, Sabrina; FLEURY, Sonia. O Mercado Sobe o morro. A Cidadania Desce? Efeitos Socioeconômicos da Pacificação no Santa Marta. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, n.º 3, 2013, pp. 635 a 671.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. A Gentrificação e a Hipótese do Diferencial de Renda: limites explicativos e diálogos possíveis. Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 307-328, nov 2014.

RIBEIRO, Daniel. Reflexões sobre o conceito e a ocorrência do processo de gentrification no Parque Histórico do Pelourinho, Salvador – BA. Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 307-328, nov 2014.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: Bidou-Zachariasen, Catherine. De Volta à Cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dois centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006, pp.59-87

FAVELAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE

Rafael Soares Gonçalves¹

Texto originalmente publicado em Direitos Culturais e Direito à cidade: caderno didático / organização Elizabeth Serra ... [et al.] ; coordenação João Domingues. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. Revisado e atualizado pelo autor.

Há variados termos para designar os bairros informais no país (favelas, mocambos, alagados, invasões, vilas...). Os censos nacionais de 1950 e 1960 foram os primeiros a classificá-los e ainda utilizavam somente o termo favela, mas o censo de 1970 já passou a empregar o termo aglomerados urbanos excepcionais, enquanto o censo de 1980 utilizou o termo de aglomerados especiais urbanos. Desde o censo de 1991 foi introduzida a infeliz designação de aglomerados subnormais para designar favelas e assemelhados e que, por sinal, se mantém até os dias atuais. Tanto as definições do censo quanto as representações usuais das favelas reproduzem certa homogeneização e valorização das pretensas ausências desses espaços.

Nesse contexto, as favelas não são consideradas parte das cidades e são sistematicamente representadas como o grande problema urbano do país. Ora, a formação das cidades brasileiras foi influenciada pela enorme articulação entre seus espaços formais e informais. No entanto, a reflexão histórica sobre as experiências cotidianas ali existentes ainda é incipiente. Considerar, por exemplo, as favelas como áreas de “urbanização espontânea” é negligenciar as múltiplas formas de arranjos políticos, inclusive – e sobretudo – do próprio Estado na formação, expansão e consolidação desses espaços. O Estado não está de modo algum ausente das favelas e, em muitos casos, tem sido um dos principais atores no processo de desenvolvimento e consolidação destas áreas.

O mais interessante é que a compreensão das favelas como um problema se repete em discursos muitas vezes diametralmente opostos. De um lado, reforçar os aspectos negativos das favelas historicamente justificou em várias cidades do país a necessidade de erradicá-las para reassentar seus moradores em algum conjunto habitacional, normalmente distante e isolado. Esse discurso não compreendia as favelas como uma forma de produção da cidade e, por consequência, parte integrante dela. Por outro lado, mesmos alguns discursos mais progressistas, que lutavam pela urbanização dessas áreas, justificavam tais intervenções como forma de superar o “horror” das favelas. Elas seriam, segundo tal entendimento, o resultado de uma estrutura desigual da nossa sociedade e deveriam ser superadas para tornar as áreas, onde ocupam, em bairros, devidamente “integrados” à cidade.

¹ Advogado e historiador. Doutor em História pela Universidade de Paris VII e pós-doutor em antropologia pela EHESS. É professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS) e editor científico da Revista O Social em Questão.

Mesmo nos precavendo de discursos simplistas, que promovam as favelas como a solução urbana para as nossas cidades, entendemos que tais espaços podem assegurar aos seus moradores o acesso à cidade. Por outro lado, não estamos afirmando que não há problemas nesses espaços. Muito pelo contrário! As favelas necessitam e precisam de intervenções públicas, e é preciso lutar por tais recursos, sobretudo no contexto atual quando esses são cada vez mais escassos. No entanto, é necessário alterar o foco dessas intervenções, questionando as representações impostas a tais espaços, que acabam prejudicando a compreensão da função social que as favelas exercem no espaço urbano.

Tendo estudado muitos anos a história das favelas cariocas, fui constantemente indagado sobre que solução daria para as favelas. Isso me perturbava. Não é preciso dizer que quem me fazia tal pergunta não morava em favelas e provavelmente nunca tinha colocado o pé em uma. Por outro lado, nenhum morador desses locais me pedia solução e, de qualquer forma, quem era eu para dar solução para algo. Como historiador, preferi descobrir as soluções que as pessoas deram para as suas questões cotidianas. O ponto principal dessa questão se situa na constatação que não compreendemos a importância da construção histórica dessas áreas na cidade. Naturalizamos as favelas como grandes problemas urbanos e não pensamos nas formas de luta que os moradores empreenderam para estabelecer e consolidar seus locais de moradia. A luta pelo direito à cidade não se deve pautar somente no esforço de provar que as favelas são cidade, mas reafirmar que, historicamente, sempre foram.

Essa forma de entendimento acabou influenciando o próprio vocabulário empregado para designar as intervenções ali realizadas. Afirmamos, por exemplo, que precisamos “integrar” as favelas e seus moradores à cidade, sem levar em consideração que as lógicas de localização dessas áreas na cidade se explicam justamente pelas estratégias de integração dos seus moradores às dinâmicas urbanas. Podemos discutir e questionar essas formas de integração, sobretudo diante das relações precárias de trabalho ou da oferta insuficiente e desigual de serviços públicos, tais como segurança, saneamento, eletricidade, transporte, educação ou saúde. No entanto, tais espaços não são enclaves isolados onde vivem “marginais”.

As riquezas das práticas existentes nas favelas não destruíram ou deformaram nossas cidades, mas, ao contrário, contribuíram na conformação das cidades brasileiras. Como pensar muitas capitais do país sem fazer menção às suas favelas? Da mesma forma, deveríamos repensar melhor os termos empregados para designar as políticas urbanas nesses espaços. Se pensarmos, criticamente, as favelas não são “urbanizadas”. A instalação e melhoramento dos serviços públicos nas favelas não as faz mais ou menos urbanas. Muitas favelas se desenvolveram junto com os bairros adjacentes, ou seja, as favelas já eram urbanas.

Acredito que é preciso repensar esses espaços para qualificar as intervenções ali introduzidas. Como afirmava o urbanista Carlos Nelson Ferreira dos Santos, a desordem é só uma ordem vista de outra forma, ou seja, a aparente desordem das favelas possui lógicas, que não são separadas ou isoladas da cidade. Nesse contexto, é importante repensar a questão da informalidade urbana. A discussão da informalidade emerge nos anos 1970, muito centrada na questão econômica. O setor informal seria algo à parte, aquilo que não estaria inserido no mercado dito formal. Esse dualismo não existe e que esses setores são muitos mais imbricados e interdependentes, ou seja, as fronteiras entre o formal e o informal são porosas e maleáveis.

