

**PROGRAMA INTERDISCIPLINAR DE
FORMAÇÃO DE AGENTES SOCIAIS**

POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO À CIDADE

CADERNO DIDÁTICO

ORGANIZAÇÃO:

Orlando Alves dos Santos Junior
Patricia Novaes
Larissa Lacerda
Mariana Werneck



Observatório
das Metrôpoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRAPITAL

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Caderno Didático

Políticas Públicas e Direito à Cidade:

Programa Interdisciplinar de Formação
de Agentes Sociais

Orlando Alves dos Santos Junior

Patricia Novaes

Larissa Lacerda

Mariana Werneck

Organizadores



Copyright (2017) – Permitida a reprodução de todos os textos, desde que citada a fonte

Organizadores:

Orlando Alves dos Santos Junior
Patrícia Ramos Novaes
Larissa Lacerda
Mariana Werneck

Equipe de produção:

Orlando Alves dos Santos Junior
Patrícia Ramos Novaes
Larissa Lacerda
Mariana Werneck
Bruna Ribeiro

Capa e ilustrações:

Renato Mãozão e Thais Velasco

Produção:

INCT
IPEA
Observatório das Metrópoles
Ação Urbana

Apoio:

CNPq
FordFoundation

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P829

Políticas públicas e direito à cidade : programa interdisciplinar de formação de agentes sociais / organização Orlando Alves dos Santos Junior ... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2017.
142 p. : il. ; 26 cm.

Inclui bibliografia e índice
ISBN: 9788577855360

1. Política habitacional. 2. Habitação. 3. Habitação popular. 4. Planejamento urbano 5. Comunidade urbana. I. Santos Junior, Orlando Alves dos.

17-42143

CDD: 363.5
CDU: 351.778.532

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão
Cep 21941901 – Rio de Janeiro, RJ
Tel/Fax (55) 21-2598 –1950
www.observatoriodasmetrolopes.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.lettracapital.com.br

Sumário

Apresentação	7
Organizadores	

Parte I - A produção capitalista do espaço

A Produção Capitalista do Espaço e os Conflitos Urbanos	11
Orlando Alves dos Santos Junior	
Conflitos urbanos e o direito à cidade	16
Orlando Alves dos Santos Junior	
Direito à cidade: considerações teóricas	20
Maria Clara Dias	
O papel das mulheres na luta pela apropriação da cidade: reflexões a partir da teoria da interseccionalidade	27
Taiana de Castro Sobrinho	
O direito à cidade na academia e nas ruas	34
Rute Imanishi Rodrigues	
Gentrificação e o direito à cidade: o exemplo da cidade do Rio de Janeiro	40
Patricia Novaes	
Afinal, o que é cultura? A trajetória de um conceito e seus desdobramentos políticos	45
Marina Bay Frydberg	
Justiça ambiental e o direito à qualidade de vida	50
Victor de Jesus	

Parte II - Políticas Públicas e o direito à cidade

Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação Sergio de Azevedo	57
Favelas e o direito à cidade Rafael Soares Gonçalves	65
O direito à água e o direito à cidade Ana Lucia Britto	69
A Lei Nacional da Mobilidade e as novas possibilidades de promoção do direito à cidade no Brasil Ana Paula Soares Carvalho	75
Mobilidade, desenvolvimento urbano e exclusão social Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho	81
Direito à cidade e o direito à moradia: da República ao Banco Nacional de Habitação Adauto Lucio Cardoso	87
Direito à cidade e o direito à moradia: do fim do BNH ao governo Lula Adauto Lucio Cardoso	95
O direito à moradia, a propriedade coletiva e a autogestão Luciana Corrêa do Lago, Clara Silveira Belato	102
Direitos culturais: diversidade e conflito produzindo a cidade João Domingues e Mariana Albinati	109

Parte III- Morar, Trabalhar e Viver no Centro

Morar, Trabalhar e Viver no Centro: a Central de Movimentos Populares e a luta pelo direito à centralidade Marcelo Braga Edmundo	117
Cidades democráticas, hostis e rebeldes: as cidades para as pessoas e as cidades contra as pessoas Regina Ferreira, Rafaelle Castro	121
O impacto dos megaeventos e da militarização na vida favelada Gizele Martins	128
Infanticidades: cidades que matam a infância Márcia Gatto	133
Instituto Raízes em Movimento: um canto à experiência Instituto Raízes em Movimento	138

Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais Caderno Didático: Políticas Públicas e Direito à Cidade

Apresentação

O Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, desde 1999, vem sendo realizado periodicamente em diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro, sempre em parceria com universidades, organizações não-governamentais, movimentos sociais e instituições públicas. Desde a sua origem o Programa está ligado ao engajamento de professores e educadores populares comprometidos com a reforma urbana e a ampliação dos canais de participação e controle social sobre as políticas públicas.

Além disso, o Programa Interdisciplinar de Formação está fundado nas ideias do educador Paulo Freire, especialmente no que ele aponta como educação permanente. Freire (2003)¹ 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 e edifícios, a cidade se torna educadora e educanda: “a cidade somos nós e nós somos a cidade”. É importante perceber que as funções e as respostas educativas da cidade têm relação com a dinâmica política e com a forma como o poder é exercido na cidade. Concretamente falando, o autor está se referindo às políticas urbanas e às políticas públicas, incluindo as políticas de gastos públicos, a política educacional e cultural, a política de saúde, a política de habitação, de saneamento ambiental, de transportes, e as demais políticas que incidem sobre a cidade. Em outras palavras, podemos dizer que o projeto de sociedade associado ao exercício do poder político condiciona as tarefas educativas da cidade. Vale destacar que a concepção de educação permanente implica, para Freire, adotar uma visão histórica e reconhecer que nas respostas das cidades – em permanente transformação ao longo da história – incidem as estruturas macroeconômicas e sociais, nelas destacando-se as relações de classe, de gênero e étnico-raciais.

A partir dessa concepção, pode-se dizer que abordar o papel educativo da cidade é discutir as condições para a constituição de agentes sociais e para o desenvolvimento da participação sociopolítica na gestão das políticas públicas. A nosso ver, uma dessas condições estaria ligada à promoção de universos sociais nos quais possam surgir e se desenvolver práticas educativas geradoras de novos comportamentos e valores que possibilitem o fortalecimento da virtude, da ética, da solidariedade e da moral na política, na perspectiva da justiça social, da democracia, do direito à cidade e de novas utopias societárias.

Partindo deste entendimento, pode-se dizer que a educação, o conhecimento, a

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

informação e o pensamento crítico são recursos sociais fundamentais para democracia, ou seja, para o exercício do direito à cidadania. Assim, um dos objetivos do Programa de Formação de Agentes Sociais é promover a capacitação para a reflexão crítica, instrumentalizando e qualificando lideranças populares, conselheiros municipais e gestores públicos para uma ação participativa e consciente.

Nesta edição, o curso será na cidade do Rio de Janeiro, tendo como temática a área central da cidade que vem desde 2009 sofrendo processos de renovação urbana, com destaque para revitalização da área portuária carioca, ocupada tradicionalmente por camadas populares.

Além disso, outras intervenções na área central como a operação Choque de Ordem, Centro Presente e Lapa Presente, vêm impactando diretamente a vida de trabalhadoras e de trabalhadores informais no centro da cidade.

Entendemos que os projetos recentes têm como marca central a subordinação da cidade aos interesses do mercado, em especial do mercado imobiliário e corporativo, e a implementação de experimentos de privatização da gestão dos serviços urbanos, como no caso da parceria público-privada do Porto Maravilha e do VLT do Centro.

A análise destas intervenções indica o risco de diversas violações de direitos humanos e diversos bloqueios e dificuldades sobre os grupos populares que dependem do acesso à área central para sua reprodução social.

Buscando contribuir para o enfrentamento desses bloqueios, o curso visa fornecer aos participantes um conjunto de conceitos, métodos e técnicas buscando fortalecer: (i) a prática dos ativistas nas ações de mobilização social e de insurgência na perspectiva da promoção do direito à cidade, (ii) a qualificação da atuação dos ativistas e agentes sociais nos espaços de participação, nos processos de discussão de políticas públicas urbanas, tanto nos fóruns e redes vinculados à luta pelo direito à cidade, quanto nos espaços institucionais e (iii) a qualificação do debate em torno da apropriação da área central da cidade pelas classes populares, associado às questões políticas, urbanas e sociais da região, visando contribuir com a promoção do direito à cidade.

Nesse caderno didático estão reunidos os artigos que servirão de base para os cursos. Os textos estão reunidos segundo blocos temáticos: o primeiro bloco está organizado em torno da temática da **Democracia, direito à cidade e conflitos urbanos**, o segundo, tem como centro da discussão as **Políticas públicas e o direito à cidade** e o terceiro aborda o tema **Morar, trabalhar e viver no centro**.

Cabe ressaltar que entendemos o Centro não apenas como um espaço geográfico central, mas também como espaços da centralidade política, econômica e cultural na cidade. Neste sentido, busca-se debater no terceiro bloco deste caderno a apropriação da população pelo espaço geográfico central, mas também por outras centralidades na cidade.

Espera-se contribuir para a formação de agentes sociais, de modo a fortalecer os canais de participação social, em especial, aos movimentos sociais, enquanto esferas de interação entre o poder público e a sociedade organizada.

Organizadores

The background features a complex, layered design. A light gray grid is overlaid with various organic, dark gray shapes that resemble roots or tangled lines. A semi-transparent gray rectangle is positioned in the upper right quadrant, containing the title text.

MÓDULO I:

**DEMOCRACIA, DIREITO À CIDADE
E CONFLITOS URBANOS**

A Produção Capitalista do Espaço e os Conflitos Urbanos

Orlando Alves dos Santos Junior²

O objetivo desse ensaio³ 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 desta breve apresentação é a teoria crítica e o direito coletivo à cidade.⁴

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 o solo urbano são bens necessários para a nossa existência na cidade, ou seja, são bens fundamentais para a nossa reprodução social (em outras palavras, para a nossa vida) na cidade.

O problema fundamental na economia capitalista é que a moradia e o solo urbano são bens privados e mercadorias e, como mercadorias, são bens que 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

² Sociólogo, doutor em planejamento urbano, professor do IPPUR/UFRJ, membro da coordenação do INCT Observatório das Metrôpoles.

³ Publicado originalmente em 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

⁴ Nesta apresentação, a abordagem está fundamentada em dois autores, Karl Marx e David Harvey. Tomamos como referência bibliográfica MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983 e as seguintes obras de David Harvey: HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec. 1980. Capítulo 5. Valor de Uso, Valor de Troca e a Teoria do Uso do Solo Urbano. p. 131-166; HARVEY, David. A Companion to Marx's Capital. London: Verso, 2010; HARVEY, David. The Right to the City. New Left Review sept-oct 2008, p. 23-40

conceitos estaria relacionado ao outro, a partir de situações e circunstâncias concretas.

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 a 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 de valor, 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 como valores de uso. 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 utilizar 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 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); e, ao contrário, quando determinada mercadoria tem valor de troca para aquele que a possui, ela não tem valor de uso para ele (ele possui a mercadoria com o objetivo de trocá-la por outra). Vejamos: se alguém faz camisas para vender (e assim poder, com o dinheiro adquirido, comprar comida, roupas, eletrodomésticos, etc), essas camisas têm, para ele, 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, moradores, trabalhadores e comerciantes) e, para outros, valor de troca (para aqueles que produzem moradia para vender ou alugar, como 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 Harvey⁵, isso ocorre por algumas razões que vale destacar:

⁵ Conforme HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec. 1980. Capítulo 5. Valor de Uso, Valor de Troca e a Teoria do Uso do Solo Urbano. p. 131-166

(a) 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).

(b) 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.

(c) a moradia e o solo urbano mudam de proprietários relativamente com pouca frequência, já que são bens que possuem longa vida, são relativamente permanentes, e não são perecíveis como camisas, comida e eletrodomésticos. E como a localização da moradia e do solo urbano dá ao proprietário um poder de monopólio, isso permite a ele acumular riqueza ao longo do tempo, tendo em vista o fato de a moradia e o solo urbano serem bens duráveis.

(d) 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).

(e) 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 sua compra.

(f) a moradia e o solo urbano podem ter diferentes e numerosos usos, o que permite que um mesmo usuário utilize sua moradia ou solo urbano com diferentes objetivos, como morar e trabalhar. As formas como cada um usa a sua moradia ou o seu solo urbano 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 da 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.

Pode-se começar com os moradores. Para eles, 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 tem 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 na 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 na 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.

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 à 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 à acumulação de riqueza – valor de troca.

Você certamente já escutou muita gente falando da cidade como se esta fosse um ator. Por exemplo, quando se fala dos interesses ou da vocação da cidade do Rio de Janeiro ou das cidades de Montevideu e de Buenos Aires, parecendo que estes interesses ou vocações fazem parte da natureza das cidades. É importante desnaturalizar e desconstruir essa concepção: efetivamente, as cidades não têm interesses nem vocações. Interesse e vocações são construções sociais, em geral impostos pelos que detém o poder na cidade, escondendo assim os seus reais interesses. Do ponto de vista da teoria crítica, a cidade não é um ator, a cidade é uma arena onde diferentes agentes sociais se confrontam com diversos interesses.

Questões para reflexão

1. Você acha que a moradia deveria ser uma propriedade privada regulada pelo mercado? Porque?
2. Como garantir o acesso a moradia como valor de uso para todos?
3. 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?

Os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade

*Orlando Alves dos Santos Junior*⁶

O objetivo deste breve ensaio⁷ é refletir sobre os conflitos urbanos e sobre o direito à cidade. Vamos sugerir uma definição de conflito urbano com base em duas dimensões integradas e articuladas entre si: as dimensões materiais e simbólicas⁸.

A cidade expressa um espaço de relações objetivas entre os agentes, uma estrutura de posições nas quais os agentes têm acessos diferenciados aos recursos materiais (poder), que definem certas tensões e conflitos urbanos. Assim, morar em um bairro rico significa ter acesso a rede de serviços privilegiados, como rede de saúde, educação e transportes, enquanto que, nos bairros pobres, existem diversas carências de serviços urbanos. Nessa dimensão material objetiva, podemos dizer que determinadas formas de apropriação da cidade – em especial, determinadas formas de propriedade e de uso da cidade, 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 destes 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. Em outras palavras, as classes dominantes ocupam os melhores espaços da cidade.

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 impedir 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.), impedindo mesmo essas pessoas a viver com 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

6 Sociólogo, doutor em planejamento urbano, professor do IPPUR/UFRJ, membro da coordenação do INCT Observatório das Metrópoles.

7 Publicado originalmente em 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 Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 67-74

8 Tomando como referência a teoria do sociólogo Pierre Bourdieu (BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. Una Invitación a la Sociología Reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2005).

(capital) para comprá-la vão conseguir ter acesso a moradias nessa localização, enquanto 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 (de educação, saúde e mobilidade, por exemplo). Terão que se adaptar, assim, 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 se apropriarem 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 e do solo urbano 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 ricos e pobres, ou 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. Essa 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, nem viver da exploração do aluguel.

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 os conceitos que legitimam ou deslegitimam as práticas sociais dos agentes sociais.

Na ordem capitalista existente, produção, circulação e troca das mercadorias habitação e solo urbano 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 porque envolve ganhos e lucros econômicos. Destruir, reformar e reconstruir pode ser um ótimo negócio para os capitalistas. Além disso, o funcionamento da cidade também pode facilitar ou bloquear a produção, circulação e troca de todas as demais mercadorias. Já 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 e da própria cidade) – apesar de eles 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 e da cidade, garantindo seu direito de viver com bem-estar.

Assim, efetivamente, uma questão central nas disputas materiais e simbólicas é a disputa entre, de um lado, a habitação e o solo urbano como mercadorias e, de outro, a habitação e a terra urbana 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 habitação e do solo urbano.

O Direito à Cidade

Se, como vimos, a reprodução social na cidade depende do acesso à terra urbana e à habitação, 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 de felicidade e de festa para todos e todas.

O direito à cidade, nessa concepção, é fundamentalmente um programa anticapitalista. Atualmente no capitalismo contemporâneo, cada conflito, cada conquista em torno do acesso à moradia, à terra urbana, à saúde, à educação e aos bens necessários à vida urbana pode ser relacionado a essa dimensão vinculada à reprodução social, que diz respeito ao direito à cidade. Mas é necessário reconhecer os conflitos vinculados ao direito de decidir coletivamente que cidade desejamos. 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 a 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 estão relacionados ao direito à cidade. Mas o desafio é avançar na construção de novos projetos de cidades, novos projetos de sociedade. 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 unificadora dos movimentos sociais em torno de uma cidade justa e democrática para todos e para todas.