A informalidade poderia ser caracterizada também como uma forma de produção do espaço, uma forma de planejamento e exercício de poder e regulação. A formação desses espaços deriva também de práticas informais dos próprios agentes públicos, que encarnam a regra e que impregnam o governo da cidade com suas lógicas. Enfim, ao invés de considerar as favelas como áreas com a ausência do Estado, seria mais interessante questionar as diferentes formas de presença do Estado tanto na formação e reprodução das favelas.

Nesse sentido, é importante salientar que a consolidação do urbanismo é mais uma expressão, dentre tantas, das formas de intervenção do Estado na sociedade. Se o urbanismo, através de suas teorias, planos e normas, vai definir o que seria o modelo de cidade e sociedade, ele acaba, por contraposição, a definir também aquilo que não estaria conforme tal projeto. Assim, a noção e o conceito de bairros informais, com todas as suas diferentes denominações regionais, se constroem necessariamente em diálogo com a reflexão teórica sobre o urbano e as elaborações normativas sobre a cidade. A grande novidade aqui seria o urbanismo com seus esforços de planificação, normatização e, sobretudo, classificação do espaço urbano. A emergência de bairros informais, como as favelas, não se explica como o surgimento de novos modos de produção do urbano, mas de esforços de relegar à irregularidade modos de produção já existentes.

Uma chave interessante de análise é compreender a informalidade urbana não como um mero setor econômico, mas pelos seus aspectos políticos. Trata-se, assim, de um cálculo político: são arranjos estabelecidos e negociados pelos diferentes atores envolvidos, tanto por parte do morador como, também, por parte dos poderes públicos. Isso fica muito claro quando começamos a discutir o fracasso dos projetos de regularização fundiária, ao menos no caso das favelas cariocas. A regularização era uma pauta central dos movimentos favelados na década de 1980, sobretudo no contexto da ameaça de remoções. Obter um título pressupunha, de alguma forma, uma garantia contra uma possível remoção. No entanto, com o fim das políticas de remoção, a questão da regularização fundiária já não possui a mesma centralidade de outrora e perde cada vez mais seu espaço na pauta de reivindicações, ao menos no que diz respeito à titulação. As reivindicações se centram mais nas questões de segurança pública ou da qualidade e custos dos diferentes serviços públicos.

Defendemos, aqui, que a informalidade não é, portanto, o grande problema urbano, locus por excelência de pobreza e marginalidade. Tampouco defendemos que a informalidade seja a solução de planejamento urbano ou um conjunto de práticas necessariamente insurgentes. Este tipo de reflexão pode conduzir a uma generalização por vezes superficial de tais práticas. Há, por certo, práticas clientelistas e violentas, assim como a apropriação privada de recursos locais, em alguns casos mediado por grupos mafiosos de todo tipo, sabendo, evidentemente, que tal realidade não é absolutamente uma prerrogativa dos espaços considerados informais, uma vez que se manifestam também em áreas ditas formais. Devemos, pois, afastar-nos de uma compreensão dualista desses espaços, que o considerariam ou como um problema ou como uma solução. É preciso, por outro lado, admitir que a informalidade é uma realidade urbana e exerce uma função social.

A informalidade é, assim, muito mais do que uma etapa, é um aspecto estrutural da configuração de muitas cidades do país. Cabe aqui inverter a discussão normalmente realizada, e pensar a informalidade como uma chave analítica para compreender as áreas faveladas, configurando-se, paradoxalmente, como uma estratégia para se garantir o acesso à cidade.

Como já afirmamos, não se trata de alçar as favelas à solução urbana. Não se trata tampouco de superá-las, como se as favelas fossem uma etapa de um pretenso desenvolvimento urbano linear, ou seja, elas se tornariam paulatinamente bairros, abandonando as características que as definiriam como favelas. Essa afirmação, intrinsecamente, sugere que as favelas seriam basicamente espaços que não apresentavam os atributos necessários para serem considerados parte integrante da cidade. Aqui, há uma questão que nos parece central: a consolidação de um pensamento sobre o urbano e a cidade, desde o início do século XX, desenvolveu um projeto de cidade e, por antagonismo, excluiu toda forma de produção urbana que não se enquadrasse a tais parâmetros. Resumindo: favela e bairro não são conceitos antagônicos.

Os aspectos precários das favelas cariocas, por exemplo, foram historicamente mantidos pelos próprios poderes públicos. Era proibido conectar as favelas às redes de serviços públicos ao menos até o final dos anos 1970. A legislação proibia a construção em alvenaria e os poderes públicos exigiam autorização para reformas dos barracos. É claro que a fiscalização era precária e se centrava mais nas favelas situadas em áreas nobres. Era preciso que, de alguma forma, esses espaços fossem precários ao ponto que pudessem ser removidos a qualquer instante. Essa questão mudou a partir dos anos 1980, quando se encerrou a onda de remoções e inúmeras melhorias foram realizadas nas favelas cariocas, o que garantiu segurança aos moradores de investirem em suas casas.

Nesse mesmo contexto, à partir da experiência do programa de regularização de favelas, PROFAVELA, de Recife no início dos anos 1980, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tornaram-se referência no Brasil. As ZEIS se manifestam como um esforço de diálogo com a especificidade própria da construção de áreas faveladas. Não cabe adaptar esses espaços à legislação urbanística, mas fazer tal legislação contemplar as particularidades ali existentes. Da mesma forma, gravar essas áreas como ZEIS delimita a expansão do interesse imobiliário, possibilitando especificar a tipologia das construções e do fundiário para uma ocupação com fins sociais.

A legislação urbanística para as áreas gravadas como ZEIS deveriam ser elaboradas em um amplo esforço participativo de forma a compreender as tipologias e necessidades locais sem descuidar das exigências de segurança para essas áreas. De qualquer forma, essa legislação não pode querer “congelar” essas áreas, mas conduzir o seu crescimento. As construções em favelas deveriam estar sob certos limites urbanísticos pactuados localmente, o que seria interessante sobretudo diante da especulação imobiliária ali também existente.

Apesar da longa luta de movimentos sociais urbanos pela consolidação de novos direitos, consubstanciados, em parte, pela Constituição de 1988 e, posteriormente, na lei do Estatuto da Cidade, de 2001, poucas iniciativas federais foram estabelecidas em relação à regularização e urbanização de favelas durante a década de 1990. As iniciativas se limitaram a algumas municipalidades, muitas vezes dependentes de dinheiro do Banco Mundial, que defendia sobretudo incorporar as favelas ao regime formal de propriedade. Tais ideias, no Brasil, parecem ter sido, de alguma maneira, contrarrestadas pela conjuntura que se instaura após a promulgação da Constituição da República de 1988. Apesar das ações que visavam a retração da atuação do estado e o enxugamento dos gastos nas áreas destinadas a garantia dos direitos sociais já se fazerem presentes naquele contexto, havia se estabelecido uma política que reiterava a centralidade da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como do acesso à moradia adequada e aos bens usufruídos coletivamente, dentro dos ideais da Reforma Urbana.

Os resultados concretos dos projetos de regularização fundiária à partir dos anos 1990 variaram muito de cidade à cidade. De qualquer forma, houve um movimento de reconhecimento destes espaços pelo ordenamento jurídico, sendo os programas de urbanização e regularização fundiária desenvolvidos neste período, em grande medida, reflexos desta mudança de paradigma. A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, em 2003, significou uma importância inflexão da política federal de urbanização e regularização com uma maior integração dos pressupostos elencadas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001. No entanto, mesmo durante esses governos mais progressistas, o vigor dessa reflexão foi se perdendo diante das pressões do mercado, o que resultou na diminuição de esforços pela urbanização e regularização das favelas.

A partir do modelo mexicano, foi implementado o programa Minha Casa Minha Vida, que injetou vultosos subsídios para o acesso à propriedade de grupos populares. O projeto disponibilizou recursos para o mercado imobiliário e garantiu financiamentos amplamente subsidiados para as camadas mais pobres. No entanto, mais do que um projeto de habitação, ele se configurou como um projeto de retomada econômica no contexto da crise econômica mundial de 2008. Se os números de moradias construídas são surpreendentes, os resultados urbanísticos foram normalmente negativos: moradias com qualidades duvidosas construídas em áreas distantes e desprovidas de infraestrutura. O projeto canalizou recursos e esforços do governo, desestimulando investimentos em urbanização e regularização de favelas.

Observa-se, nos últimos anos, uma mudança importante no escopo das políticas urbanas. Se a informalidade persiste como um problema a ser resolvido na lei 13.465/2017, prevalece, nessa norma, a ideia de que a regularização fundiária se limita à titulação, constituindo-se enquanto condição necessária não só de investimentos públicos, mas da própria efetivação da cidadania dos que ocupam informalmente a terra. Os princípios da Reforma Urbana que nortearam, pelo menos em tese, a legislação urbanística no Brasil são objetos de profundos questionamentos atualmente.

No que diz respeito às intervenções em favelas, é preciso encontrar mecanismos de regulação interna, que devem ser estabelecidos a partir de um profundo diálogo com os moradores. Apesar dos diferentes canais de participação ainda presentes na legislação, a participação não está na agenda pública como elemento central das intervenções urbanísticas. Observamos, nos projetos de intervenção em favelas nos últimos anos, inúmeros relatos de práticas que envolviam a cooptação escancarada dos moradores, com forte cumplicidade dos poderes públicos com grupos criminosos, o que acaba limitando o potencial de mobilização local.

Finalmente, é preciso pensar no período após as intervenções públicas. Vemos uma grande dificuldade para que os serviços públicos atendam as favelas como qualquer outro bairro da cidade. Isso se manifesta também, curiosamente, nos conjuntos habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida, construídos em forma de condomínio para que os poderes públicos sejam isentos de qualquer responsabilidade nessas áreas. Assim, configuração em condomínios, pretensa distribuição em massa de títulos de propriedade privada e construção em áreas periféricas parecem ser elementos de um mesmo projeto urbano de desengajamento do Estado e de periferização da pobreza.

A precariedade jurídica das favelas no país não é um aspecto marginal, mas a chave analítica para compreender o seu funcionamento. A irregularidade dessas áreas é justamente o espaço de emaranhamento de interesses privados e coletivos. Mais do que a formalização desses espaços, a permanência passa pela construção – física e simbólica – de lugares de vida. As políticas públicas devem ter um corte heterodoxo, ou seja, tais políticas não devem suprimir o que a população faz por sua própria iniciativa nem o suplantar. Devem, ao contrário, promover um diálogo crítico com tais iniciativas, baseando-se no imenso recurso que essas iniciativas representam.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Como a sociedade compreende a informalidade urbana? Essas práticas podem exercer uma função social? Podem garantir o acesso à cidade?
2. Como as ZEIS poderiam ser um instrumento de garantia do direito à cidade?
3. Tanto em relação à regularização fundiária ou à provisão de moradia social, como poderíamos pensar outras formas de acesso à moradia, que não se resumisse à propriedade privada?



OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A DISPUTA PELA CIDADE

Rud Rafael¹

INTRODUÇÃO

As cidades são as expressões mais bem acabadas da complexidade que a sociedade contemporânea atingiu. Nela, se concentram uma parte expressiva da tecnologia, dos serviços ofertados, dos bens que socialmente produzimos e desigualmente consumimos.

A cidade é cada vez mais onde a vida pulsa, mas também onde, muitas vezes, ela é negada. Ao mesmo tempo em que configura toda uma ideal geral de sociedade, podemos dizer que cada pedaço de uma cidade conta milhares de histórias. Isso porque ela não é um fenômeno natural, cada m² de uma cidade é uma construção social e histórica e, por isso, é permeada por desejos, vontades, afetos, disputas, conflitos, etc.

Da dinâmica de atuação dos movimentos sociais surgiram bairros, se construíram escolas, se garantiu transporte público, se ampliaram as praças e parques, se garantiram creches, acesso à saneamento básico, etc. São inúmeras as formas de expressar o universo de sentidos dos lugares onde vivemos e os movimentos sociais são sujeitos importantes nessa construção.

1.A CIDADE COMO CAMPO DE DISPUTA

1.1 Agentes de produção de espaço urbano

Produzimos cidade todos os dias. A cidade não é uma abstração ou um produto externo a nós. Como bem apontou Josué de Castro, “a cidade é sempre um produto das possibilidades geográficas e da capacidade de utilização das mesmas pelo grupo humano local e nela se refletem sempre as influências do meio natural e as influências do grupo cultural” (CASTRO, 1948, p. 26). Apesar de resultar desse processo um organismo artificial, ele é fruto da ação da classe trabalhadora e sua relação com o ambiente.