Questões para reflexão

1. Na sua opinião, atualmente, quais são os principais conflitos urbanos na sua cidade? Quem são os principais protagonistas envolvidos nestes conflitos?
2. Pense em um conflito na sua cidade e tente identificar suas dimensões materiais/objetivas e simbólicas, os grupos envolvidos neste conflito e que interesses estão em jogo.
3. Como você definiria o direito à cidade? Você acha que o direito à cidade pode ser uma utopia que unifique ou articule o conjunto dos movimentos sociais?

Direito à cidade: considerações teóricas

*Maria Clara Dias*⁹

Todos nós de alguma forma nos sentimos familiarizados com algum espaço físico e cultural. Geralmente, atribuímos a este espaço de referência o título de nossa casa ou nosso lar. Quando este espaço inclui o ambiente no qual moramos, trabalhamos e desfrutamos nossas horas de lazer, costumamos identificá-lo como a nossa cidade. Embora pertencer a uma cidade possa parecer algo bastante trivial e comum a todos, a experiência nos mostra que nem todos desfrutam efetivamente do que poderíamos chamar de direito à cidade.

Para melhor compreendermos a demanda pelo direito à cidade, tentaremos responder a três questões: Qual o conteúdo deste direito? A que tipo de direito pertence o chamado direito à cidade? A quem atribuímos tal direito?

Qual o conteúdo do direito a cidade?

A que conteúdo nos reportamos, quando alegamos que alguém tem direito à cidade? Dizemos que “x” tem direito à cidade, quando reconhecemos que “x” tem direito a pertencer a um espaço físico e sociocultural em condições aceitáveis. A estas condições costumamos associar (a) fatores de ordem material, como uma moradia segura, saneamento básico, água potável, alimentos saudáveis, um certo nível de salubridade; (b) liberdades, como a possibilidade de circular e expressar suas opiniões no âmbito do espaço em questão e (c) oportunidades, como a possibilidade de exercer atividades e ocupar cargos no referido espaço. Liberdades e oportunidades são geralmente atribuídas de forma genérica e abstrata aos que recebem o título de cidadãos.

Os bens indicados no primeiro item são objetos contínuos de lutas políticas. Contudo, mesmo aqueles que pretendem negar o compromisso individual ou estatal com a satisfação, em larga escala, de tais condições, já não ousam negar o seu reconhecimento. Mais uma vez, temos então o endosso a condições materiais, entendidas também de forma bastante genérica e abstrata. Suspeito que, em ambos os casos, a abstração favoreça a não realização do direito à cidade e, mais especificamente, a negligência às demandas reais dos indivíduos que a habitam. A abstração reforça a invisibilidade de certos grupos ou indivíduos.

Quantos de nós saberia dizer, por exemplo, o nome do ascensorista do edifício no qual trabalha ou poderia reportar a idade aproximada do motorista do ônibus que o transportou até o trabalho? Não é preciso responder, sabemos que praticamente nenhum

⁹ Professora do departamento de Filosofia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais - IFCS/UFRJ.

de nós. Isso porque não vemos tais pessoas. Elas fazem parte do nosso dia a dia. Elas tornam possível o nosso dia a dia, mas são imperceptíveis, invisíveis, pelo menos enquanto tudo estiver funcionando. Perceberemos a existência do ascensorista, caso o elevador pare abruptamente. Do mesmo modo, nos dirigiremos ao motorista, caso o ônibus não pare no ponto. Em outras palavras, tais indivíduos só passarão a existir para nós, quando, de alguma forma, interrompem o fluxo da nossa rotina. Não é a presença, mas apenas a ausência desses indivíduos que é percebida por nós.

Em suma, há na cidade indivíduos que aparentemente desfrutam destas condições abstratas de pertencimento, mas, concretamente, não existem, ou seja, suas demandas não são identificadas e, por conseguinte, contempladas por nós. Há, nesse sentido, um conteúdo velado na noção de direito à cidade que gostaria de destacar. Trata-se do reconhecimento de cada indivíduo na sua singularidade. O mesmo podemos reportar também a grupos. Indivíduos isolados estabelecem vínculos a partir de traços identitários que compartilham uns com os outros. Assim, são gerados grupos de identidade que precisam igualmente ser reconhecidos de acordo com as características que os identificam. Características étnicas, identidades de gênero/sexo, inclinações sexuais, religiões, classe social etc. constituem algumas das formas de reunião de indivíduos em grupos que precisamos reconhecer para melhor fazer valer seu direito à cidade.

Dessa forma, chegamos à identificação de dois aspectos que compõem o debate da justiça no âmbito filosófico. Tradicionalmente, a justiça vem sendo tratada como uma questão da distribuição imparcial e igualitária dos bens disponíveis. Contra este ímpeto de dissolução das características particulares de cada indivíduo, em nome de uma justiça procedimental formal e um tratamento imparcial dos sujeitos da justiça, surge uma concepção de justiça voltada para o reconhecimento. Longe de separar esses dois aspectos da justiça, pretendo defender que a implementação concreta da justiça só é possível se focamos nosso olhar em indivíduos concretos, com demandas específicas e urgentes. Dessa forma, quero chamar a atenção para o fato de que há no nosso entorno inúmeros indivíduos que, possuindo ou não bens materiais, sendo ou não capazes de exercer a liberdade, estão tendo seu direito à cidade sistematicamente negado, porque são invisíveis, são meros instrumentos para a realização de nossos fins. Nem mesmo sabemos o que para eles significa pertencer à nossa cidade. Qualquer conteúdo legítimo do que queremos compreender por direito à cidade precisa dar conta do reconhecimento de suas demandas, por conseguinte, do reconhecimento da alteridade e da singularidade que povoa nossa cidade.

A que tipo de direitos pertence o direito à cidade?

O conteúdo do direito à cidade aponta para garantias mínimas de subsistência, liberdades básicas, oportunidades e para o reconhecimento de características identitárias

constitutivas dos diversos grupos ou indivíduos. Nesse sentido, ele parece pertencer ao grupo de direitos que tradicionalmente chamados de direitos humanos e que, por razões que ficarão claras no decorrer deste texto, pretendo denominar direitos básicos ou fundamentais.

O que são, então, direitos básicos? Dizemos que os direitos básicos são direitos comuns a todo e qualquer indivíduo, independentemente de sua inserção social, gênero, etnia etc. Eles independem de acordos institucionais ou legais. Nesse sentido, podemos distingui-los dos chamados direitos legais, ou seja, direitos estabelecidos de forma contratual pelos indivíduos e instituições de uma determinada nação e garantidos pelo aparato legal e pelo poder judiciário de cada nação. Direitos básicos podem e devem gerar direitos legais, mas sua origem ou exigência não depende de seu reconhecimento legal.

O que exatamente isso significa? Isso quer dizer que os direitos básicos são direitos fundamentais que correspondem, em realidade, a demandas morais básicas. Ou seja, julgamos que um indivíduo só poderá desfrutar de uma vida minimamente realizada ou satisfatória, se seus direitos básicos estão sendo de alguma forma respeitados.

Tradicionalmente foram elencados como direitos fundamentais os direitos à vida, à liberdade e à propriedade. Hoje poderíamos facilmente incluir também o direito à segurança, à saúde e à educação. A lista de direitos básicos, contudo, não se encerra aí, isso porque, o que é definido como básico pode se modificar de acordo com o tempo e/ou o perfil de cada sociedade ou indivíduo. O importante é saber que, se pudermos identificar alguns elementos como parte essencial do que consideramos uma vida digna, tais elementos deverão ser garantidos para todo e qualquer indivíduo, e a sua garantia passará a integrar a nossa lista de direitos fundamentais. É nesse sentido que gostaria de definir o direito à cidade como um direito básico.

A quem pertence o direito à cidade?

A princípio, poderíamos pensar que o direito à cidade pertence aos indivíduos que habitam um determinado local. Seria, assim, o equivalente aos direitos de um cidadão. Um cidadão é um indivíduo com status político e participação pública assegurados. O cidadão é capaz de votar e, dessa forma, endossar ou vetar as normas que definem os contornos das instituições públicas. É dessa forma que não apenas o direito à cidade, mas os direitos básicos, em geral, são pensados por vários autores. Nessa tradição se insere John Rawls (2003), que, em sua justiça como equidade, pretende estabelecer um modelo para definição de princípios de justiça em sociedades não oneradas por uma carência extrema de recursos e/ou por instituições frágeis e desestruturadas por razões socioculturais diversas. Dentro desse modelo ideal, caberá aos indivíduos socioeconomicamente ativos, representativos dos diferentes níveis econômicos da sociedade, livres, racionais e razoáveis, deliberar sobre os princípios que irão reger a estrutura básica da sociedade. Trata-se, assim, de um

novo desenho de uma situação contratual ideal, na qual, mais uma vez, os detentores de direitos e deveres são, a grosso modo, seres humanos livres e racionais.

Outro autor é Jürgen Habermas (1989), que aponta que as regras morais e direitos serão definidos através de uma situação de fala ideal, regida pelos princípios da ética do discurso. Nesse contexto, indivíduos com poder de deliberação deverão, livres de qualquer forma de coação externa ao poder da própria argumentação, alcançar um consenso sobre a validade de regras morais e/ou sobre a efetivação de direitos positivos. Os potenciais integrantes de um tal discurso de fundamentação racional serão, portanto, indivíduos capazes de satisfazer as condições da ética do discurso. Serão indivíduos capazes de colocar e questionar livremente argumentos e se deixar guiar pela racionalidade inerente a eles.

Por sua vez, Amartya Sen (2001) – prêmio Nobel em economia pela inclusão de novos indicativos para a definição dos níveis de pobreza/riqueza de uma nação – elege como foco de sua perspectiva de justiça a liberdade de cada indivíduo escolher, dentre os pacotes de capacidades e/ou funcionamentos e alternativas disponíveis, aquele que melhor promove a sua realização enquanto agente. A essa liberdade o autor dará o nome de capacitação. Dessa forma, Sen pretende criticar todas as perspectivas de justiça e adotá-la como foco da própria igualdade.

Já a filósofa Nancy Fraser (2003), respondendo ao desafio de conciliar distribuição e reconhecimento em uma mesma concepção de justiça, irá defender como foco da justiça a paridade de participação política. A garantia de um status político igual requer condições mínimas de subsistência e a possibilidade de ser reconhecido como um igual, qualquer que seja seu sexo/gênero, etnia, classe social etc.

Vimos que o direito à cidade é um direito básico. Se concordamos que os direitos básicos correspondem a demandas morais e se aplicam aos indivíduos que fazem parte do nosso universo moral, será possível agora identificar novos detentores desse direito.

Em primeiro lugar, poderemos incluir os seres ditos humanos, mas que não desfrutam de nossos padrões de racionalidade e jamais serão capazes de se autodeterminar, ou seja, de realizar escolhas visando fins ou metas previamente eleitas para a própria vida. Em segundo lugar, poderemos incluir também animais não-humanos que, como nós, evitam experiências dolorosas e buscam viver uma vida minimamente prazerosa. Em terceiro lugar, poderemos incluir todos os seres para os quais podemos vislumbrar alguma forma de bem viver, forma essa com a qual passamos então a estar comprometidos. Esse pode ser o caso, por exemplo, do próprio meio ambiente.

O reconhecimento de que todos esses seres possuem direitos, ainda que não possam reclamá-los publicamente, gera em nós um compromisso moral para com eles. Gera o dever de garantir o mínimo necessário para que possam florescer. Gera, portanto, a necessidade de repensar nossa própria forma de vida e torná-la mais compatível com a manutenção de uma qualidade de vida satisfatória para os demais indivíduos.

Um passo a mais...

Se os direitos básicos são aqueles que fornecem as condições para o exercício de uma vida satisfatória, então podemos dizer que o pacote tradicional dos direitos humanos que inclui a liberdade econômica e as liberdades políticas, o direito à propriedade e o simples direito à vida, já não parece fornecer uma lista suficiente e, nem mesmo necessária de tais direitos.

Não é suficiente porque, para que alguém possa desfrutar de cada um dos direitos acima elencados, vários direitos de ordem econômica e social são requeridos. Não é necessária, porque se admitirmos que a nossa perspectiva moral inclui um número bem maior de indivíduos do que o grupo dos indivíduos capazes de desfrutar da liberdade, de propriedades ou até mesmo de ter uma consciência elaborada acerca da sua própria vida, então teremos que descobrir o que é básico para esses seres apontando para outros lugares.

Básico pode significar aqui, por exemplo, desfrutar de uma vida o mais distante possível de sofrimento. Ou básico poder ser ainda ser reconhecido como pertencendo a um grupo e ser objeto de afeição alheia. Para sabermos o que é realmente básico precisamos tentar compreender melhor o outro e escutar suas próprias demandas.

É nesse sentido que gostaria de chamar a atenção para as políticas públicas que vem sendo aplicadas em favelas, ocupações urbanas e outros espaços das nossas cidades que, segundo os nossos padrões, são identificados como econômico e socioculturalmente carentes. O fato é que projetamos os nossos padrões do que seja a organização ideal do espaço urbano e, muitas vezes, impomos medidas que nada tem a ver com as demandas reais dos grupos que pretendemos atingir. O pior é que tais imposições expressam, ainda, uma visão negativa de suas formas de vida, reforçando os estigmas e preconceitos que recaem sobre esses grupos, negligenciando, totalmente, a possível riqueza de uma forma de vida outra. O que quero dizer é que, mais uma vez, estamos tornando invisível o que simplesmente não queremos ver. E, em um só gesto, contribuimos para reforçar a baixa autoestima de certos grupos e/ou indivíduos, ao mesmo tempo que perdemos uma oportunidade única de descobrirmos novas formas de vida, capazes de colocar em xeque nossos próprios padrões e enriquecer nossas vidas.

Admito que o Estado e suas instituições básicas têm o dever de garantir condições mínimas de subsistência a todos os indivíduos. Mas cabe aos seus representantes e a todos nós ampliar nossos sentidos para melhor compreender, nos diversos espaços da cidade, o que representa esse mínimo, sem apresentarmos uma fórmula pronta, extraída de nossas próprias demandas.

Para que fique mais claro o meu ponto, trago agora exemplos concretos. No processo de maquiagem a cidade maravilhosa para os grandes eventos, favelas/comunidades e ocupações urbanas estão sendo removidas. Segundo o discurso oficial, seus habitantes receberão, em troca de suas precárias habitações, casas em áreas com saneamento

básico adequado. Resta nos perguntarmos se essa troca será capaz de preservar os aspectos mais importantes da organização social dos indivíduos em questão. Podemos considerar injusto deixar que pessoas vivam sem saneamento básico adequado, mas não seria igualmente injusto fazer com que abandonem o local onde organizaram suas vidas e estabeleceram os vínculos culturais e afetivos que definem sua própria identidade?

Se queremos realmente dar a estes indivíduos condições mais adequadas de subsistência, por que não introduzir melhorias em suas moradias atuais? A resposta é simples, porque não queremos que continuem vivendo nesses locais. O discurso benevolente da preocupação com suas condições de vida cede imediatamente lugar ao discurso egoísta, voltado para o modo como nós queremos organizar a cidade na qual vivemos, de forma a torná-la mais limpa, mais bela e mais segura. Julgo que os que pensam assim já perderam há muito a noção do que realmente importa.

Em uma ocupação urbana, dezenas de famílias utilizam uma única cozinha coletiva. Reuniões semanais são realizadas para que decisões coletivas sobre a administração de recursos e outros itens da organização interna do grupo sejam tomadas. Muitos podem pensar: a necessidade faz o hábito. Não creio que se trate disso e não estou realizando uma ode à escassez de recursos. Apenas quero que percebam que há uma forma de vida menos individualista e uma visão de mundo menos mercantilista do que aquela à qual nos acostumamos. Quando interferimos e destruimos essa forma de vida, todos perdemos. Pois, além de destruirmos o que há de mais valioso para alguns indivíduos, perdemos, nós mesmos, a oportunidade de confrontar nossos padrões, aprender com a diversidade e, quanto possível, buscar uma forma de vida menos individualista.

Se quisermos acreditar que a nossa cidade é um bom lugar para se estar, precisamos lembrar que ela é uma construção coletiva. Os indivíduos que nela habitam não são forasteiros querendo macular este espaço no qual escolhemos viver. Eles são, como nós, parte deste espaço, quer sejam humanos moradores de Ipanema ou da Maré; humanos moradores de rua, comunidades terapêuticas, asilos ou orfanatos; gatos e cães de rua, micos e aves ou a baía da Guanabara, as praias de Sepetiba ou as palmeiras do Jardim Botânico. Tentemos estar atentos ao leque quase infinito de demandas que estes integrantes da cidade expressam, cada qual, a seu modo. E, se ainda assim, não conseguirmos fazer desta cidade o lugar que sonhamos, teremos ao menos dado um passo significativo para torná-la um lugar melhor.

Questões para reflexão

1. Como devemos compreender o direito à cidade e a quem devemos atribuí-lo?
2. Qual relação da justiça com as demandas por redistribuição de bens e por reconhecimento?
3. Que grupos sociais são invisibilizados na sua cidade?

Referências bibliográficas:

- DIAS, Maria Clara. *Ensaio sobre a moralidade*. Rio de Janeiro: Editora Pirlampo, 2015.
- _____. *Justiça Social e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Editora Pirlampo, 2015.
- _____. *Direitos Sociais básicos: uma investigação filosófica da questão dos direitos humanos*. Amazon, 2012.
- FRASER, Nancy e Axel. Honneth. *Redistribution or Recognition? A political-philosophical Exchange*. New York: Verso, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*, Rio, Tempo Brasileiro, 1989.
- RAWLS, J. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SEN, Amartia. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina, 2010.

O Papel das Mulheres na Luta Pela Apropriação da Cidade: reflexões a partir da teoria da interseccionalidade

Taiana de Castro Sobrinho¹⁰

A apropriação dos espaços urbanos, em especial da moradia urbana, sempre esteve condicionada a diversos fatores. No entanto, a maioria das discussões envolvendo o direito à cidade e à moradia urbana costuma se concentrar apenas em questões de classe e de renda, embora outras condicionantes também sejam determinantes para o desenvolvimento geográfico desigual do ambiente urbano. Nesse sentido, existem várias questões importantes quando pensamos, por exemplo, nos processos de remoção de moradias em favelas e de segregação socioespacial na cidade, como as violações ao direito à moradia, as medidas compensatórias que foram ou não garantidas como reparação ao despejo sofrido, o padrão de deslocamento da população removida dentro do território urbano. No entanto, outras questões necessitam ser investigadas. Qual é o perfil dessa população, para além de suas condições econômicas? Quem vem sendo realmente impactado com os processos históricos de remoção de habitações populares e favelas? Quem são as pessoas que vêm sendo historicamente removidas a partir de um planejamento urbano higienista e pró-mercado?

No caso do Brasil, a herança de um passado colonial e escravocrata foi decisiva para a construção de um mito de democracia racial, contribuindo para a invisibilização das condições de vida dos negros, que, após o fim da escravidão, não receberam qualquer incentivo material por parte do Estado para se integrarem nas estruturas sociais já consolidadas – e que, ainda hoje, se veem obrigados a enfrentar cotidianamente o racismo como legado desse passado colonizador. De acordo com Florestan Fernandes, a ideia de democracia racial apenas contribuiu para “a mais extrema indiferença e falta de solidariedade para com um setor da coletividade que não possuía condições próprias para enfrentar as mudanças acarretadas pela universalização do trabalho livre e da competição” (FERNANDES, 2007, p. 46).

Assim, embora formalmente a escravidão tenha chegado ao fim, verificou-se a permanência das desigualdades entre a população branca e a população negra em razão da manutenção da segregação racial, que também se caracterizou como socioespacial. Afinal, os antigos escravos seguiram excluídos da divisão social do trabalho e da acumulação

¹⁰ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

capitalista, passando a ocupar as posições mais baixas da pirâmide social e os subempregos, e a morar nos cortiços e, posteriormente, nas favelas e nas regiões periféricas.

Relacionando, então, essa realidade histórica da população negra com as políticas de erradicação de favelas e de cortiços, parte-se da hipótese que tais políticas, além de serem orientadas pelo viés da especulação econômica, também estiveram associadas ao fato de os habitantes desses espaços serem compostos, em sua maioria, por uma população negra e pobre. Esta é uma tentativa de apontar como as remoções atuam como um mecanismo de discriminação étnico-cultural, criminalizando as alternativas de moradias encontradas por alguns segmentos sociais.

A teoria da interseccionalidade

Esta análise se torna possível a partir do deslocamento do enfoque apenas no recorte de classe, considerando que outras formas de opressão também contribuem para a segregação socioeconômica e, conseqüentemente, espacial. Esta é justamente a proposta da Teoria da Interseccionalidade, a qual investiga os resultados da sobreposição de opressões frutos do racismo, do patriarcalismo e das diferenças de classe, que potencializam as situações de vulnerabilidade de alguns grupos sociais, em especial das mulheres negras. A teoria sustenta que essas formas de opressão não se manifestam apenas de maneira isolada ou são paralelas umas às outras, mas sim se entrecruzam, acarretando no desempoderamento de alguns segmentos sociais (CRENSHAW, 2002).

O debate interseccional é um esforço que vem sendo feito pelo feminismo negro desde o início de sua atuação, chamando a atenção para o fato de que as violações de direitos e condições de vida da mulher negra se diferenciavam das condições de vida das mulheres brancas, e que era extremamente necessário que os espaços de discussão feministas se abrissem para esta realidade. De acordo com Crenshaw, pouco importa que o tema da interseccionalidade não seja um tema novo, a questão é que ele merece visibilidade, uma vez que, mesmo anos após o fim da escravidão, a população negra, em especial as mulheres, continuam sendo as maiores vítimas do desenvolvimento social desigual fruto da herança colonial e escravista. A teoria da interseccionalidade teria, então, por objetivo abordar a diferença dentro da diferença e a fim de facilitar a sua compreensão, Crenshaw dá o seguinte exemplo:

Utilizando uma metáfora de intersecção, faremos inicialmente uma analogia em que os vários eixos de poder, isto é, raça, etnia, gênero e classe constituem as avenidas que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos. É através delas que as dinâmicas de desempoderamento se movem. Essas vias são por vezes definidas como eixos de poder distintos e mutuamente excludentes; o racismo, por exemplo, é distinto do patriarcalismo, que por sua vez é diferente da opressão de classe. Na verdade, tais

sistemas, frequentemente, se sobrepõem e se cruzam, criando intersecções complexas nas quais dois, três ou quatro eixos se entrecruzam.

Desta forma, somente a partir de uma abordagem interseccional, que privilegia os aspectos de raça, gênero e de classe, é possível compreender a situação das mulheres moradoras de favelas na cidade do Rio de Janeiro, que sofrem com as políticas de austeridade do Estado, tanto na esfera da segurança pública como em questões de habitação, com os históricos processos de remoção. Portanto, uma análise isolada sobre os episódios de remoção em favelas apenas permitiria identificar as opressões de classe, uma vez que os que residem em favela são em sua maioria pobres, não sendo considerados os fatores de raça e gênero como formas de vulnerabilização, invisibilizando os aspectos relevantes da população afetada pelas remoções (PIRES, 2016).

A volta da política de remoção na “cidade olímpica” e o protagonismo das mulheres

O tema “remoção de favelas” aparentemente se mostrava um assunto superado, uma vez que, nos últimos anos, as políticas públicas priorizaram a urbanização dos espaços favelizados e remoções não ocorriam desde o final dos anos 1970, no período ditatorial. No entanto, a retomada do tema ocorre no início dos anos 2000, por meio de sucessivas campanhas no jornal de maior circulação na cidade do Rio de Janeiro, O Globo (MAGALHÃES, A., 2013). A partir de 2005, o jornal inaugura sua série “Illegal. E daí?”, na qual a expansão física das favelas era associada ao aumento da criminalidade. Argumentava-se também que o crescimento das favelas estaria relacionado ao aumento do desmatamento das áreas verdes da cidade, numa clara associação entre as favelas e degradação da ambiental.

A tal cenário, acresce-se o fato de a cidade do Rio de Janeiro ter sido alvo de diversos projetos de reestruturação urbana, em razão da preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. A conjuntura ampliou significativamente os investimentos de capital na cidade e, paralelamente, removeu mais de 22.059 mil famílias de suas moradias, em um claro processo de liberação de terras para o avanço do mercado imobiliário voltado às classes médias e altas (COMITÊ POPULAR DA COPA, 2015).

O geógrafo David Harvey – que pensa o urbano como lugar de circuito da acumulação do capital, como local de possibilidade de absorção de excedentes através da construção e destruição de configurações espaciais – chama o fenômeno da expulsão de acumulação por despossessão (HARVEY, 2005). A acumulação por despossessão consiste no processo contínuo de destruição para construção de novas oportunidades lucrativas, o que seria inerente à lógica de produção capitalista do espaço.

Tais processos de acumulação por despossessão puderam ser verificados nos episódios de remoções nas favelas cariocas. Também pôde ser visto no contínuo processo

de expansão da cidade do Rio para a região da Barra da Tijuca, que, para a construção de novas ordenações espaço-temporais, precisou destruir antigas configurações espaciais por meio da despossessão. Assim o foi com a população daquelas imediações, removida de suas casas para a construção das vias de BRT (transporte rápido por ônibus) que ligam a Barra ao restante da Zona Oeste.

À luz da teoria do direito à cidade de Harvey, as remoções se introduziriam, portanto, nesta lógica de produção capitalista do espaço como mecanismo de intervenção na cidade – sobretudo em favelas – coerente com o conceito de destruição criativa. As favelas são removidas e demolidas para que aquela configuração espacial da qual fazem parte seja destruída, de modo que aquela localidade se abra à construção de outras coisas – seja a realização de obras de urbanização, seja a construção de habitações populares (aquecendo o mercado da construção civil), seja até mesmo a transformação daquele local em forma de uso para outra classe social.

Dessa forma, tais episódios de remoção foram vetores de violações de direitos humanos, provocando a inobservância do direito à moradia das famílias atingidas, garantia constitucional prevista na Constituição Federal, em seu artigo 6º. Além disso, no que diz respeito às moradias localizadas em favelas, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 429, inciso VI¹¹, e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 234, inciso I¹², estabelecem o princípio da não-remoção e determinam que a remoção só ocorrerá em caráter excepcional, quando as condições físicas dos espaços favelizados representem risco de vida aos seus moradores.

No âmbito internacional existem, inclusive, documentos que garantem o direito à moradia adequada especificamente para as mulheres, como *La Mujer y El Derecho a Una Vivienda Adeuada* e *The Right to Adequate Housing*, além da *Cartilha para Mulheres em Situação de Despejo Forçado*, todos lançados pela ONU-HABITAT. No documento *O Direito à Moradia Adequada (The Right to Adequate Housing)*, as violações ao direito à moradia têm, em especial, um acentuado recorte de gênero. Isso porque o documento reconhece como as questões habitacionais impactam na vida das mulheres, que sofrem ainda outros tipos de discriminação, tais como a pobreza, idade, classe social, orientação sexual e

11 O artigo 429, inciso VI, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece que: “Art. 429 – A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) VI – urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a. laudo técnico do órgão responsável; b. participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c. assentamento em localidades próximas dos locais de moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento”. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 19.07.2016.

12 Assim dispõe o artigo 234, inciso I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro: “Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;”. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em 19.07.2016.

etnia. O documento termina por ressaltar, assim, que as mulheres estão submetidas a outros tipos de violações a seus direitos durante os processos de remoções, sofrendo, em muitos casos, agressões verbais por serem mulheres e até mesmo violência física, e tornando-se até vítimas de estupros (ONU HABITAT, 2009).

Apesar dos inúmeros casos envolvendo violações de direitos humanos, estes processos de remoção não ocorreram sem tensões e oposição. Dentre as lideranças comunitárias que chamaram atenção por sua intensa resistência, tiveram destaque figuras femininas que lutaram na linha de frente da oposição às remoções, enfrentando a Prefeitura e as forças policiais do Estado com seus tratores e seu poder demolidor. Essas mulheres fizeram suas vozes ecoarem mais alto do que os estrondos do poder destruidor do Estado e demonstraram em que consiste, de fato, um verdadeiro exercício do direito à cidade.

Nesse ponto, deve ser ressaltado que a violência simbólica que recai sobre as mulheres pobres habitantes de favelas, em sua maioria negra, é muito peculiar. Recai sobre elas um estigma ainda mais acentuado, em razão de a favela ser considerada como um espaço ilegal e um local onde a presença estatal ainda é precária.

Mas é justamente aquela negra anônima, habitante da periferia, nas baixadas da vida, quem sofre mais tragicamente os efeitos da terrível dominação masculina branca. Exatamente porque é ela que sobrevive na base da prestação de serviços, segurando a barra familiar praticamente sozinha. Isto porque seu homem, seus irmãos ou seus filhos são objeto de perseguição policial sistemática. São esquadrões da morte, “mãos brancas” matando negro à vontade, observe-se que são negros jovens, com menos de trinta anos. Por outro lado, que se veja quem é a maioria da população carcerária deste país (GONZALES, 1984)¹³.

As histórias das moradoras e moradores de favelas que resistiram contra as remoções, destacando-se aqui a participação das mulheres, são exemplos de como o entrecruzamento de opressões promove múltiplas desigualdades e espoliações na vida de determinadas pessoas, em especial das mulheres negras. Fica evidente que apenas uma análise que leve em conta as intersecções hierárquicas e reforçadas cotidianamente podem atuar na melhoria das condições de vida dos que sofrem um processo constante de espoliação e desempoderamento.

Considerações finais

Tendo em vista que a sociedade brasileira foi consolidada sobre bases colonialistas, patriarcais, racistas e fundamentadas na propriedade privada, foi possível perceber que

13 De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, o Brasil possui a quarta população carcerária do mundo. Dentre estas pessoas, 67% são negros. A proporção é que a cada 3 pessoas presas, 2 são negras. Neste sentido ver Infopen – Junho de 2014, Departamento Penitenciário Nacional, Ministério da Justiça. Além disso, em 2012, 56.000 pessoas foram assassinadas no Brasil. Destas, 30.000 são jovens entre 29 anos e, desse total, 77% são negros. A maioria dos homicídios é praticado por armas de fogo. Disponível em <https://anistia.org.br/campanhas/jovemnegrovivo/>. Acesso em 23.02.2017.

a população negra, em especial as mulheres, foi submetida a um processo permanente de espoliação de seus direitos. Além disso, foi possível identificar que a política urbana praticada no Rio de Janeiro, além de privilegiar os interesses do capital privado, promove uma limpeza étnico-cultural em certos territórios urbanos.

Como então reagir a esta forma de ordenação do espaço urbano que acaba por promover múltiplas opressões às mulheres negras?

Ao serem aprofundados os ensinamentos da teoria da interseccionalidade e ressaltada a participação de lideranças femininas que lutam ativamente contra os processos de remoção, é possível repensar as remoções desde outro viés. O olhar se desloca para uma abordagem crítica e compatível com a luta e resistência históricas da população negra, em particular das mulheres, para se inserirem na estrutura social brasileira. Assim, os impactos sociais das práticas remocionistas tornam-se passíveis de análise a partir de dimensões que considerem a raça, o gênero e a classe da população afetada. O fenômeno das remoções não pode ser somente interpretado como uma política governamental que atinge as pessoas em razão de sua classe social, mas sim como uma política discriminatória com um recorte de gênero e raça.

Questões para reflexão

1. Que relações existem entre as opressões de classe, raça e gênero?
2. Pensando na sua cidade, você concorda que as mulheres negras são as que mais sofrem as consequências das violações de direitos? Porque?
3. Como você acha que seria possível visibilizar as dimensões de classe, raça e gênero nas lutas sociais?

Referências Bibliográficas:

COMITE POPULAR DA COPA E DAS OLÍMPIADAS DO RIO DE JANEIRO. Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em https://issuu.com/mantelli/docs/dossiecomite-rio2015_issuu_0. Acesso em 18.02.2016

CRESHAW, Kimberlé. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color". In Martha Albertson Fineman, Rixanne Mykitiuk, (Eds). *The Public Nature of Private Violence*. New York: Routledge. 1994.

----- . "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero". Em *Revista de Estudos Feministas*, ano 10, 2002. Florianópolis: UFSC.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. 2ª ed. São Paulo: Global, 2007.

GONZALES, Lélia. *Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira*. In: *Revista Ciências Sociais Hoje*, Anpocs, 1984, p 223-244.

- _____. Mulher Negra. In: Guerreiras de Natureza: Mulher negra, religiosidade e ambiente. Nascimento (Org). São Paulo: Selo Negro, (Sankofa: matrizes africanas da cultura brasileira), 2008.
- HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. Cidades Rebeldes. Do Direito à Cidade à Revolução Urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- AGALHÃES, Alex Ferreira. O Direito das Favelas. Rio de Janeiro: Letra Capital; FAPERJ, 2013.
- ONU-HABITAT. The Right to Adequate Housing, 2009. Disponível em www.ohchr.org/Documents/.../FS21_rev_1_Housing_en.pdf. Acesso em 23.02.2017.
- PERRY, Keisha-Khan Y. Espaço urbano e memória coletiva: o conhecimento de mulheres negras em lutas políticas. In: SANTOS, R. E. (Org.) Questões Urbanas e Racismo. Petrópolis-RJ. Ed. De Petrus e Alii Editora, 2012.
- PIRES, Carolina Câmara. In: MENDES, Alexandre F., COCCO, Giuseppe. A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011). 1ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016.
- RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1989.
- RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 1990.