¹ Educador da ONG Fase, coordenador nacional do MTST Brasil e Professor na especialização em Direitos Humanos da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP).

Sendo ela capaz de definir a vida, o sentido de uma região e de uma civilização, é fundamental perceber, num primeiro momento, que os diversos grupos sociais não ocupam igualmente, em condições justas, uma cidade. Ninguém desfruta a cidade da mesma forma. Isso porque as cidades são produto das relações socialmente produzidas, nas quais se dá a influência de um conjunto de agentes.

Estes agentes não existem como elementos rígidos, muito pelo contrário, estão a todo o momento produzindo novos arranjos de forças sociais no sentido de fortalecer seus papéis enquanto grupos de decisão. Em tal dinâmica, Correa (2005) destaca a fundamental participação de: a) proprietários dos meios de produção, sobretudo, os grandes industriais; b) proprietários fundiários; c) promotores imobiliários; d) Estado; e) grupos sociais excluídos. A articulação entre diversos agentes não é difícil de identificar, e a formação desses diálogos são essencialmente políticos porque definem poder e a construção de projetos estratégicos para o espaço urbano. Entrecruzam-se nesse processo a dimensão da cultura, da política e da economia.

Em um contexto de uma cidade capitalista, marcada pelo patriarcado e colonialismo, as forças ligadas à concentração da terra e capital formam um bloco de interesse comum, quase um grande consórcio. Como eles estarão corretores, incorporadores, industriais, os proprietários de terra, os agentes financeiros, que têm como função a busca dos lucros pela via da especulação sobre as habitações e a obtenção de lucro do processo de circulação da moradia no âmbito do mercado imobiliário.

Inseridos na mesma lógica, está o setor de infraestrutura (transporte e comunicação), que são responsáveis pela operacionalização de condições essenciais para produção e reprodução da vida social nas cidades, mas também capazes de agregar consideravelmente valor de troca às áreas onde intervêm.

Geralmente, em aliança funcional com o empresariado nesse projeto de cidade, temos o Estado. Pensar o Estado a partir da perspectiva materialista de é vê-lo como materialização da luta de classes, na medida em que "o Estado é o centro da regulação, na medida em que se encontra em seu cenário institucional a concentração das relações sociais de poder e de classe, nas quais os compromissos sociais estão codificados e vigorosamente estabilizados" (POULANTZAS, apud HIRSCH, 1998, p. 13).

Esse papel da regulação, influenciado pelas disputas de poder, conflitos e lutas sociais condicionam diretamente as formas institucionais, normas externas e internas assumidas pelo Estado em dado momento histórico, estando esse submetido também, na dinâmica capitalista, a um regime de acumulação específico, que determinam as condições de produção e consumo final das classes e grupos sociais na cidade.

1.2 A cidade dividida entre os interesses do capital e as necessidades sociais

Essa conflitualidade adquire ainda mais força quando tratamos de cidades extremamente desiguais como as brasileiras, nas quais podemos perceber a existência de dois tipos de cidade distintas. A **cidade formal** vai estar baseada nos parâmetros “legais/oficiais”, higienizada, centros de consumo e de competitividade, foco de investimentos públicos em infraestrutura urbana e serviços. **A cidade real:** espaço de disputas, assimetrias, informal, marcado pela segregação de segmentos sociais marginalizados e pela disposição desigual, ou indisponibilidade, de bens, serviços e infraestrutura, repleta de contradições.

Nesse processo estão também, as famílias trabalhadoras dessa cidade, que atuam diretamente na produção da cidade pela via da autoconstrução, da provisão da moradia mediante ocupações informais, da produção dos equipamentos de lazer improvisados, do acesso precário à água e luz, da mobilidade feita a pé ou de bicicleta, da formação da solidariedade coletiva pela construção de laços de sobrevivência com seus pares de classe.

Para estes, a cidade muitas vezes é acessada pelo seu valor de uso. Transitam pelas áreas onde está a possibilidade de sua subsistência, em trabalhos precários. Habitam a chamada “cidade real”, que convive próxima a outros poucos moradores da “cidade formal”, provida de infraestrutura e serviços, que concentra os investimentos públicos para a garantia de melhores condições de fruição de vida.

Assim, os grupos excluídos ocupam as áreas da “cidade real”, lidando com a precariedade, resistindo às constantes ameaças de remoção, desastres socioambientais e reivindicando o reconhecimento de seus direitos, enquanto as classes dominantes se mantêm na “cidade formal” pela possibilidade de inserção na lógica de reprodução capitalista do espaço e de acesso da moradia como ativo financeiro. Quando organizados coletivamente, os grupos excluídos conseguem saltos qualitativos na melhoria das condições de vida e na reconfiguração das condições desiguais da disputa pela cidade.

Esta disputa pelo direito à cidade não é de agora. Como já apontamos, a disputa pela cidade vem da sua formação, entretanto, o direito à cidade enquanto pauta de reivindicação de um conjunto de sujeitos coletivos está situada historicamente, mas não exclusivamente ligada a apenas um processo. Segundo Jean Lojkine, “a greve de Turim [1969] é uma das primeiras que clama 'pelo direito à cidade', Conduzida por 600.000 operários 'contra o modelo de cidade que se desenvolve sob o impulso da especulação e sob o signo do lucro máximo” (1997, p. 343). Daí em diante, essas lutas adquirem abrangência global, sendo os movimentos protagonistas de novas utopias para as cidades.

2. MOVIMENTOS SOCIAIS E A LUTA PELO DIREITO À CIDADE

2.1 Reforma urbana: a disputa pela cidade no Brasil e um conceito em disputa

Se a cidade é conflito, contradição, processo incessante de disputa, como transformá-la?

Podemos dizer que vários foram os sujeitos que se empenharam nessa tarefa. O movimento sindical, negro, de mulheres, as associações de moradores e conselhos de bairro são exemplos de processos de organização popular que contribuíram bastante no processo de luta por direitos nas cidades.