O direito à cidade na academia e nas ruas

Rute Imanishi Rodrigues¹⁴

O conceito do direito à cidade foi desenvolvido originalmente por Henri Lefebvre, filósofo francês, em um livro de mesmo nome publicado em 1969 (Lefebvre, 2012). Nesta obra, o autor busca desenvolver fundamentos teóricos sobre o urbanismo, anunciando seu propósito de fazer as questões urbanas entrarem “*na consciência e nos programas políticos*”. Partindo de uma visão histórica das cidades, Lefebvre ressalta que a “questão urbana” tem como ponto de partida a industrialização e o processo simultâneo de urbanização. Embora as cidades preexistam à industrialização, esta acarretou um grande deslocamento populacional do campo para as cidades, e sua mercantilização, transformando a vida nas *urbes*. A realidade urbana contemporânea seria uma dimensão do capitalismo industrial, e as transformações urbanas seriam resultado de mudanças sociais, não o contrário. Desta forma, Lefebvre nega as teorias do urbanismo que sugerem a possibilidade de transformações no espaço físico transformarem a sociedade, como se houvesse uma ‘patologia do espaço’, ao invés de problemas sociais.

Os fenômenos urbanos, entretanto, não seriam consequência direta, ou mero desdobramento de fenômenos econômicos e sociais globais, pois guardariam relação fundamental com as práticas locais. A cidade seria uma mediação entre duas dimensões, a “ordem próxima”, definida pelas relações dos indivíduos de determinada localidade em grupos, e as relações desses grupos entre si, e a “ordem longínqua”, a da sociedade, regulada por instituições (Igreja, Estado), pelo código jurídico, e pela cultura (op. cit., pág. 55, 56).

Lefebvre identifica como um dos problemas urbanos centrais a segregação de classes sociais, grupos étnicos, e etc., que seria mais relevante do que o problema da habitação em si. A sociedade urbana, por outro lado, seria fundada no inverso da segregação, na “simultaneidade e no encontro”, na “convivência das diferenças”.

A obra de Lefebvre dialoga diretamente com grupos políticos de esquerda voltados para os problemas das cidades, uma vez que propõe uma abordagem política da questão urbana, ou um programa de reforma urbana, que tende a colocar em questão aspectos estruturais da sociedade e da cidade capitalista, como a propriedade fundiária e a segregação. Assim, “em si mesma reformista, a estratégia da reforma urbana torna-se ‘forçosamente’ revolucionária” (op. cit., pág. 115).

Orlando Santos Junior sintetizou essa dualidade da seguinte forma: Para Lefebvre, o direito à cidade é fundado em uma dupla dimensão, por um lado é um clamor, uma necessidade, e por outro lado é um projeto utópico de cidade. Na primeira dimensão, estamos falando da necessidade de todos e de todas de reclamarem, de gritarem, de

¹⁴ Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

demandarem direitos fundamentais para a sua reprodução na cidade. Estamos falando de todos os direitos: à mobilidade, ao saneamento, à saúde, educação, à habitação, a falar, a viver, vestir, comer e etc. (...) e isso se reflete tanto nas disputas em torno da lei – como, por exemplo, o plano diretor – como também na luta pela apropriação, no sentido de garantir esses direitos fundamentais. No entanto, esta é apenas uma das dimensões do direito à cidade. Para Lefebvre, o direito à cidade diz respeito a poder criar uma cidade totalmente diferente desta, deixar de ser uma cidade produzida pelo capital e para o capital, e criar uma cidade que seja produzida para as pessoas. Do ponto de vista lefebvriano o direito à cidade é um ideário anticapitalista. Nesse sentido o direito à cidade jamais pode ser institucionalizado, jamais pode ser expresso em uma lei (Santos Junior, 2015).

Neste ponto chegamos a um aspecto fundamental para a reflexão em torno da segregação, qual seja, o da distribuição da propriedade da terra urbana. Com efeito, a forma de apropriação do solo urbano determina, em grande medida, a segregação de grupos sociais.

De acordo com Colin Crawford, no Brasil foi possível articular conceitualmente o direito à cidade e a noção de função social da propriedade como parte de uma estratégia de criar mecanismos regulatórios e jurídicos que limitassem os direitos de propriedade, com vistas a promover uma apropriação mais justa do solo urbano. A noção de função social foi fundamental para institucionalizar aspectos do direito à cidade sem, contudo, negar a propriedade privada. Com efeito, a noção de função social, formulada originalmente por Leon Duguit, no início do século XX, postula que a propriedade privada deve ter, além de “limites externos” (não afetar a outrem), “limites internos” (ser utilizada, ser produtiva), que emergem da sua condição de ser algo social, da mesma forma que seus proprietários são parte da sociedade. Tal interpretação apresentou-se em sua origem como uma terceira via com relação ao debate entre liberais e socialistas, pois enquanto o conceito liberal definia apenas “limites externos” à propriedade privada, o ideário socialista evocava o fim da propriedade privada, ou, a propriedade coletiva (Crawford, 2015).

Na concepção original de Duguit, entretanto, o conceito de ‘propriedade-função’ justifica a propriedade privada, ao postular que ao fazerem uso de sua propriedade, os proprietários contribuem para o enriquecimento global da sociedade e, portanto para o bem estar coletivo (Maldaner & Azevedo, 2015). Duguit concebeu a propriedade privada como um dever do indivíduo proprietário em face de seu papel para com o todo social, “é preciso que a propriedade reverta proveito para a riqueza social, sem o que o proprietário não deve contar com a proteção da coletividade” (Duguit, 1918, p. 294; apud Maldaner & Azevedo, op. cit.). Desta forma, Duguit fundamentou a propriedade privada em bases teóricas mais firmes, “inclusive melhor protegendo-a da intervenção estatal” (Duguit, 1921, p. 180, apud Maldaner & Azevedo, op. cit.).

Note-se que as constituições brasileiras anteriores à carta de 1988 introduziram artigos inspirados na noção de função social da propriedade, como a desapropriação por “interesse social” (Constituição de 1946), ou o reconhecimento da função social da propriedade como

princípio da ordem econômica e social (Constituição 1967-1969). Porém, apenas na Constituição de 1988, a noção de função social da propriedade (inscrita no artigo 5º, XXII, XXIII), passou a ser preenchida de conteúdo, pois foram introduzidos artigos que vinculam à propriedade urbana (Art 182) e à rural (art 184, art. 185, art. 186) os requisitos para que cumpram suas respectivas funções sociais. Em 2001, o Estatuto das Cidades (lei 10257/2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, definiu os instrumentos para evitar “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”.

Os conceitos teóricos tratados acima servem como uma chave de leitura das narrativas sobre as práticas dos movimentos sociais urbanos que, no Brasil, empenharam-se para construir um programa de reforma urbana. Com efeito, durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, grupos formados por movimentos sociais, intelectuais, ativistas de ONGs e outros, que já atuavam no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formularam uma emenda constitucional para a inclusão da agenda sobre o direito à cidade na nova constituição. No período posterior à constituinte, esse movimento se consolidou no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), cuja atuação foi imprescindível para incluir o direito à moradia como direito social na Constituição, através da Emenda Constitucional n. 26, em 2000, assim como para a elaboração e aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001 (Cardoso & Aragão, 2013).

Pode-se dizer que durante o primeiro mandato da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores no governo federal, 2003-2006, houve uma tendência a institucionalizar a pauta dos movimentos sociais em torno do direito à cidade, na medida em que o governo federal adotou uma série de propostas do FNRU como parte de seu programa para a política urbana. Com efeito, foi criado o Ministério das Cidades (2003), foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades e constituído o Conselho Nacional das Cidades (2004), e em 2005, foi aprovado o projeto de Lei de iniciativa popular (PL 2710/1992, transformado na Lei 11124/2005) que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), contendo as linhas gerais de uma proposta para a criação de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que pretendia vincular a produção habitacional ao planejamento urbano e a utilização de instrumentos do Estatuto das Cidades (Cardoso e Aragão, op. cit.). Todas essas iniciativas, entretanto, permaneceram sem grande impacto sobre as políticas urbanas, na medida em que o orçamento do Ministério das Cidades manteve-se irrisório naquele período.

Diversos autores argumentam que, sobretudo a partir de 2009, com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, a política habitacional do governo federal passou a distanciar-se da pauta dos movimentos sociais (Loureiro, Macário, & Guerra, 2013). Não cabe aqui retomar em profundidade estes argumentos, mas apenas notar que o aspecto central deste programa, baseado em subvenções econômicas, é o protagonismo do setor privado para a promoção habitacional para as camadas da população de renda média e baixa. Um ponto chave da crítica ao programa, principalmente com relação aos projetos para a população de baixa renda, é que as empresas construtoras utilizam seu

estoque de terras, geralmente em áreas periféricas desprovidas de equipamentos sociais e urbanos, para ofertar projetos economicamente rentáveis, mas que criam verdadeiros bairros populares em áreas longínquas, com impactos negativos para os beneficiários do programa e para toda a cidade. Repete-se a lógica do mercado imobiliário, - e os erros dos programas promovidos pelas COHABs na década de 1970 - que expulsa a população de baixa renda das centralidades urbanas, reforçando a segregação.

A narrativa a seguir, de Marcelo Edmundo, da Central de Movimentos Populares, exemplifica esta crítica:

Outro dia estive na inauguração do Minha Casa Minha Vida em Cosmos. São 1460 unidades, 70 km (de distância do centro), uma área que não tinha nada, estrutura nenhuma, o centro do poder do maior grupo miliciano do Rio de Janeiro. Me veio à mente aquela música do Chico Buarque, “Gente Humilde”. Porque aquele povo não tem nada, por isso quando vai naquele caixotezinho lá, é uma felicidade muito grande. Eu não vou falar que não é! Você receber uma chave quando você morava em 9m², na beira do rio, com rato?! Mas, como diz a música, dá vontade de chorar, quando você percebe a realidade social. (...) Não tem como sobreviver em Cosmos... (Edmundo, 2015).

No Rio de Janeiro, a vinculação entre o programa MCMV e as remoções forçadas por conta de obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, assim como sua utilização para o reassentamento de comunidades desabrigadas por desastres naturais, acentuou as tendências de segregação do programa, assim como as críticas dos movimentos sociais ao mesmo¹⁵.

Contudo, as organizações dos movimentos sociais participaram do programa MCMV, através da modalidade “Entidades”. Nesta modalidade, associações de moradores, movimentos sociais e outros tipos de entidades, podem oferecer projetos, com ou sem parceria com os governos municipais ou estaduais, para atender a demanda dos participantes dos respectivos movimentos. Note-se que o volume de unidades habitacionais produzidas pelo MCMV-Entidades representa cerca de 2% da produção do programa como um todo, número considerado irrisório pelos movimentos. Ainda assim, os movimentos por moradia foram criticados por participarem do programa, pois estariam “furando a fila” para acessar os subsídios habitacionais (Jornal O Estado de São Paulo, 30/09/2013). Porém, alegam os representantes dos movimentos, ao priorizar a “demanda fechada” dos governos para reassentamentos e remoções, os projetos do MCMV produzidos pelas empreiteiras para a população de baixa renda também “furaram a fila”.

Esta situação é comentada por Maria de Lourdes da Fonseca, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia:

¹⁵ O Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro, por exemplo, denunciou o caráter de segregação das remoções forçadas com utilização do programa MCMV. Note-se que, em 2011, após os deslizamentos de terras na Região Serrana e outros municípios do Rio de Janeiro, os empreendimentos da Faixa 1 do programa MCMV passaram a ser destinados prioritariamente aos desabrigados, e remanejados por obras do PAC (Portaria 610, Ministério das Cidades, 26/12/2011).

O governa cria o conflito fundiário no Horto dizendo que vai remover, aí ele lança mão do Minha Casa Minha vida e dá paro o Horto. Ele cria (conflito fundiário) lá na Vila Autódromo, e lança mão do Minha Casa Minha vida e dá pra Vila Autódromo. Assim, das oitenta mil unidades habitacionais daqui do Rio de Janeiro, pelo menos 80% foram para atender a política de remoção (da prefeitura). Quando eles criam conflito pode, mas se tiver uma comunidade de duas mil famílias sendo despejada, ela não pode ser atendida como demanda fechada no Minha Casa Minha Vida. Olha que paradoxo! (Fonseca, 2015).

Entretanto, como constatou Lago (2015), através do MCMV Entidades, os movimentos sociais se apropriaram de conhecimentos técnicos, e introduziram inovações relevantes para os projetos de habitação popular, ainda que em baixa escala. A reduzida produção desta modalidade em alguns municípios, como no caso do Rio de Janeiro, se explica, em grande medida, pelas dificuldades dos movimentos em acessar terrenos. Existem três mecanismos principais de acesso a terra na modalidade Entidades: compra antecipada de terra no mercado; concessão de terra pública com repasses de terras da União para os municípios (por exemplo, Colônia Juliano Moreira); e ocupação de terra com posterior concessão pública, ou desapropriação no caso de terra privada. Este último mecanismo é o caso das ocupações Manoel Congo e Mariana Crioula, ambas no Rio de Janeiro, que foram desapropriadas pela municipalidade e doadas para os movimentos (Lago, 2015).

Pode-se dizer que a estratégia de ocupar imóveis abandonados para, posteriormente, com pressão popular, negociar a inclusão das ocupações no programa MCMV Entidades, significa uma forma dos movimentos sociais disputarem esses imóveis com atores do mercado imobiliário informal, entre eles 'grileiros urbanos', que são responsáveis pela maioria das ocupações deste tipo no Rio de Janeiro. Com efeito, as ocupações apoiadas pelos movimentos populares são poucas entre as inúmeras ocupações de imóveis abandonados controladas por milícias, e todo o tipo de agente do mercado imobiliário informal (Edmundo, 2015). Marcelo Edmundo dá alguns exemplos das ocupações dos movimentos, majoritariamente em prédios públicos abandonados na área central da cidade, que estão em processo de inclusão no programa MCMV entidades¹⁶. E explica:

Quando a gente ocupa o prédio, não é porque a gente acredita que isso é a solução, mas sim um instrumento de luta, para pressionar, para ver se a gente consegue criar uma articulação para avançar nesse processo (Edmundo, 2015).

Retomando ao conceito de direito à cidade, sua dupla dimensão permite compreender o posicionamento atual de determinados movimentos que abraçaram a ideia da reforma urbana, no sentido de construir um programa que deveria ser implementado por governos de esquerda e, no entanto, se frustraram com os resultados alcançados, sobretudo a partir do lançamento do programa MCMV. Esse sentimento de frustração pode ser compreendido através das colocações de Maria de Lourdes da Fonseca, transcritas abaixo.

¹⁶ Ocupações Chiquinha Gonzaga, na Central do Brasil, em prédio do Inbra; Zumbi dos Palmares, em prédio do INSS na praça Mauá; Quilombo das Guerreiras, em prédio das Docas, perto da Rodoviária.

O conceito que imprimimos na luta pela função social da propriedade era para que as propriedades inutilizadas, mal utilizadas, fossem expropriadas para que a cidade fosse de todos e de todas, e para que os plantadores tivessem terra para plantar, para comer e para abastecer a cidade. Era o conceito de quem trazia uma utopia de cidade. [...] Então, [com a luta institucional] todos os desafios foram levados para a pauta da democracia formal, para a pauta do calendário eleitoral, e foram retirados do movimento popular. Isso retirou do movimento popular a felicidade e a angústia de ter uma utopia de cidade, uma utopia de sociedade.

À luz dos elementos abordados neste texto, pode-se dizer que a articulação dos conceitos de função social da propriedade e de direito à cidade definiram, conceitualmente, um caminho institucional para os movimentos sociais pela moradia, à medida que esta foi reconhecida como um direito fundamental e foram criados instrumentos legais que abriram novas possibilidades para sua realização. Tal perspectiva institucional, se por um lado ainda é pouco compreendida pela população em geral, por outro lado, revela limitações práticas aos movimentos sociais, oriundas de sua própria institucionalidade.

Questões para reflexão

1. Quais são os principais avanços institucionais ocorridos no Brasil recentemente influenciado pelo ideário do direito à cidade?
2. Qual a relação entre o direito à cidade e a função social da propriedade?
3. Na sua opinião, quais são os limites da institucionalização do ideário do direito à cidade? pode ser institucionalizado?

Referência Bibliográfica:

- Cardoso, A. L., & Aragão, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: A. L. Cardoso, *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais* (pp. 17-66). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Crawford, C. (agosto de 2015). palestra. *Seminário Direito à Cidade: teoria e prática*. Rio de Janeiro.
- Edmundo, M. (agosto de 2015). palestra. *Seminário Direito à Cidade, teoria e prática*. Rio de Janeiro.
- Fonseca, M. L. (agosto de 2015). palestra. *Seminário Direito à Cidade, teoria e prática*. Rio de Janeiro.
- Lago, L. C. (agosto de 2015). palestra. *Seminário Direito à Cidade, teoria e prática*. Rio de Janeiro.
- Lefebvre, H. (2012). *O direito à cidade*. Lisboa: Letra Livre.
- Loureiro, M. R., Macário, V., & Guerra, P. (outubro de 2013). Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida. *Texto para Discussão*. Brasília: IPEA.
- Maldaner, A. T., & Azevedo, F. S. (2015). Leon Duguit e a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, uma abordagem crítica na perspectiva da história do direito. *XXIX Encontro Nacional do Conpedi - UFS* (pp. 401-432). Florianópolis: Conpedi.
- Santos Junior, O. A. (agosto de 2015). palestra. *Seminário Direito à Cidade, teoria e prática*. Rio de Janeiro.

Gentrificação e o Direito à Cidade: o exemplo da cidade do Rio de Janeiro

Patricia Novaes¹⁷

A partir dos anos 2000, o termo gentrificação passou a ser muito utilizado em pesquisas sobre transformações urbanas em áreas centrais no Brasil. Embora discutido há pouco tempo na literatura brasileira, 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. Porém, essas experiências são muito diferentes em cada país, devido aos seus diferentes contextos sociais, econômicos e culturais.

Nesse sentido, o objetivo deste texto é apresentar o conceito e as principais características do fenômeno da gentrificação, tendo como exemplo a cidade do Rio de Janeiro.

O conceito de gentrificação

Imagine um bairro de localização central que está desvalorizado porque não recebe investimentos em infraestrutura há alguns anos nem possui atrativos de lazer e entretenimento. Com o passar dos anos, esse bairro se tornou local de moradias de populações de baixa renda e vem sendo identificado como um local de grande incidência de violência urbana.

Agora imagine que, de um tempo para cá, esse local passou a receber infraestrutura urbana, tais como iluminação pública, transporte, reformas das ruas, parques, segurança pública. Essas mudanças poderiam trazer muitos benefícios para os moradores da região, porém o que se vê é o mercado imobiliário se apropriando desse espaço para construir novas habitações. Além disso, o mercado de turismo e entretenimento passou a ver este local como ideal para se construir hotéis, restaurantes, shoppings.

Alguns meses ou anos depois de todos esses investimentos, os valores de aluguel e venda dos imóveis dobraram. Os mercados, as lojas e os bares locais ficaram cada vez mais caros ou deram lugar a outros tipos de estabelecimentos que só atendem ao público de classe média e alta. Ou seja, junto com toda a melhoria na infraestrutura urbana, o custo de vida subiu tanto que não cabe mais no orçamento dos moradores. Enquanto o antigo morador procura um novo bairro, pessoas de maior poder aquisitivo estão indo morar no seu lugar, até que o antigo bairro popular seja totalmente descaracterizado e substituído por uma população de classe média.

¹⁷ Pesquisadora do Observatório das Metrópoles e doutoranda em Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ.

Esse processo 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*, que significa pessoas ricas, ligadas à nobreza; por isso, em uma tradução literal, 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. Bairros históricos com prédios antigos foram dando lugar a imóveis modernos e espaços para circulação de automóveis e, assim, o termo gentrificação foi assumido tanto por pesquisadores quanto pela imprensa.

Tal como em Londres, esse fenômeno também foi reflexo de investimentos urbanos do poder público local, o que abriu espaço para que o mercado privado de habitação renovasse essas áreas, adequando-as aos interesses e desejos da classe média. No final da década de 1970, quando vez que o fenômeno da gentrificação já podia ser percebido em outras cidades, o conceito criado por Ruth Glass foi apropriado pelo debate acadêmico em diversas áreas de conhecimento, tais como a sociologia, a economia e a geografia, especificamente nos campos dos estudos urbanos e do planejamento urbano.

As características da gentrificação

De acordo com alguns autores que analisam este fenômeno em várias partes do mundo, podemos 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 em um bairro degradado seja R\$50 mil. Porém, se este bairro estivesse passando por um processo de renovação urbana, o mesmo imóvel poderia valer até 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 valor da terra urbana aumenta e isso leva ao aumento dos valores dos imóveis. É exatamente pela diferença entre os valores real e o valor 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 (dos setores imobiliário e turístico) 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 das favelas 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, cultural e até mesmo 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, casais sem filho, artistas, entre outros.

Substituição de classe social

A gentrificação envolve a reconstrução de todo um modo de vida. Não está restrita, assim, à renovação ou à construção de moradias, mas também envolve mudanças no tipo de comércio e nas atividades de lazer da região. Assim, com a total descaracterização de uma certa localidade ao longo do tempo, verifica-se mudanças dos agentes detentores da posse da terra urbana nas localidades, substituindo segmentos da classe popular pela classe média e alta.

Debate sobre gentrificação na cidade do Rio de Janeiro

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, tanto no Brasil como em outros países da América Latina.

Com a preparação das cidades brasileiras para receber a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, o tema da gentrificação ficou em evidência. 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 (CASTRO, et al., 2014).

No caso do Rio de Janeiro, algumas pesquisas trazem apontamentos a respeito

de processos de gentrificação especialmente na área portuária, em algumas favelas na zona sul e também em algumas áreas populares próximas à Barra da Tijuca. Essas áreas estavam desvalorizadas, especialmente por falta de investimento público, por serem local de moradia da população de baixa renda, pela concentração da violência urbana e, no caso das favelas, pela presença do tráfico de drogas. Porém, essas áreas passaram a receber investimentos públicos e se tornaram atrativas para os agentes do mercado imobiliário e de turismo, que se beneficiam da incorporação do potencial de valorização.

No caso da zona portuária – que, segundo o Censo do IBGE de 2010, pode ser caracterizada pelo perfil de baixa e média renda –, trata-se de uma região que vem, desde 2010, recebendo investimentos públicos, em parceria com a iniciativa privada, nas suas infraestruturas urbana e cultural para o programa de revitalização urbana denominado *Porto Maravilha*. Grandes empreendimentos imobiliários e comerciais que estão sendo previstos para a região, tais como o projeto residencial Porto Vida e o projeto corporativo Torre Carioca, podem levar à gentrificação de parte da região portuária.

Além da área portuária, algumas favelas da zona sul (Vidigal, Santa Marta, Babilônia/Chapéu Mangueira, Pavão-Pavãozinho) podem sofrer processos de gentrificação (GAFFNEY, 20013; LEITE E OST, 2013). Após receberem o projeto de segurança pública de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e alguns programas de urbanização promovidos pelo poder público, verificou-se a instalação de *hostels*, bares e casas noturnas, atraindo turistas e moradores da cidade, em geral de classe média. Essas favelas vêm passando por processo de ressignificação simbólica, e nelas se observa disparidade nos valores de venda e aluguéis dos imóveis.

Os bairros Curicica e Jacarepaguá, que estão próximos ao bairro da Barra de Tijuca, sofreram intensos investimentos públicos e privados, além de inúmeros processos de remoção de moradias, especialmente a partir do anúncio de que essa região iria abrigar os Jogos Olímpicos de 2016. De acordo com dados do Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas, as obras dos novos sistemas de mobilidade urbana da Barra da Tijuca – em especial, os BRTs Transcarioca, Transoeste e Transolímpica – foram responsáveis pela remoção de cerca de 1.500 famílias do total das 4.130 famílias removidas em razão das obras da Olimpíada 2016. Para a construção do BRT Transoeste, destacam-se as remoções de comunidades inteiras, tais como Restinga, Vila Harmonia, Recreio II, Notredame e Vila da Amoedo, totalizando aproximadamente 400 famílias removidas. Além disso, a construção do Parque Olímpico e da Vila dos Atletas nessa região levou à remoção de quase toda a comunidade Vila Autódromo.

Assim, argumenta-se que as áreas populares próximas ao bairro da Barra da Tijuca vêm sofrendo processos de gentrificação promovidos pelo poder público, e isso se expressa na medida em que este promove, ao mesmo tempo, processos de remoções e expansão imobiliária na região, especialmente voltada para as populações de mais alta renda.

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 – no caso da cidade do Rio de Janeiro, as empreiteiras, proprietários de terras e incorporadores. Dessa forma, a implementação do projeto olímpico fortaleceu uma visão de cidade orientada para os processos de acumulação de capital.

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?

Referências Bibliográficas

- 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.
- COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, 2014. 138p.
- 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.
- SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: Bidou-Zachariassen, Catherine. De Volta à Cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dois centros urbanos. São Paulo: Anna-blume, 2006, pp.59-87.

Afinal, o que é cultura? A trajetória de um conceito e seus desdobramentos políticos

Marina Bay Frydberg¹⁸

Podemos iniciar este texto com uma pergunta básica, mas que de forma múltipla se desdobrará em nosso argumento: O que entendemos por cultura?

Caso nós nos atenhamos à definição do dicionário Aurélio (1988), *cultura* possui dois significados: o primeiro “ato, efeito ou modo de cultivar”, o segundo “o complexo dos padrões de comportamento, das crenças, das instituições e doutros valores transmitidos coletivamente e típicos de uma sociedade”. Em um primeiro momento, a palavra *cultura* estava diretamente associada ao cultivo, ou seja, à agricultura, significado que perdurou até o século XVIII. Somente com o Iluminismo, o termo cultura passou a ser entendido como um conjunto de saberes, relacionado a algum conhecimento específico, dando início à segunda definição do dicionário para o termo. *Cultura* passa a ser assim sinônimo de civilidade universal na França (cultura como sinônimo de educação refinada), e, ao mesmo tempo, característica nacional na Alemanha¹⁹ (cultura como sinônimo de conhecimento específico de um povo). Ao complexificar o seu sentido, o conceito de *cultura* passa a ser difícil de ser explicado.

Quando pensamos em conceitos, estamos buscando algo que nos ajude a pensar o mundo, a explicar a realidade social. Quando pensamos no que significa *cultura*, podemos entendê-la como todas as práticas, expressões e manifestações do homem. Ao pensar em um conceito com que cotidianamente estamos tão familiarizados, mas que, ao mesmo tempo, gera tantos questionamentos e necessidades de classificação – se algo é ou não cultura –, estamos adentrando uma discussão muito mais complexa do que nos pareceria à primeira vista. A definição de cultura não é somente um problema acadêmico, ela possui consequências políticas e sociais. Ela é parte central do debate sobre direitos sociais, das minorias, da valorização e do respeito à diversidade. Assim, a definição de cultura e toda sua discussão científico-acadêmica são fundamentais para pensarmos seus desdobramentos enquanto potencial político.

Este texto se propõe a desenvolver de forma breve a historicidade do conceito, principalmente no âmbito da antropologia, campo do conhecimento que, de forma mais específica, vem se dedicando a essa questão²⁰. Pensar os significados do termo *cultura* será tencionar a relação entre a *cultura no singular* – enquanto unidade e coesão – e

¹⁸ Professora do Departamento de Artes da Universidade Federal Fluminense.

¹⁹ Para aprofundar neste debate ler *Cultura: a visão dos antropólogos* de Adam Kuper (2002), em especial o capítulo 1 intitulado *Cultura e civilização: intelectuais franceses, alemães e ingleses, 1930-1958*.

²⁰ Esta mesma proposta foi desenvolvida por Roque de Barros Laraia (2001) no livro *Cultura: Um conceito antropológico*.

cultura no plural – enquanto multiplicidade e diversidade. Entender a trajetória do conceito de cultura envolve, pelo menos na antropologia, o desejo de conhecer o outro, esteja ele perto ou distante, e por meio dele confrontar certezas, diferenças e semelhanças entre pessoas, grupos e sociedades.

Breve trajetória do conceito antropológico de cultura

O interesse da antropologia pelo conceito de cultura teve seu início na segunda metade do século XIX, e essa discussão se iniciou a partir da noção de evolução do conhecimento, ou seja, do domínio de técnicas que fariam os homens se distanciarem do estado de natureza. A cultura era entendida a partir de uma visão etapista, que previa determinada evolução ou desenvolvimento de uma sociedade mais simples para uma mais complexa a partir de estágios denominados selvageria, barbárie e civilização. A partir de uma visão etnocêntrica, ou seja, tendo como ponto de referência a cultura do pesquisador (ocidental, europeia, branca e masculina) e sua conseqüente civilidade, as outras culturas e sociedades estariam em estágios anteriores de desenvolvimento, buscando atingir a civilização. Esses primeiros estudos estão pensando as diferentes culturas, e, conseqüentemente, a sociedade do qual fazem parte os pesquisadores. Daí surge a dicotomia entre sociedades primitivas/sociedades civilizadas, posteriormente transformada na dicotomia sociedades simples/sociedades complexas.

Antropólogos como Taylor e Morgan²¹, representantes desse pensamento evolucionista, estão entendendo a cultura como o hábito ou a capacidade adquirida pelo homem, enquanto membro da sociedade, sendo aqueles acumulativos e progressivos. Assim, ao mesmo tempo em que pensam e comparam culturas e sociedade a partir das suas referências, estes primeiros estudiosos defendem a ideia de que os seres humanos possuem a mesma capacidade de acumulação de conhecimento. Os diferentes estágios estão, então, ligados aos lugares que habitam, e seus recursos específicos são definidos em termos de possibilidade de acumulação de conhecimento. A evolução do conhecimento está diretamente relacionada ao desenvolvimento da cultura para esses primeiros teóricos da cultura.

Contra-pondo-se a essa ideia evolucionista de pensar a cultura, surge na Inglaterra do início do século XX, a escola funcionalista, que terá em Malinowski²² um de seus principais expoentes. Malinowski entende que todas as sociedades possuem necessidades básicas – ao mesmo tempo fisiológicas e construídas pela tradição – que precisam ser supridas; para que isso ocorra, as sociedades se organizam em instituições, que tem por objetivo satisfazer essas necessidades a partir de uma atividade. Desta forma, a cultura é pensada em sua totalidade, ou seja, como conjunto integral de instituições (unidade de organização

²¹ Sobre o evolucionismo cultural ver o livro organizado por Celso Castro (2005) que reúne textos dos principais teóricos dessa escola.

²² O principal livro do autor e que estrutura a sua teoria é *Os Argonautas do Pacífico Ocidental* (1978).

humana), que tem como base uma série de princípios que as norteiam – elas podem ser parte autônoma, parte coordenada. A satisfação das necessidades básicas do homem é, assim, o conjunto mínimo de condições impostas a cada cultura. Estudar as diferentes culturas, defende Malinowski, é estudar e comparar as funções de suas instituições.

Também em contraposição a escola evolucionista surge nos Estados Unidos – no mesmo período do funcionalismo – a escola culturalista. Como o próprio nome diz, tem como preocupação central de análise a cultura, para a partir dela entender os padrões culturais e como eles se desenvolvem. Boas²³, principal representante dessa escola, defende que costumes iguais podem surgir por causas diferentes, assim como fenômenos iguais podem ser desenvolvidos por diferentes caminhos. Essa noção central na obra do antropólogo desconstrói a ideia de que todas as sociedades seguiriam etapas pré-definidas; seu esforço busca, ao contrário, encontrar as tendências comuns a todos, identificando, ao mesmo tempo, aquilo que é específico em cada sociedade. Assim, cada cultura seria resultado de influências externas (ambientais) e internas (psicológicas). Pensar a cultura seria entender a forma como os indivíduos reagem a ela, buscando compreender, ao mesmo tempo, a forma como a cultura influencia a sociedade.

A partir da metade do século XX, a antropologia francesa de Lévi-Strauss²⁴ repensa o conceito de cultura por meio da noção de estrutura, buscando estabelecer uma maneira universal de se pensar a cultura. Para o antropólogo, a cultura consistiria em sistemas de classificação operando em uma lógica binária, estabelecendo-se como oposição à natureza. As regras do incesto seriam aquelas que primeiramente organizam a sociedade. Dessa forma, as estruturas da sociedade e da cultura são estruturas mentais; a classificação seria a grande faculdade humana que unifica a todos. As diferentes culturas teriam, assim, modos de sistematização mais profundos que resultam em estruturas diferentes, embora oriundas de uma mesma forma de classificação.