Ao longo, as lutas em defesa da democratização da cidade se organizaram em torno da bandeira da “reforma urbana”, pensando outras cidades possíveis. Nessa abordagem, “a reforma urbana tem, portanto, um alcance revolucionário. Tal como a reforma agrária [...], a reforma urbana é uma reforma revolucionária. Ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante” (LEFEBVRE, 2001, p. 144)

A trajetória da Reforma Urbana no Brasil remete a um longo processo de acúmulo de forças organizativas de vários setores (acadêmico, profissional, sindical, movimentos sociais, associações de bairro, da igreja, ongs, etc.) que convergiram na década de 80, durante o processo de redemocratização do país e de uma agenda política de reformas que foi se constituindo desde a década de 1960 e se consolidando à medida que o espaço urbano também se ampliava suas contradições.

Suas lutas se deram a partir de diversas estratégias como as ocupações de áreas vazias ou desocupadas, construção de habitações populares em regime de mutirão, manifestações pelo acesso a bens de consumo coletivo e pela posse da terra, etc. Em 1983, surgiria o que seria considerado o embrião do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR).

Tal como as lutas travadas no campo, a disputa pelo espaço urbano buscou formas de organização que dessem conta desses desafios, sendo necessário reconhecer “a condição rara a que os chamados movimentos urbanos lograram no Brasil quando comparado a outros países: uma certa unidade em torno do ideário da Reforma Urbana, do direito à cidade e à cidadania para todos, em especial para os excluídos territorialmente” (MARICATO, 2011, p. 93-4).

No âmbito mais específico desses movimentos sociais urbanos, destacamos a existência de diversos atores e a constituição de articulações nacionais. Dentre eles, os chamados “quatro movimentos nacionais” que atuam no Fórum Nacional de Reforma Urbana. São eles a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM, criada em 1982), a Central dos Movimentos Populares (CMP, formada em 1993), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN, criado em 1990) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP, iniciada em 1989).

Neste sentido, a reforma urbana requer uma análise crítica da realidade das cidades brasileiras, com suas desigualdades estruturais, e aponta para a constituição de uma agenda política propositiva que se materializa em um conjunto de princípios, sendo eles, de acordo com Orlando dos Santos Junior (2009): a) reconhecimento do direito à cidade e da função social da cidade e da propriedade; b) A participação social e a efetiva socialização do poder e das tomadas de decisão; c) a garantia da descentralização e controle social local no desenho da política urbana; d) a regulação do uso do solo e enfrentamento à especulação imobiliária; e) o investimento público em melhorias urbanas, visando a favorecer o atendimento das necessidades sociais e; e) o planejamento urbano com transparência e ampliação da esfera pública;

Foram vários os momentos nessa trajetória que esses princípios foram incorporados às leis, às diretrizes de ação do Estado ou na ampliação da sua institucionalidade. Como afirma Santos Junior (2009), o Fórum Nacional de Reforma Urbana, como essa referência na luta pela reforma urbana “tem conseguido efetivamente definir prioridades e influir nas políticas urbanas nacionais a partir de uma estratégia, coletivamente construída, que combina diferentes escalas de intervenção” (p. 43).

Mostra disso foram os processos intensos de mobilização em torno do ideário da reforma urbana contido na aprovação das emendas de iniciativa popular da política urbana na Constituição Federal de 1988 - que contou como mais de 200 mil assinaturas - e a aprovação da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) ou de entrega de 1 milhão de assinaturas para a constituição do Fundo Nacional de Moradia Popular em 1991.

2.2 Contradições urbanas e ampliação do campo das lutas pelo direito à cidade

A criação do Ministério das Cidades (2003) abriu o espaço do Estado para uma política urbana articulada, juntamente com iniciativas como a criação do Conselho Nacional das Cidades (2004), a elaboração da Política Nacional de Habitação (2004) e de Desenvolvimento Urbano, a constituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), a aprovação de resoluções no Conselho das Cidades relativas à prevenção de Conflitos Fundiários, a aprovação da Lei Nacional de Saneamento Ambiental (11.445/07), parâmetros mais específicos de Regularização Fundiária descritos na Lei 11.977/09, a sanção da Lei 12.587/12, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, simbolizaram um ciclo de grandes avanços no cenário da reforma urbana no âmbito da gestão federal.

Embora não sejam diretrizes irrelevantes, nota-se que no plano da execução houve muito descumprimento do que estas propunham pelas gestões públicas nos três âmbitos (municipais, estaduais ou federal). O Estado atuou induzindo setores antagônicos à construção de melhorias urbanísticas significativas, como o setor da construção civil e da indústria automobilística. Ao invés de democratizar as cidades, o capital imobiliário assumia cada vez mais as vezes de principal planejador do espaço urbano.

É inegável que houve avanço, como no acesso a recursos de programas habitacionais diretamente por parte dos movimentos sociais, mas faz-se necessário avaliar criticamente esse processo. Tomando como exemplo o caso do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (MVMV-E), é preciso reconhecer a conquista que permitiu o acesso dos movimentos a recursos, mas não esquecer que no geral, o MCMV não contribuiu para solucionar o déficit habitacional e ajudou no encarecimento da terra urbana e mercantilização da moradia. Em muitos casos, reforçou a lógica de periferização da moradia e enredou os movimentos no processo burocrático.

Mas, ao passo que crescem os despejos e violações na lógica da higienização e gentrificação sob a fachada de modernização e a canalização de recursos públicos para megaprojetos e megaprojetos, cresce a esperança em formas de organização e resistência como as existentes nas ocupações de imóveis vagos em áreas centrais e a defesa da função social da propriedade, os “ocupe's” (que varreram o mundo) e a revalorização do espaço público, os vários coletivos de intervenção urbana que dão novo fôlego e dinâmica à ação coletiva, as bicicletadas e grupos

de reivindicação de transporte público de qualidade.

Estas forças contra-hegemônicas se articulam hoje, constituindo esperança de afirmação de um efetivo direito à cidade. Isso porque, “as formas espaciais vão se delineando conforme evoluem as contradições da sociedade e como politicamente estas são resolvidas, ou seja, dependendo do grau de organização e da força política de cada classe, ou de cada grupo participante do processo” (SANTOS, 2008, p. 124).

Estes sujeitos, no entanto, não foram os únicos a construírem resistências no campo dos movimentos sociais e podemos dizer que tal campo sofre contínuas mudanças. Uma destas mudanças significativas está em compreender que a luta pelo direito à cidade passa não apenas pela defesa do direito à moradia, mas está na defesa dos territórios.

Em 1997, por exemplo, surge o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que hoje figura dentre os maiores movimentos sociais de ocupação urbana no Brasil, com a perspectiva de organizar famílias trabalhadoras a partir de seu lugar de moradia. Tal sujeito também redefiniu significativamente o caráter das ações urbanas, realizando grandes ocupações de terra, como a Vila Nova Palestina, que chegou a abrigar 12 mil famílias e a ocupação Povo Sem Medo, que mobilizou mais de 8 mil famílias em São Bernardo no ano de 2017. Pensando que a luta se faz no chão da ocupação, mas também nas mobilizações de rua, travando grandes rodovias para impactar a circulação do capital, o MTST construiu um diálogo com a dinâmica territorial que está no cerne de outras resistências latino-americanas como a dos movimentos “piqueteiros” de trabalhadores desempregados na Argentina, dos movimentos de “pobladores” do Chile e na Venezuela (Caracazo), a defesa da autonomia dos territórios e dos recursos naturais na Bolívia, a garantia da paz e da terra na Colômbia.

Mais recentemente, temos resistências como a do Ocupe Cocó em Fortaleza, #OcupeEstelita no Recife, Vila Autódromo no Rio de Janeiro, Ocupe Cais Mauá em Porto Alegre, Parque Augusta em São Paulo, da Izidora em Belo Horizonte e a formação de uma infinidade de coletivos e organizações periféricas. A luta de ambulantes e entregadores de aplicativos também vai recolocando a configuração da atual classe trabalhadora. São resistências que dialogam com o Estado, mas contrapõem ao modelo de desenvolvimento de cidade que está posto, com um planejamento urbano insurgente.

Vão se construindo novos parâmetros de cidade em um universo amplo de formas de atuação. O verbo ocupar é conjugado em várias situações. Seja nas ocupações de terras, de edifícios abandonados, de prédios de órgãos estatais, de espaços públicos, ou quando se fala das redes e das institucionalidades. Os protestos se dão por travamentos de vias e rodovias, de grandes marchas, ou de ações simbólicas, de escracho ou agitação e propaganda. Também não se abriu mão da produção de conteúdo e pesquisas, da elaboração de projetos de lei de iniciativa popular, muitas vezes fazendo parte de campanhas. Há um investimento na formulação de planos populares, realização de audiências públicas. A coletivização das necessidades pode ganhar forma de horta comunitária, creches e outros espaços de acolhimento ou de ações de solidariedade. Conciliando tudo isso com formação política, comunicação popular e trabalho comunitário como dimensões fundamentais da ação política e da organização política.

Esse processo também caracteriza uma ampliação da agenda do direito à cidade, com, por exemplo, o próprio debate em relação à dicotomia “campo-cidade”, do respeito à autonomia dos territórios. Também aparece fortemente o debate sobre o espaço público em diversas dimensões: seja em relação a privatização dos espaços públicos, da repressão ao comércio ambulantes, a militarização da cidade e o extermínio da juventude negra, a luta das mulheres e a população LGBT para terem seus corpos respeitados.

Além disso, nos últimos 5 anos, passamos por um golpe de Estado, com o Governo Temer e a ascensão de um presidente de caráter fascista Bolsonaro, que objetivaram acelerar o desmonte da política urbana e privatização e militarização das cidades.

eixo as necessidades humanas e da vida (valores de uso) e não a lucratividade. Entendendo que toda resistência urbana configura a afirmação desse princípio e um barramento ao processo especulativo. Representa também uma ampliação do sentido de idéias como as de “revitalização”, que aparecem hoje como justificativa para processos de transformação urbana que segregam e produzem espaços pela lógica do extrativismo urbano. Revitalizar dando vida às áreas abandonadas deliberadamente pelo capital e buscar, por meio de ocupações, reinventar as possibilidades de vivências coletivas se apresenta como uma fagulha de esperança em meio a tantos retrocessos. Assim como é a retomada do sentido público do espaço das ruas e praças, de enfrentamento da cultura do medo, da violência, do sexismo, racismo e da lgbttfobia. Resgatar esse sentido de cidade como espaço dos encontros e de fruição da vida é um horizonte para essas lutas em construção, em tempos de pandemia e pandemônio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto em que não apenas as cidades, mas a própria ideia de democracia e da vida de agrupamentos humanos estão ameaçadas, lutar pela reforma urbana é também pensar nesses desafios. A pandemia do coronavírus mostrou o caráter estruturalmente desigual das nossas cidades e o enfrentamento da pandemia pelo Governo Bolsonaro desvelou o projeto genocida que já se encontrava expresso no seu ideário fascista.

Pensar uma nova agenda urbana passa pela democratização radical das cidades, buscando a superação do capitalismo, patriarcado e racismo, fortalecidos pelos fundamentalismos religiosos, supremacistas e mercantis. Resgatar um pensar sistêmico e da inteligência criativa dos movimentos sociais. Isso exige um deslocamento interseccional, que entenda que esses sujeitos estão enredados em identidades e opressões múltiplas, que se manifestam condições de classe, gênero e raça e etnia. Essa proposta exige a definição de estratégias articuladas de enfrentamento dessas desigualdades.

Neste sentido, pensar em fortalecimento é também trabalhar uma pedagogia dos afetos, que nos permite se afetar com as dores vividas nessa cidade-contradição, formando redes de cuidado e dos vínculos territoriais com tais grupos. Isso exige pensar resistências agregadoras, capazes de gerar redes de mobilização e de coletivização, como o que acontece nas experiências de agricultura urbana.

Isso requer também explorar o potencial que contém cada uma de nossos avanços diários, entendendo a potência política contida na dimensão do cotidiano. Nesse sentido, há de se fortalecer experiências exitosas, intercambiar sem medo de perder a originalidade dos processos. Pensar na realização de diálogos insurgentes entre jovens e tradicionais atores. O que funciona em determinado território, pode contribuir também com outras lutas. A experiência territorial não quer dizer só local. Precisa ser transescalar, num diálogo entre o local e o global, bem como conciliar a luta em dimensões simultâneas e interdependentes: ela precisa ser feita de forma dialética contra o Estado (suas violações e incentivo ao extrativismo urbano), pelo Estado (ocupando a institucionalidade, o orçamento público, etc) e para além do Estado (com autogestão e poder popular).

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Você sabe como se deu o processo de formação do seu bairro e de sua cidade? Quais são as disputas hoje e como se dá a atuação dos movimentos sociais?
2. A partir do texto, como você compreende que deve se dar a relação dos movimentos sociais com o Estado na defesa do direito à cidade?
3. Em que tipo de ações você se veria engajada(o) hoje? Que movimentos são referência nessa luta?