Na segunda metade do século XX, surge a antropologia interpretativa, que, apoiada na hermenêutica, entende a cultura como representação de um sistema simbólico, que deve ser lido, traduzido e interpretado. A cultura, defende Geertz²⁵, seria assim uma teia de significados, que se conectam, se articulam e, a partir das representações sociais, oferecem diretrizes de como agir no mundo. A cultura passa a ser pensada como a lente pelo qual olhamos o mundo, e cada grupo possui a sua. Desse modo, tentar entender a cultura do outro é praticar o exercício do relativismo²⁶, ou seja, não reduzir a nossa interpretação aos valores da nossa própria cultura. Pensar a cultura é, para Geertz, procurar e analisar as formas simbólicas – palavras, imagens, instituições, comportamento – em que as pessoas representam a si mesmo e aos outros. A cultura é entendida a

23 A teoria de Boas (2004) pode ser entendida no livro *Antropologia Cultural*.

24 Um dos principais livros de Levi-Strauss (1989) é *O pensamento selvagem*.

25 Sobre a teoria de Geertz (1989) ler *A Interpretação das Culturas*.

26 Para entender mais sobre o relativismo cultural proposto por Geertz (2001) ler *Uma nova luz sobre a antropologia*, em especial o capítulo 3 intitulado *O anti anti-relativismo*.

partir das suas representações, ou seja, da forma como se expressa. A materialidade e materialização da cultura passam a ser o grande objeto de pesquisa na antropologia. A interpretação antropológica seria assim uma dentre várias interpretações possíveis, embora a autoridade antropológica, como a voz que fala, ainda se encontre presente.

A partir das mudanças propostas por Geertz, abre-se uma série de possibilidades e de multiplicidades de se pensar a cultura, seja em seu nível ontológico (como definição), seja em seu nível epistemológico (como forma de conhecimento). A cultura, entendida como fluxo constante de produção, só poderá ser compreendida a partir da sua historicização e dos significados atribuídos pelo próprio grupo que a produz. Passamos, então, a pensar em múltiplas culturas – definitivamente pensada no plural – e, conseqüentemente, em múltiplas identidades, que estão sendo construídas e reformuladas nas diferentes relações e situações em que o ator social se encontra. A cultura ganha múltiplas formas: como recorte geracional, a *cultura juvenil*; como recorte étnico, a *cultura negra*; com recorte de gênero e sexualidade, a *cultura LGBT* – entre outras clivagens possíveis.

Hall²⁷, considerado por muitos o fundador dos estudos culturais, vai defender que a cultura não é uma questão de ser, mas de *tornar-se*. Se, com a dinâmica da globalização, os laços entre cultura e local tornam-se mais frouxos, passa a ser impossível pensar em culturas e identidades sem problematizar sua natureza intrinsecamente hibridizada. A cultura e a identidade são pensadas pelo autor como lugar que assume uma costura entre posição e contexto, e não mais como essência a ser pesquisada. A cultura passa a ser não mais uma forma de vida, mas uma forma de luta – luta pensada, tanto em termos conceituais quanto metodológicos, a partir da valorização da diferença como desconstrução de uma cultura hegemônica (imposta).

Isso permite que a cultura possa ser pensada pelos seus próprios atores, e não somente por especialistas como os antropólogos²⁸. A cultura passa a ser entendida como campo de disputa pelo seu significado e também por seus desdobramentos políticos. Assim, definir cultura passa a ser um trabalho polifônico (com várias vozes) e polissêmico (com múltiplos significados).

“Afinal o que é cultura?”: considerações finais

Para se pensar hoje em políticas culturais e na luta por direitos culturais, temos que desconstruir as ideias de origem, pureza e tradição associadas ao conceito de cultura. Não podemos pensar em evolução, assim como não podemos pensar em função e estrutura. Não podemos pensar em cultura como unidade, nem como isolamento. Para pensar em

²⁷ Sobre a discussão entre cultura e identidade proposta por Hall (2013) ler *Da diáspora: identidades e mediações culturais*.

²⁸ Sobre esta questão ver o texto de Sahlins (1997) intitulado *O “pessimismo sentimental” e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um “objeto” em vias de extinção (parte I e II)*.

cultura hoje precisamos pensar em um conjunto múltiplo e multidirecional, em constante diálogo com a diferença e, conseqüentemente, em constante mudança. Assim como as identidades, não podemos pensar na cultura como algo fixo e estático, mas como prática e representação em constante transformação e ressignificação. Temos que estar dispostos a pensar em fluxos culturais, em trajetórias culturais, em relações culturais, em redes culturais, enfim, em conflitos culturais.

Pensar a cultura hoje é buscar identificar como ela se expressa e que significados ela adquire para quem a pratica no momento em que ela é vivida. Assim, em vez de tentarmos responder o que é cultura, temos que nos questionar sobre três perguntas que dela se desdobram: Cultura para quem? Cultura quando? Cultura como? Assim pensaremos a cultura a partir de um grupo social específico (cultura para quem?), de um tempo determinado (cultura quando?) e, principalmente, de uma prática cultural determinada (cultura como?). Pensar, pesquisar e problematizar o conceito de cultura hoje não é exclusivamente um ato científico acadêmico, mas uma opção e um posicionamento político.

Questões para reflexão

1. A partir da discussão sobre os múltiplos significados de cultura, como você definiria as suas identidades culturais?
2. Na sua opinião, quais são as identidades culturais valorizadas e desvalorizadas na sua cidade?
3. Quais são os principais conflitos culturais na sua cidade?

Referências Bibliográficas

- BOAS, Franz. *Antropologia Cultural*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- CASTRO, Celso. *Evolucionismo Cultural: textos de Morgan, Tylor e Frazer*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.
- _____. *Nova luz sobre a antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- HALL, Stuart. *Da diáspora: Identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2013.
- KUPER, Adam. *Cultura: a visão dos antropólogos*. Bauru, SP: EDUSC, 2002.
- LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. *O pensamento selvagem*. Campinas, SP: Papirus, 1989.
- MALINOWSKI, Bronislaw. *Argonautas do Pacífico Ocidental: Um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné melanésia*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SAHLINS, Marshal. O “pessimismo sentimental” e a experiência etnográfica: porque a cultura não é um “objeto” em via de extinção (parte I e II). In: *Mana - Estudos de Antropologia Social do Museu Nacional*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1 e 2, UFRJ, 1997.

Justiça ambiental e o Direito à Qualidade de Vida

*Victor de Jesus*²⁹

Desemprego, baixa escolaridade e capacitação profissional, longas jornadas de trabalho e de deslocamento no trajeto casa-trabalho e baixa remuneração salarial são alguns dos problemas vividos por parcela significativa da população urbana brasileira. Todos esses problemas afetam diretamente o nosso cotidiano, a nossa vida. Muitas vezes dormimos e acordamos pensando nisso. Aliás, não só pensando, mas também impactados diretamente por isso, preocupação que aumenta quando temos filhos e ficamos preocupados com sua segurança, educação, alimentação e saúde, por exemplo.

As condições ambientais também interferem diretamente no nosso dia-a-dia. Moradias que são afetadas em dias de chuva, falta d'água, caminhão de lixo que não passa, esgoto sanitário que não é coletado e trabalho e/ou moradia próxima às fontes de riscos e poluição ambientais são algumas das condições de vulnerabilidades de muitas famílias e domicílios urbanos brasileiros. Tais condições sociais e ambientais inadequadas constituem como determinantes sociais da saúde e formam um quadro que influencia as condições de saúde destas populações, uma vez que propiciam as doenças ligadas à inadequação do saneamento básico, abarcando as “doenças de transmissão/veiculação hídrica e alimentar”, “doenças transmitidas por vetores” e “doenças infecto-contagiosas”, tais como cólera, diarreia, leptospirose, dengue, verminoses, doenças gastrointestinais, dentre outras.

Uma das dimensões da luta pelo direito à cidade passa pela reclamação do direito a um ambiente saudável (salubridade ambiental), o que demanda o acesso a políticas de saneamento, habitação, infraestrutura e de saúde, por exemplo. Certamente você ouviu falar sobre meio ambiente, movimento ambientalista e outras palavras que incluem o “ambiental” em seu nome. Mas você já ouviu falar de justiça ambiental? E racismo ambiental? Essas duas palavras podem te ajudar a ampliar o entendimento sobre ambiente e condições de vida e te ajudar nos enfrentamentos políticos. Vamos entender, então?

A noção de justiça ambiental tem sido utilizada para denunciar os impactos negativos do desenvolvimento que afetam de modo desiguais as populações, sendo a população mais pobre aquela que tem mais sofrido com os problemas ambientais e sociais do desenvolvimento desigual (injustiça ambiental). Já a noção de racismo ambiental foi utilizada para denunciar o caráter étnico-racial das desigualdades ambientais e aponta que além da população pobre ser mais impactada, alguns grupos étnico-raciais também sofrem mais os reflexos de um quadro desigual, tais como indígenas e população negra, desse modo, há uma relação direta entre condições ambientais desfavoráveis e condições raciais.

²⁹ Victor de Jesus Barbosa é cientista social, com formação em Tecnologia em Saneamento Ambiental pelo IFES e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ.

Ambas as expressões (justiça ambiental e racismo ambiental) foram utilizadas pela primeira vez nos Estados Unidos, e têm denunciado que as populações pobres e negras têm habitado e trabalhado em condições com maior poluição e riscos ambientais, de maior potencial risco à **saúde**, como favelas, periferias, subúrbios, perto de lixões, áreas de despejos de resíduos industriais tóxicos ou de outras formas/fontes de poluição ambiental, um quadro acirrado pelas condições de vivência do capitalismo, demarcando tais áreas como “zonas de sacrifício”, os “paraísos de poluição”, os “bota-foras”.

Atualmente, o governo não-eleito democraticamente do Temer tem lançado uma série de medidas que afetam diretamente a população mais pobre, como a Reforma da Previdência, a Lei da Mordaza (também conhecida como Escola Sem Partido) e a PEC 55 (antiga PEC 421) de congelamento dos gastos da saúde e educação. Somadas às ações neoliberais de fomento às empresas e indústrias, essas medidas formam um cenário de forte impacto nos ambientes e relações de trabalho e moradia, agravando a situação de vulnerabilidade social, espacial e racial que vivem pessoas em situação de rua, de favelas, de periferias e outros espaços aonde as políticas públicas quase não chegam ou chegam de forma pontual e fragmentada.

Nesse sentido, as condições ambientais do trabalho e do entorno da habitação são extremamente relevantes para a manutenção da salubridade ambiental e da saúde e bem-estar da população. O direito a um meio ambiente saudável é garantido no artigo 225 da nossa Constituição Federal e assegurado por outros acordos internacionais que o governo Brasileiro assinou. O saneamento, que ainda é um grande problema das populações pobres e negras do espaço urbano brasileiro, também é um direito assegurado pela Lei do Saneamento (11.445/07). Além disso, dada a relação entre saúde e saneamento, a Lei do SUS (8.080/90) é outra Lei que os movimentos sociais urbanos precisam se apropriar para reclamarem o direito à vida com dignidade e qualidade. Afinal, o direito à cidade é também o direito à saúde, ambiente saudável, dignidade e qualidade de vida.

Conceituando

➤ **Injustiça Ambiental:**

“O mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis” (MANIFESTO..., acesso em 31 jul. 2015).

➤ **Racismo Ambiental:**

Condições de iniquidade ambiental em que vivem alguns grupos étnico-raciais em

virtude da discriminação institucionalizada de “qualquer política, prática ou diretiva que afete ou prejudique, de formas diferentes, voluntária ou involuntariamente, a pessoas, grupos ou comunidades por motivos de raça ou cor.” (BULLARD, 2005). Em síntese, “a desigualdade ambiental tem especificidade racial”. (ACSELRAD, 2004b, p. 31).

➤ **Saneamento básico:**

O conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Lei de Saneamento Básico)

➤ **Salubridade ambiental:**

É o estado de higidez em que vive a população urbana e rural, tanto no que se refere a sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias ou epidemias veiculadas pelo meio ambiente, como no tocante ao seu potencial de promover o aperfeiçoamento de condições mesológicas favoráveis ao pleno gozo de saúde e bem-estar. (Manual de Saneamento da FUNASA, 2006, p. 14-15).

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (Constituição Federal de 1988, art. 225).

➤ **Saúde:**

“um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.” (Organização Mundial da Saúde, 2014).

“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” (Constituição Federal de 1988, art. 196).

➤ **Determinantes sociais da saúde:**

[...] são desigualdades injustas ou decorrentes de alguma forma de injustiça. A maioria das desigualdades sociais em saúde é injusta porque reflete a distribuição dos determinantes sociais da saúde na sociedade, remetendo, portanto, à distribuição desigual de poder e propriedade. (BARATA, 2009, p. 55).

Você sabia ...

- ... que as Políticas de Saneamento Básico devem priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

- ... que as Políticas de Saneamento Básico devem proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

- ... que a população negra representa a maior parcela da população que não tem saneamento básico adequado?

- ... que o número de pessoas negras que morrem por ano no Brasil por doenças ligadas ao saneamento ambiental inadequado equivale à queda de 40 aviões? E que metade dessa tripulação é de crianças com até 1 ano de idade e idosos?

Questões para reflexão

1. Quais são as condições ambientais de onde moro?
2. Como a falta d'água, de esgoto, de coleta de lixo, de rede de drenagem e de luz pode afetar a vida das famílias que moram nessas condições?
3. Como a injustiça ambiental impacta o direito à cidade?



MÓDULO II:
POLÍTICAS PÚBLICAS E O
DIREITO À CIDADE

Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação³⁰

Sergio de Azevedo³¹

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.

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?

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:

➤ Políticas Públicas Redistributivas

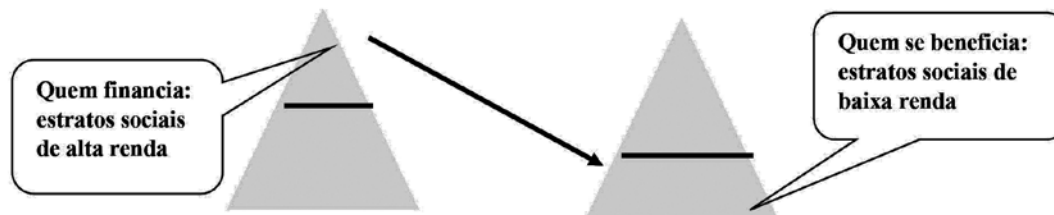
O objetivo das políticas públicas redistributivas é redistribuir renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos.

³⁰ 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.

³¹ Professor Titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

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 1: 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.

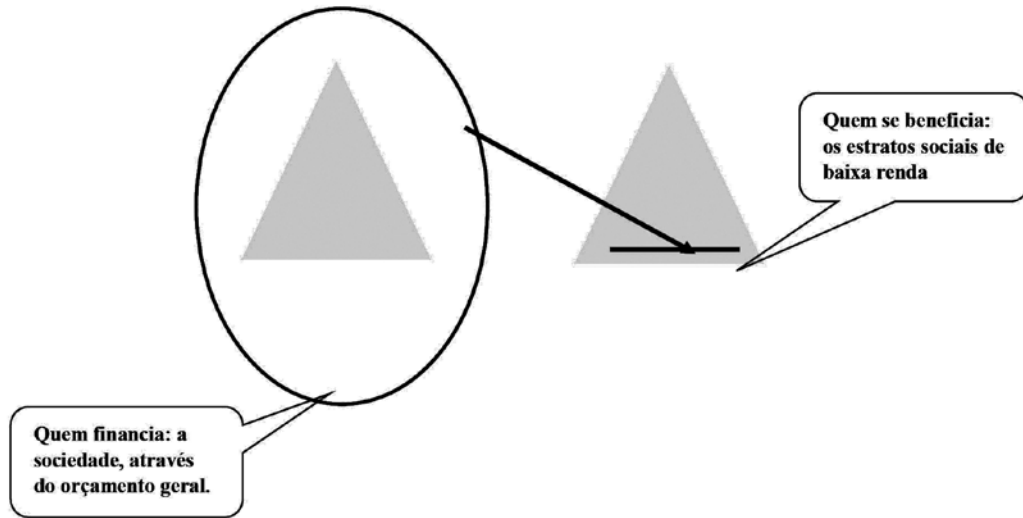
Uma dificuldade na implantação de políticas redistributivas provém do fato de os setores sociais penalizados pelo financiamento de tais políticas tenderem a se organizar com mais força do que a numerosa parcela social que vai ser beneficiada. Uma alternativa para evitar possíveis oposições é a implantação 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

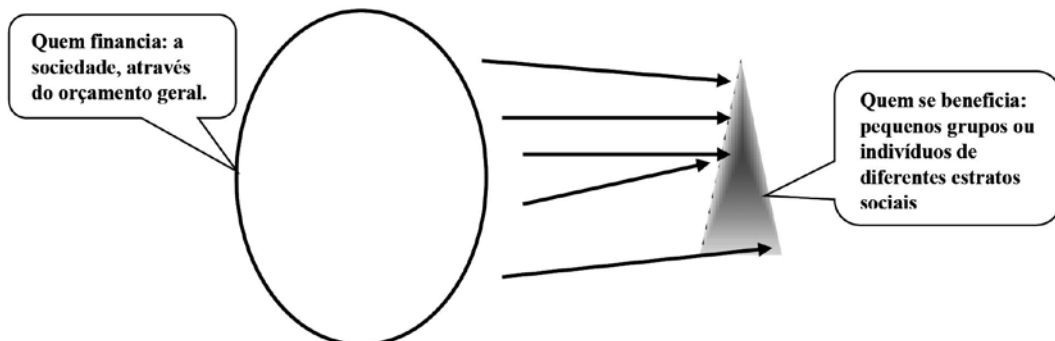


➤ Políticas Distributivas

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.