MÓDULO
**DINÂMICAS
DE GRUPO**



DINÂMICAS DE ABERTURA

DINÂMICA: CARTAZES DEMONSTRATIVOS

Objetivos

- Promover a apresentação e socialização dos(as) participantes.
- Vivenciar a experiência de identificação com o(a) outro(a) a partir de símbolos associados à personalidade, ativismo ou a expectativas.
- Refletir como na vida cotidiana as pessoas se conectam e se identificam com as outras a partir de diferentes motivações.

Tamanho do grupo

- Variável, sendo adequado para grupos de 40 a 60 pessoas

Tempo necessário

- Depende do tamanho do grupo. Com grupos grandes, de 40 a 80 minutos.

Material

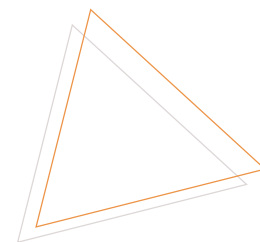
- Papel sulfite branco ou de cores claras (cartazes)
- Canetas bastão (ponta grossa) de diversas cores para desenhar

Arranjo físico

- Uma sala suficientemente grande para acomodar todos os participantes de forma confortável;

Processo

1. O(A) facilitador(a) pede para que todos(as) façam um círculo para vivenciarem uma dinâmica de apresentação e distribui um cartaz (folha branca ou de cor clara) e uma caneta para cada participante. (2 minutos)
2. O(a) facilitador(a) pede para cada participante desenhar um símbolo, um animal, uma planta ou outra coisa qualquer que represente sua personalidade, seu ativismo atual ou suas expectativas no curso. (2 minutos)



3. Ainda em círculo, o(a) facilitador(a) pede para que cada um(a) apresente seu nome, território, movimento ou grupo do qual faz parte e o seu cartaz. Uma ideia interessante é não fazer a apresentação sequencial (no sentido horário ou anti-horário), mas pedir para que aqueles que fizeram desenhos semelhantes ou similares sigam a apresentação. Não havendo ninguém que se identifique com o desenho apresentado, pede-se que alguém aleatoriamente siga na apresentação. (60 minutos)

4. Ao final, o(a) facilitador(a) estimula a reflexão sobre como, na vida cotidiana, as pessoas se conectam e se identificam umas com as outras a partir de diferentes motivações. (5 minutos)

DINÂMICA: CARTAZES DEMONSTRATIVOS

Objetivos

- Promover a apresentação e socialização dos(as) participantes.
- Destacar a importância de estar atento à fala do(a) outro(a).
- Vivenciar a experiência de estarem interligados(as) uns aos outros. Refletir como na vida cotidiana as pessoas estão interligadas umas às outras como numa teia, interdependentes uns dos outros, onde a ação de qualquer um(a) tem impacto no coletivo.

Tamanho do grupo

- Variável, sendo adequado para grupos de 40 a 60 pessoas.

Tempo necessário

- Depende do tamanho do grupo. Com grupos grandes, de 50 a 80 minutos.

Material

- Rolo de barbante ou lã bem grande

Arranjo físico

- Uma sala suficientemente grande para acomodar todos os participantes de forma confortável, livre de cadeiras.

Processo

1. O(A) facilitador(a) pede que todos fiquem de pé e formem um círculo para vivenciarem uma dinâmica de apresentação. (2 minutos)

2. Em seguida, enrola a ponta do barbante ou lã em seu dedo, se apresenta, chamando a atenção para a importância de todos(as) estarem atentos(as) à fala do(a) outro(a). A apresentação do facilitador deve exemplificar o que se espera das apresentações do grupo e pode ser uma apresentação breve e objetiva (por exemplo, nome, território, movimento/grupo do qual faz parte e um símbolo que o(a) represente) tendo em vista o tamanho do grupo. (2 minutos)

3. Após se apresentar, o(a) facilitador(a) joga o rolo para outra pessoa, aleatoriamente. Esta, por sua vez, deve enrolar o barbante em seu dedo, se apresentar e jogar o rolo para uma terceira pessoa, e assim sucessivamente, até que todos tenham se apresentado e estejam ligados pelo fio do barbante, na forma de uma teia. Ao fim, o(a) facilitador(a) pode então anunciar: “agora somos uma teia!” (20 minutos)

4. Neste momento, o(a) facilitador(a) pede para que todos prestem atenção e se movimentem de acordo com as sensações que eles sentirem na teia, e faz alguns movimentos leves, tais como abaixar e levantar, andar para direita e para a esquerda, buscando mostrar que o movimento de uma pessoa tem impacto sobre todos os demais. (3 minutos)

5. Após alguns movimentos, o(a) facilitador(a) pergunta se alguém deseja falar sobre a experiência de vivenciar estar em uma teia, interligado às outras pessoas, sugerindo cerca de três depoimentos. (5 minutos)

6. Para finalizar, o(a) facilitador(a) pede que as pessoas, começando pelo último que se apresentou, joguem o rolo de barbante de volta para a pessoa que lhe entregou, devendo tentar lembrar alguma coisa (nome, território, movimento/grupo ou símbolo) do que o(a) companheiro(a) disse ao se apresentar. Caso este(a) não se lembre, deve devolver o barbante de volta perguntando ao(a) companheiro(a) uma das características (nome, território, movimento/grupo, símbolo) que este(a) falou na apresentação (destacar que é apenas uma pergunta). (20 minutos)

7. A dinâmica é encerrada destacando-se o fato de, na vida cotidiana, estarmos interligados uns aos outros e a importância de estarmos atentos(as) aos(as) outros(as).

DINÂMICA DOS DESEJOS

Objetivos

- Promover a apresentação e socialização dos(as) participantes.
- Vivenciar a experiência de identificação com o(a) outro(a) a partir dos desejos.
- Refletir como na vida cotidiana as pessoas se conectam e se identificam com as outras a partir de diferentes motivações.
- Refletir sobre questões de identidade e reconhecimento.

Tamanho do grupo

- Variável, sendo adequado para grupos de 40 a 60 pessoas

Tempo necessário

- Depende do tamanho do grupo. Com grupos grandes, de 60 a 80 minutos.