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.

➤ 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.

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 pára completamente, pois continua a contar com os recursos provenientes de outras fontes (por exemplo, agências internacionais, governo estadual e governo municipal).

➤ Opções 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.

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.

Favelas e o Direito à Cidade

*Rafael Soares Gonçalves*³²

As favelas são muitas vezes representadas como um grande problema urbano. Na maior parte das vezes, as propostas de intervenção pública nesses espaços se transformam em tentativas de solucionar um problema. Tais iniciativas partem do pressuposto que vamos solucionar algo que não funciona e que é “essencialmente” ruim.

O mais interessante é que essas ideias se repetem em discursos muitas vezes diametralmente opostos. De um lado, reforçar os aspectos negativos das favelas historicamente justificou a necessidade de erradicá-las para reassentar seus moradores em algum conjunto habitacional, normalmente distante e isolado. Esse discurso não compreendia a favela 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, justificam 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.

Ora, não se trata, aqui, de afirmar que as favelas são a solução para nossas cidades. Tampouco estamos afirmando que não há problemas nesses espaços. Muito pelo contrário! As favelas e seus similares no país e no mundo necessitam e precisam de intervenções públicas, e é preciso lutar por tais recursos, sobretudo no contexto atual quando são cada vez mais escassos. No entanto, penso que 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 há 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.

³² Advogado e historiador, professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

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, antes de mais nada, contribuíram na conformação das cidades brasileiras. Como pensar o Rio de Janeiro 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. Alguns autores começaram pouco a pouco a compreender que 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.

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.

A informalidade é, assim, muito mais do que uma etapa, é um aspecto estrutural da configuração de muitas cidades, como do Rio de Janeiro. 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 até o final dos anos 1970. A legislação proibía 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 para investirem em suas casas. As favelas foram paulatinamente se consolidando.

Nesse contexto, a constituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foi um esforço de diálogo com a especificidade própria da construção dessas áreas. 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.

Enfim, como em qualquer parte da cidade, 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 previstos 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. Já escutei muitas vezes que os moradores de favelas não podem ter os mesmos direitos dos demais cidadãos, já que não pagam impostos, o que é, aliás, uma grande mentira. Podem não pagar o imposto predial, mas muitas outras áreas da cidade também não o pagam ou são isentas. Vemos, no caso do Rio de Janeiro, uma grande dificuldade para que os serviços públicos atendam às favelas como qualquer a outro bairro da cidade. Isso se manifesta também, curiosamente, nos conjuntos habitacionais, construídos em forma de condomínio para que os poderes públicos sejam isentos de qualquer responsabilidade nessas áreas. Assim, configuração em condomínios, distribuição de títulos de propriedade privada, construção em áreas periféricas parecem ser elementos de um mesmo projeto urbano de desengajamento do Estado e de periferização da pobreza.

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?

O direito à água e o direito à cidade

Ana Lucia Britto³³

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 (CDESC) acompanhou a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 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.

³³ Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

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.

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 (Lopez, 2012).

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.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou, em abril de 2014, a admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 39/07, do deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE), que inclui a água entre os direitos sociais previstos na Constituição. A PEC 213/12, da deputada Janete Rocha Pietá (PT-SP), trata do mesmo tema e também foi aprovada. A PEC 39/07 será analisada por uma comissão especial a ser criada especificamente para esse fim. Depois, segue para o Plenário, onde precisa ser votada em dois turnos. Nesse momento, a PEC está aguardando Instalação de Comissão Temporária.

O relator da ONU pelo Direito à Água defende a inclusão 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. Essa inclusão 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.³⁴

Se, no plano da Constituição, o direito à água ainda não é assegurado, o Plano

34 Entrevista Léo Heller. Revista IDEC. Agosto de 2015, p.11

Nacional de Saneamento (PLANSAB), aprovado em 2013, apontou o quanto o país está longe de atender a esse direito, com déficits bastante significativos em todos os componentes do saneamento básico. Com base em análise de dados do IBGE de 2008, o plano mostra que a maioria da população brasileira tinha acesso a condições adequadas de abastecimento de água potável, contudo 33,9% da população do país ainda dispunha de atendimento precário e 6,8% não dispunha de nenhum atendimento. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, havia 50,7% da população com atendimento precário – isto é, coleta de esgotos, não seguida de tratamento, ou uso de fossa rudimentar –, o que representa milhões de pessoas vivendo em ambientes insalubres e expostos a diversos riscos que podem comprometer a sua saúde (BRASIL, 2013).

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 para regular 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 mencionado na Constituição, a garantia ao acesso ao saneamento básico está explicitada no marco que regula o direito à cidade.

A Lei 11.445/2007 reforça esse direito em diferentes pontos. Ela adota como primeiro princípio fundamental dos serviços de saneamento básico a universalização do acesso (Art. 2º). Por outro lado, a Lei também estabelece que a prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico será uma diretriz para a União com relação ao 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. 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 luta pelo direito ao saneamento, como direito de cidadania, também passa pela garantia da sua organização como serviço público. O regime de serviço público, inerente aos serviços de saneamento, justifica-se 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, de modo a permitir a atuação de mais de um operador, é praticamente 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. Um empresário que desejasse disputar este mercado e, para isso, investisse numa rede própria, dificilmente conseguiria capturar parcela de mercado suficiente para recuperar este investimento. E, se o fizesse, levaria à quebra do operador originalmente dominante, repondo a situação monopolista.

A Constituição é a Lei que embasa a garantia do saneamento como serviço público; ela reserva ao poder público a atribuição (poder-dever) de organizar e assegurar a prestação de tal atividade. Já a Lei nº 1.445/2007 reafirma o caráter público dos serviços de saneamento ao longo do art. 2º, onde estão arrolados os princípios que devem nortear a sua organização e prestação. O caráter de serviço público desses serviços é reafirmado, em diferentes referências, ao longo de toda a lei. Isso significa que eles devem ser prestados de forma a garantir: continuidade, isto é, os serviços não devem ser suspensos

ou interrompidos afetando o direito dos usuários; impessoalidade, o que significa que não pode haver discriminação entre os usuários; universalidade, ou seja, os serviços devem estar disponíveis a todos, observando-se ainda a modicidade das tarifas, que devem ser cobradas em valores que facilitem o acesso ao serviço postos à disposição do usuário (Melo, 2007).

Retornando a questão do direito à cidade, observa-se que, apesar dos marcos regulatórios garantidores dos direitos, 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, na qualidade 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) 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 internacional 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.

Considerações Finais

A garantia do direito passa, não apenas pelo quadro legal e normativo, mas pela capacidade de a 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 anuncia redução de investimentos e coloca como alternativas: a privatização de empresas públicas, articuladas no âmbito do BNDES e do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência; e 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 da Lei Nacional 11.445/2007 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.

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?

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Plano Nacional de Saneamento Básico- PLANSAB, Brasília, 2013
- LOPEZ. E. I. Justicia hídrica: una sistematización conceptual introductoria. In: Lopez, E.I., Boelens, R. E. e Peña, F. Aguas Injusticia y Conflictos. Lima Justicia hídrica, CBC, Findo editorial PCP, IEP, 2012.
- MELO, C. B. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, Malheiros, 2007.

A Lei Nacional da Mobilidade e as Novas Possibilidades de Promoção do Direito à Cidade no Brasil

Ana Paula Soares Carvalho³⁵

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 à vida e ao modelo que construímos de produção e consumo, a imagem desse ir e vir é associada ao deslocamento casa-trabalho, casa-escola, e deslocamentos que ocorrem 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 com a 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 de 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 no pós-II Guerra, especialmente nos países ricos europeus e nos EUA, 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.

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, e teve continuidade com políticas de apoio permanente ao automóvel e, mais recentemente, à motocicleta (Vasconcellos, 2012). Além disso, levou muito tempo para que se pensasse e colocasse em prática uma política federal de transporte urbano.

³⁵ Doutora em Sociologia pelo IESP-UERJ e professora do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

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. Dados recentes mostram que a relação entre os subsídios e incentivos dados ao transporte individual e ao coletivo é da ordem de oito para um, ou seja, para cada R\$ 8,00 concedidos ao transporte individual, R\$ 1,00 é direcionado ao transporte coletivo (VASCONCELLOS, 2012). Isso é um indício de como o poder público, na prática, não vem priorizando o transporte público, responsável por 64% das viagens urbanas motorizadas nos grandes centros urbanos (IPEA, 2011, p.17).

Apesar desse quadro complexo, a legislação brasileira tem avançado no sentido de uma compreensão mais progressista da mobilidade urbana. 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.

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 pode 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, 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 o reconhecimento recíprocos –, tampouco sua gestão deve ser 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 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 sejam também passíveis de ocupação. Calçadas e calçadões, nesse sentido, devem ser convidativos. Melhorar a mobilidade é diminuir a exclusão e as desigualdades, um passo fundamental para a equidade de oportunidades. Não só deve diminuir o tempo das viagens, como tem de fazer o estar na rua mais possível e agradável. Nesse sentido, a iluminação e outras medidas de segurança que não impliquem um 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.

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 criar condições para se ocupar os espaços públicos, intensificando o contato entre os diferentes. Nesse sentido, instrumentos de melhoria da mobilidade na cidade parecem ser fundamentais para que nos aproximemos 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). Nesse sentido, pode assim funcionar como lei complementar ao Estatuto da Cidade, ou seja, 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 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, de modo a condicionar o acesso e a circulação nos espaços urbanos; (iii) aplicação de tributos sobre determinados modos e serviços de transporte urbano visando a desestimular seu uso, com aplicação da receita arrecadada 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; e (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 sem penalizar aqueles que não fazem uso do carro 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.

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. Além disso, a participação da sociedade civil na gestão e planejamento dos serviços é contemplada pela Lei nº 12.587/2012 em seu 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 – como a falta de especificação das fontes de financiamento dos benefícios dirigidos a determinadas categorias de usuários, a exemplo de 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 dependerá 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 vai

dependem de 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, as diretrizes presentes na Lei nº 12.587/2012 **não são de fácil e simples** materialização e dependem 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?

Referências Bibliográficas

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*.

VASCONCELLOS, E. O transporte urbano no Brasil. *Le Monde Diplomatique*, 23 jul. 2012.

Mobilidade, desenvolvimento urbano e exclusão social

*Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho*³⁶

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.

Assim, trataremos das interfaces entre o desenvolvimento urbano e seu reatamento 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.

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 foi reflexo do aumento do êxodo rural³⁷ 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 36 cidades com mais de 500.000 habitantes na rede urbana brasileira, além de 40 regiões metropolitanas estabelecidas nas quais vivem cerca de 80 milhões de brasileiros (mais de 40% da população).

Esse forte crescimento das cidades, ocorrido em um curto período de tempo, desenrolou-se em sua grande parte num ambiente desordenado e desregulado. Não havia planejamento público que superasse as altas taxas de crescimento populacional e territorial dos grandes centros urbanos. 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,

³⁶ Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — Ipea.

³⁷ Deslocamento da população do campo para os centros urbanos.

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 a 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. Desse modo, as cidades foram se espalhando, e as modalidades mais rígidas foram perdendo espaço na matriz modal de deslocamentos. Com isso, 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 – com corredores exclusivos de transporte e prioridade na circulação – para esse papel. Além disso, a indústria de ônibus não dispunha de um cardápio diversificado de produtos para atender às 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 prejudicava 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 das 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 às 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 – isso porque as novas ocupações tinham características de cidades dormitórios, com a concentração dos empregos nas áreas mais ricas e distantes.

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 mobilidade³⁸, têm maiores tempos de deslocamentos nas suas viagens cotidianas e sofrem maiores impactos sobre a renda com gasto em transporte. Além disso, nos extratos de renda mais baixos, as pessoas ficam restritas a um raio próximo de 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 nos padrões de deslocamentos urbanos refere-se justamente às diferenças observadas no índice de mobilidade da população por faixa de renda. As pesquisas Origem-Destino de Belo Horizonte (2012) e São Paulo (2007) mostram que, nos extratos mais altos de renda, as pessoas realizam duas vezes mais deslocamentos diários que as pessoas dos extratos mais baixos. É claro que a própria condição de pobreza reflete o baixo índice de mobilidade, mas as péssimas condições de transporte acessado pela população mais pobre tornam-se também um forte limitador do número de deslocamentos realizados.

A população de baixa renda dos grandes centros, como sabemos, 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 estimular o transporte privado em detrimento do transporte público e do transporte não motorizado, que atendem à maioria da população urbana pobre. Somente nos últimos quinze anos, a indústria automobilística cresceu a uma taxa anual média duas vezes maior do que a taxa de crescimento do PIB brasileiro – resultado de políticas públicas como estímulo fiscal e crédito a esse segmento. Ao mesmo tempo, os serviços de transporte público caíram cerca de 20% em termos de demanda.

O aumento do transporte individual impacta fortemente as condições operacionais

38 Expresso pelo índice de viagens por habitantes.

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. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Associação Nacional de Transporte Público (ANTP) de 1999 estimou que cerca de 25% do custo do transporte público por ônibus em São Paulo estava associado aos congestionamentos urbanos (Ipea/ ANTP, 1999). Neste fato reside outra distorção: a apropriação do espaço público urbano pela minoria da população usuária de transporte privado, gerando fortes externalidades para a maioria mais pobre.

Outro ponto que reflete a perda de competitividade do transporte público urbano – com forte impacto sobre a renda dos mais pobres – está no 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 15 anos; ao mesmo tempo, os principais itens associados ao transporte privado tiveram crescimento real negativo – o que significa, na prática, barateamento no uso e na aquisição do transporte privado e encarecimento do transporte público. Somente a partir de meados de 2013, 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. Vale ressaltar que essa medida também prejudica os mais pobres em função da concorrência orçamentária com as outras políticas sociais. Observa-se ainda que, recentemente, a tendência de aumento real dos reajustes de tarifa retornou (Carvalho, 2015).

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. Em todas as capitais brasileiras, com exceção de Brasília, o custo de 10 litros de gasolina comprava mais tarifas de ônibus em 2005 do que em 2013, significando na prática que as viagens de transporte privado ficaram muito mais baratas nesse período em relação ao 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. Observa-se também que os principais fatores de oneração das tarifas continuam atuantes, como aumento das gratuidades financiadas pelo mecanismo do subsídio cruzado³⁹, 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 e elevação do preço dos principais insumos do transporte público (veículos, pneus, diesel, etc.).

Outro ponto de iniquidade social refere-se ao financiamento do transporte público urbano. No Brasil, como o custeio da operação de transporte público ocorre quase

³⁹ Aumento geral dos preços das passagens para cobertura dos custos com as gratuidades, já que não há recursos externos para financiá-las.

que exclusivamente pela arrecadação de tarifas, pode-se deduzir que quem financia a operação de transporte são as famílias de menor renda. Quanto mais ricas as famílias, menos elas gastam com transporte público. O problema desse modelo é justamente a regressividade no custeio do sistema: 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 ricos⁴⁰. 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 a taxaço do transporte individual. Outras fontes também poderiam ser adotadas, como o IPVA, IPTU⁴¹, 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

⁴⁰ Os mais ricos se beneficiam da disponibilidade do serviço de transporte público urbano pela valorização da terra, viabilidade dos negócios pela acessibilidade de trabalhadores e consumidores, disponibilidade de maior espaço viário para circulação do transporte individual, entre outras externalidades positivas.

⁴¹ A justificativa para utilizar o IPTU como base para arrecadação de recursos para o transporte público é a valorização que os imóveis têm em função da disponibilidade de bons sistemas de transporte nas imediações.

usuários de transporte privado; e 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?

Referências Bibliográficas:

Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ADRMBH). PESQUISA ORIGEM DESTINO DA RMBH. Governo do Estado de Minas Gerais. 2013.

Metrô/SP. PESQUISA ORIGEM DESTINO DA RMSP. Metrô/SP. 2007.

Carvalho, Carlos H. ASPECTOS REGULATÓRIOS E CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS TARIFÁRIAS DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO NO BRASIL. IPEA.2015.

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 N° 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.

Direito à Cidade e o Direito à Moradia: da República ao Banco Nacional de Habitação

Adauto Lucio Cardoso⁴²

Esse texto tem como objetivo apresentar uma brevíssima resenha histórica das políticas habitacionais no Brasil. Para desenvolver essa análise, partiu-se do princípio de que a produção da moradia enquanto uma mercadoria enfrenta dificuldades significativas no capitalismo, tendo em vista: (1) o alto valor agregado da habitação em relação à capacidade de pagamento da grande maioria da população; (2) o tempo de produção, que tende a ser elevado se comparado com a produção de outros bens – o que eleva de forma significativa o tempo de rotação do capital e afeta a taxa de lucro e a capacidade de investimento das empresas (RIBEIRO, 1997). Essas características da produção habitacional se devem, em parte⁴³, ao fato de que a moradia é um bem imóvel, que necessita acessar a terra a cada ciclo produtivo, sendo a terra agregada ainda como parte do produto (e do valor) final. Cabe ressaltar ainda que a fixidez no espaço tem implicações sobre o fato de que o morar em determinados locais permite (ou dificulta) o acesso a bens e serviços oferecidos pela cidade. Nesse sentido é que se pode dizer que um dos principais fatores de valorização de um bem imóvel é a sua localização.

Por outro lado, a habitação tende a ser considerada como um bem necessário à reprodução da vida, tendo sido incluída no rol dos direitos sociais fundamentais. É esse fato que tende a justificar a presença do Estado na forma de políticas diretamente habitacionais, entendidas enquanto políticas sociais, por exemplo, através da criação de sistemas públicos ou semipúblicos de financiamento, ou através da produção direta de moradias para determinados grupos sociais. O Estado também atua na regulação do acesso à moradia pelo mercado, através da regulação da produção imobiliária e do aluguel (Lei do Inquilinato). Além disso, o Estado desenvolve um conjunto de ações de provisão de infraestrutura urbana e de regulação do uso do solo, que têm efeitos mais indiretos sobre a produção e o consumo da moradia. Cabe ressaltar que esse conjunto de iniciativas tem como consequência uma ampliação significativa do mercado de moradias, permitindo o acesso a esse bem não apenas aos setores mais desfavorecidos, mas também às camadas médias, que dependem dos financiamentos habitacionais e dos investimentos em infraestrutura.

42 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 Metrôpoles.

43 Outro fator relevante diz respeito ao fato de que a habitação tem um tempo de consumo significativamente amplo (30 a 50 anos, no mínimo), o que tem implicações sobre os materiais que podem ser utilizados em sua produção.

A partir desses pressupostos, ao longo de dois artigos vamos buscar analisar: como as políticas desenvolvidas pelo Estado no Brasil trataram da questão da moradia; quais os pressupostos básicos da intervenção (ou da não intervenção); e quais os resultados alcançados. Para tanto, estaremos trabalhando com uma periodização reconhecida nos estudos urbanos e regionais e no campo das Ciências Sociais em geral:

(a) **Período pré-1930** (1850-1930), marcado pela passagem do Império à República e pela emergência do problema habitacional, entendido inicialmente enquanto um problema sanitário;

(b) **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;

(c) **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);

(d) **Período Pós-BNH** (1986-2003), marcado pela redemocratização, sucessivas crises econômicas e pela crescente perda de centralidade da política habitacional, com fragmentação e fragilização institucional, e

(e) **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. Neste artigo vamos abordar os três primeiros períodos, compreendendo da República ao Banco Nacional de Habitação – BNH.

Primeiro período: 1850-1930 – Habitação popular como problema sanitário

O primeiro marco importante para pensarmos a forma como se deu o processo de urbanização e como se constituiu o problema da moradia no Brasil foi a Lei de Terras, de 1850, que instituiu o regime da propriedade privada do solo e estabeleceu as bases para o desenvolvimento do mercado de solo, tanto agrário quanto urbano. Por esta lei, o acesso à terra passa a se dar exclusivamente pela compra e venda. Ao mesmo tempo, essa lei reconhece a propriedade de todos aqueles que já ocupavam produtivamente as terras. Nesse sentido, a Lei de Terras cria uma “cerca jurídica”, tal como afirma Miguel Baldez, impedindo outras formas de acesso à terra e excluindo, indiretamente, todos aqueles que não dispusessem de recursos para a sua aquisição.

Com o desenvolvimento da economia agroexportadora, com o incremento das relações mercantis internacionais e com o desenvolvimento da infraestrutura de transportes, particularmente a partir do ciclo do café, criam-se as condições (e a necessidade) para a expansão das cidades, principalmente daquelas que tivessem alguma capacidade de centralizar os fluxos econômicos e/ou que fossem também sede do poder político. Na

esteira desse ciclo de expansão urbana, desenvolvem-se os primeiros loteamentos nas áreas suburbanas ou periféricas.

O acesso à moradia nesse período, em geral, se dava através do aluguel (BONDUCKI, 1988; RIBEIRO, 1997). Para as camadas populares, só era viável o aluguel em cortiços ou casa de cômodos, em condições de grande precariedade. Parcela dos trabalhadores e setores empobrecidos da classe média também podiam viabilizar o acesso à moradia através da aquisição de um lote e da autoconstrução, ou da construção por encomenda. Outra alternativa, muito limitada, foi a construção de vilas operárias, para abrigar trabalhadores de indústrias, particularmente no caso daquelas que se localizavam em áreas muito distantes dos centros urbanos.

O crescimento acelerado das cidades no final do século XIX deu origem a um diagnóstico crítico elaborado por médicos e assumido pelos engenheiros: a forma como se dava a urbanização produzia um ambiente insalubre, propício às doenças, como a febre amarela. Os cortiços eram considerados particularmente perniciosos. A alternativa proposta, e que seria levada a cabo em sucessivas ondas reformadoras a partir do início do século XX, era a demolição em massa das habitações insalubres e a abertura e alargamento de ruas, permitindo a circulação do ar e a penetração dos raios solares como forma de enfrentar os miasmas propagadores das doenças, segundo as concepções dominantes na época. Cabe ressaltar que nenhuma alternativa era oferecida à população removida das moradias demolidas. Nesse sentido, as reformas urbanas do início do século são apontadas como as responsáveis pelo crescimento das favelas em cidades como o Rio de Janeiro (ABREU; VAZ, 1991). Seja pela ação do Estado, seja pela ação do mercado, o resultado foi a constituição de cidades marcadas pela segregação socioespacial e pela precariedade das soluções habitacionais possíveis para as camadas populares.

Segundo Período: 1930-1945 - Habitação como política social

Com a Revolução de 1930, o Brasil passa por um período de intensas mudanças no quadro político e também na forma de intervenção do Estado e na relação estado-sociedade. Rompendo parcialmente com o pacto oligárquico vigente na República Velha, os sucessivos governos liderados por Getúlio Vargas irão trazer para o quadro de alianças de suporte ao regime, por um lado, a ascendente burguesia industrial, e, por outro lado, as massas de trabalhadores urbanos, estas últimas beneficiadas pela legislação trabalhista e pela política de previdência social (IANNI, 1971).

É nesse quadro que são criados, em 1933, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que se organizavam por categoria profissional (Industriários, Comerciais, Bancários, etc.) e cuja filiação (e contribuição) era compulsória para todos os trabalhadores com registro formal de emprego. Os recursos que alimentavam a política de Previdência Social eram oriundos de contribuições dos trabalhadores, das empresas, e do Estado. Os

fundos assim constituídos eram utilizados segundo a lógica da “capitalização”, ou seja, da aplicação em investimentos que garantissem o retorno e a rentabilização dos recursos.

Em 1937, através do Decreto 1749, são criadas as carteiras prediais dos Institutos, sendo previstos três tipos de ação: (a) a locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos habitacionais construídos para atender aos associados; (b) o financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio, pelos associados; (c) ou a realização de empréstimos hipotecários ou outras operações imobiliárias, nesse caso não visando atender aos associados, mas sim a ampliação da rentabilidade do fundo. Essa última ação acabou propiciando a expansão do mercado imobiliário nas grandes cidades brasileiras a partir da década de 1940.

O que ficou ao final mais conhecido da política dos IAPs foram os conjuntos habitacionais (BONDUCKI, 1988), construídos a partir de influência das experiências europeias, principalmente da Alemanha e que previam, além da moradia, também um conjunto de equipamentos e infraestrutura. Cabe ainda ressaltar que o acesso à moradia nos conjuntos se deu afinal principalmente pela compra, através de financiamento oferecido pelo Instituto, já que a propriedade era considerada pelos ideólogos do varguismo como uma estratégia adequada para subordinar os trabalhadores e evitar a sua adesão a movimentos políticos de esquerda.

Embora haja um reconhecimento da qualidade dos conjuntos produzidos nesse período, o volume produzido estava longe de atender às necessidades habitacionais da população, particularmente em um período no qual irá ocorrer uma grande aceleração da urbanização, motivada pelo crescimento econômico via industrialização e pelas migrações campo-cidade. Além disso, a política de previdência só atendia aos trabalhadores “com carteira assinada”, deixando de lado a maioria de trabalhadores informais.

Após 1945, com a redemocratização, os IAPs continuam a produzir, mas começa um debate sobre a necessidade de uma política mais universal de habitação. Por conta dessas críticas, é criada a Fundação da Casa Popular, que deveria unificar as carteiras prediais dos Institutos e formular uma política habitacional única. No entanto, a FCP não consegue se consolidar frente ao poder dos Institutos, amparados no Ministério do Trabalho e nos Sindicatos, apresentando produção ínfima frente às necessidades.

Paralelamente à política de produção de novas unidades, o governo federal e os governos locais vão apresentar uma política altamente ambígua em relação aos assentamentos informais, como as favelas. Se até 1930 esses assentamentos estavam ainda invisíveis na paisagem das cidades brasileiras, após 1930 as primeiras atitudes visam à repressão e à proibição, como formalmente previsto no Código de Obras de Cidade do Rio de Janeiro em 1937 (BURGOS, 2004). A partir de 1945, o Governo Dutra, no entanto, propõe substituir as favelas por conjuntos habitacionais que seriam construídos no mesmo local. Provisoriamente, a população é alojada em pavilhões construídos em madeira e denominados de Parques Proletários. Como ocorre recorrentemente em

políticas públicas voltadas para as camadas populares, o provisório se tornou definitivo e os parques proletários se transformaram em favelas. Além dos parques proletários, o governo do Distrito Federal também desenvolveu uma política de urbanização de favelas, através do SERFHA, entre 1955 e 1960. Com a ascensão de Carlos Lacerda como governador do novo Estado da Guanabara, o SERFHA é extinto e tem início um amplo programa de remoção de favelas, financiado com recursos da USAID.

Por fim, no final do período aqui considerado, realizou-se o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O evento lançou uma plataforma para as cidades e para a habitação que buscava enfrentar a questão fundiária, propondo um programa nacional de planejamento e de política habitacional, visando a universalização do acesso à moradia digna. Embora ainda não formulada exatamente nesses termos, a proposta da Reforma Urbana é o primeiro documento a afirmar o direito à cidade e à moradia e a responsabilidade do Estado na sua provisão.

Terceiro período: O BNH - 1964-1986: 22 anos de política habitacional

Após o golpe militar de 1964, o país passa por um período de forte recessão, agravando os efeitos da crise econômica que já vinham se acentuando desde 1960. Acompanhada por violento arrocho salarial, a crise tem forte impacto sobre as classes populares. Ao mesmo tempo, o regime militar elimina as principais lideranças políticas que vinham polarizando o debate político e acaba mesmo por aniquilar aquelas que tinham sido originalmente suportes “civis” do golpe (IANNI, 1971). Em meados de 1964, Sandra Cavalcante, que havia coordenado o programa de remoção de favelas de Carlos Lacerda no governo do Rio de Janeiro, escreve uma carta ao general-presidente Castello Branco na qual diz “as massas estão órfãs”. Era necessário que o regime oferecesse a essas massas algo que pudesse ajudá-las e, ao mesmo tempo, que fosse um antídoto contra o “comunismo”: a propriedade da moradia (AZEVEDO, 1988).

É então criado o Banco Nacional de Habitação que terá, na sua primeira gestão, a presidência de Sandra Cavalcante, que dá início a um programa de construção de conjuntos habitacionais, financiados pelo BNH com recursos de letras imobiliárias emitidas pelo Banco. O acesso aos conjuntos se daria a partir de um cadastro efetuado pelas Companhias Estaduais ou Municipais de Habitação - as COHABs, que são os órgãos executores da política habitacional. Dado o contexto recessivo, o arrocho salarial e ainda o formato adotado para o financiamento habitacional que não previa subsídios diretos, esse primeiro momento de produção de conjuntos pelo BNH gerou forte inadimplência, o que levou ao estancamento da produção de Habitação de Interesse Social (HIS) pelo Banco, até 1974.

A partir de 1966, começa uma forte disputa pelo controle do BNH (MELLO, 1988), que é visto pelos ministros da área econômica como um instrumento importante para a retomada do crescimento. A reforma financeira de 1966 irá afetar profundamente

o BNH e a política habitacional, pois é nesse momento que são criados: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS); o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – as cadernetas de poupança; e a correção monetária. Com os recursos da poupança e do FGTS⁴⁴ direcionados para a produção habitacional, ocorre um boom imobiliário que efetivamente dinamizará a economia, gerando posteriormente uma dinâmica de forte crescimento econômico para o país – o que foi denominado de o “milagre brasileiro”. No modelo adotado daí em diante – e que continua a prevalecer até os dias de hoje – os recursos do FGTS são direcionados para o financiamento dos setores de baixa renda, enquanto os recursos da caderneta de poupança são direcionados para os setores médios.

De 1970 até 1974, ocorre uma hegemonia da produção destinada às camadas médias, acompanhada por uma retração na produção de HIS pelas COHABs. Ao mesmo tempo, o BNH desenvolve uma vigorosa política de erradicação de favelas, com deslocamento da população para conjuntos habitacionais construídos nas periferias das grandes cidades brasileiras. Embora não haja dados consolidados, sabe-se que essa política foi acionada em várias grandes metrópoles brasileiras, principalmente Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Todavia, é preciso considerar a ambiguidade que frequentemente cerca a postura do Estado frente às favelas. Desse modo, durante o Governo Negrão de Lima (1965-1970), dois órgãos governamentais desenvolviam duas políticas antagônicas no Rio de Janeiro ao mesmo tempo: enquanto a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), ligada ao BNH, removia favelas de forma massiva, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) promovia a urbanização de três favelas (Brás de Pina, Mata Machado e Morro União), cumprindo uma promessa de campanha do Governador.

A partir de 1974, com a mudança do grupo militar que tinha hegemonia no governo, várias mudanças ocorrem na política habitacional: é suspenso o programa de remoção de favelas e é retomada a produção habitacional para os setores de baixa renda. Ademais, na esteira das propostas da I Conferência Mundial do HABITAT, realizada em 1976, são propostos como programas “alternativos”: o PROMORAR, voltado para a urbanização de favelas; o PROFILURB, com objetivo de promover a produção de lotes urbanizados; e o JOÃO DE BARRO, de apoio à autoconstrução individual ou coletiva.

A retomada da produção de HIS se deu em uma escala muito mais ampla do que aquela do primeiro período (1964-1970). O BNH estimulou a utilização de novas tecnologias de racionalização do processo construtivo, avançando em alguns casos para a pré-fabricação. Do ponto de vista financeiro, foram propostos mecanismos que permitiram ampliar a margem de segurança dos empréstimos, o que, por um lado, permitiu efetivamente reduzir significativamente o risco de inadimplência, mas, por

⁴⁴ Os recursos do FGTS mais tarde serão também aplicados ao financiamento do saneamento básico, considerado complementar e fundamental para a habitação.

outro lado, impediu o acesso dos trabalhadores de mais baixa renda ao sistema.

A adoção dos programas alternativos, a partir de 1978, visava de alguma forma suprir essa lacuna, uma vez que o PROFILORB e o JOÃO DE BARRO seriam programas de baixíssimo custo que, em princípio, deveriam atender aos setores mais desfavorecidos. No entanto, esses programas acabaram por não ganhar escala e profundidade, apresentando uma produção muito pequena em relação à demanda. Deve-se ressaltar, ainda, que o BNH – o qual, no início dos anos 1980, começava um processo forte de autocrítica e de busca de uma redefinição da política habitacional – foi duramente atingido pela crise financeira dos anos 1980, o que levou à sua extinção em 1986.

Se, no final dos anos 1960, a crise de inadimplência era oriunda dos setores populares, nos anos 1980, ela veio da classe média. Tendo se comprometido com o pagamento de fortes dívidas hipotecárias ao longo da década de 1970, os setores médios enfrentaram grandes dificuldades, já no início dos anos 1980, como consequência do descompasso entre o reajuste das prestações e a correção dos salários. Com a mobilização e a pressão política dos setores