Material

- Papel sulfite branco ou de cores claras (cartazes) cortado na metade (formato 1/2 A4)
- Canetas bastão (ponta grossa) de diversas cores para escrever
- Fita crepe ou similar

Arranjo físico

- Uma sala suficientemente grande para acomodar todos os participantes de forma confortável;

Processo

1. O(A) facilitador(a) pede para que todos(as) façam um círculo para vivenciarem uma dinâmica de apresentação, e distribui uma folha/cartaz e uma caneta para cada participante. (5 minutos)
2. O(a) facilitador(a) pede para cada participante escrever um desejo que possua. Pode ser qualquer desejo relativo à sua vida individual, familiar ou social. (5 minutos)
3. O(a) facilitador(a) pede para cada um(a) fixar o papel/cartaz com fita crepe na sua roupa. (2 minutos)
4. Em seguida, o(a) facilitador(a) pede que cada participante procure as pessoas que tenham desejos iguais ou parecidos com o seu e que se agrupem conforme se identifiquem, sem conversarem ainda sobre os seus desejos. Nas situações onde restem pessoas (uma ou mais) sem se identificarem com os demais, o(a) facilitador(a) pode pensar em várias alternativas que variam conforme o número de pessoas. Se apenas uma pessoa ficou de fora, o(a) facilitador(a) pode formar um grupo com ela. Se mais de uma pessoa não se identificou com as demais, pode-se conformar um grupo com essas pessoas. (10 minutos)
5. Formados os grupos no mesmo salão, o(a) facilitador(a) pede que as pessoas se apresentem (nome, território, movimento/grupo do qual fazem parte) e falem sobre os seus desejos. Originalmente a dinâmica prevê a apresentação em pequenos grupos e depois em plenário, mas com grupos grandes, sugere-se que as apresentações sejam realizadas diretamente em plenário. (50 minutos)

6. No final das apresentações de cada grupo (que podem ter duas ou mais pessoas), o(a) facilitador(a) pode pedir para o grupo identificar se seu desejo se enquadra em uma das seguintes categorias: A = desejo para realização individual; B = desejo para realização familiar ou de uma pessoa próxima; e C = desejo para realização da coletividade ou da sociedade. (tempo incluído na etapa anterior)

7. No decorrer das apresentações, o(a) facilitador(a) pode ir fixando e agrupando os cartazes de desejos junto das três categorias sinalizadas em alguma das paredes da sala.

Observação: Esta dinâmica pode ser aplicada no módulo sobre territórios e movimentos sociais. Neste caso, sugere-se agregar mais uma etapa:

8. O(a) facilitador(a) pede para que as pessoas falem durante as suas apresentações (em plenário ou em grupo) o que estão fazendo para terem o seu desejo realizado. (15 minutos)

9. Ao final das apresentações, o(a) facilitador(a) pode propor uma breve reflexão sobre o resultado final exposto na parede da sala:

a) quantos grupos foram formados? Muitos ou poucos? Alguém ficou de fora (não se identificou com ninguém)?

b) as pessoas tiveram dificuldade de identificar o seu desejo com o dos outros?

c) teve alguma categoria de desejo que prevaleceu (individual, familiar ou coletivo)? Qual seria a razão?

(15 minutos)

10. Ao final, o(a) facilitador(a) pode fazer uma reflexão ressaltando (i) que na sociedade existem muitas pessoas que desejam coisas similares, (ii) a importância de compartilharmos desejos com os(as) outros(as) e de como isso é uma das fontes das identidades coletivas, (iii) como os desejos individuais, familiares e coletivos estão inter-relacionados, (iv) e como as possibilidades de realização dos nossos desejos estão relacionadas às possibilidades de exercício da cidadania. (5 minutos)

DINÂMICA UM E O OUTRO

Objetivos

- Promover a apresentação e socialização dos(as) participantes.
- Destacar a importância de estar atento à fala do(a) outro(a).
- Vivenciar a experiência de corresponsabilidade com o(a) outro(a).

Tamanho do grupo

- Variável, sendo adequado para grupos de 40 a 60 pessoas.

Tempo necessário

- Depende do tamanho do grupo. Com grupos grandes, de 40 a 60 minutos.

Material

- Não é necessário material.

Arranjo físico

- Uma sala suficientemente grande para acomodar todos os participantes de forma confortável.

Processo

1. O(A) facilitador(a) pede que todos fiquem de pé e formem um círculo para vivenciarem uma dinâmica de apresentação, chamando a atenção para a importância de todos(as) estarem atentos(as) à fala do(a) outro(a). (2 minutos)
2. Em seguida, pede para a primeira pessoa se apresentar falando o nome, território, movimento/grupo do qual faz parte e um símbolo que o represente (propondo que seja algo bem objetivo tendo em vista o tamanho do grupo). Em seguida, a segunda pessoa deve fazer o mesmo, se apresentar falando o seu nome, território, movimento/grupo do qual faz parte e um símbolo, acrescentando alguma coisa dita pela primeira pessoa (seu nome, território, movimento/grupo, símbolo). Em seguida a terceira pessoa se apresenta e acrescenta algo dito pelas duas primeiras. Dando sequência, da quarta pessoas em diante, cada um(a) deve se apresentar e falar das duas pessoas anteriores. (50 minutos)
3. Ao final, o(a) facilitador(a) estimula a reflexão sobre como na vida cotidiana é importante prestar atenção e reconhecer as pessoas, se sentir interligado e corresponsável. (5 minutos)





DINÂMICAS - MÓDULO 01

DINÂMICA: AUTORIDADE E PODER, A SEDE DO COLETIVO OU ONG

DINÂMICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

DINÂMICAS - MÓDULO 02

DINÂMICA: DEBATE TELEVISIVO

DINÂMICA O JORNAL A PAUTA - NEGOCIAÇÃO E ESCOLHA DE PRIORIDADES

DINÂMICA SOBRE MÍDIA

DINÂMICAS - MÓDULO 03

DINÂMICA: SISTEMA DE DIREITOS

DINÂMICAS - MÓDULO 04

-DINÂMICA: GESTÃO DE PROCESSOS DE CONFLITOS 2021

DINÂMICA: TESTE DA FLORESTA AMAZÔNICA

-SIGA-ME! PERTENCIMENTO E LIDERANÇA 2021

DINÂMICAS - ENCERRAMENTO

BALÃO NA RODA

DINÂMICA DAS CARINHAS

ESTE CURSO VALEU A PENA

FITA CREPE





FÓRUM NACIONAL DE
REFORMA URBANA



Instituto
Brasileiro
de Direito
Urbanístico



Habitat
para a Humanidade®
Brasil



CDES
Direitos Humanos



OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia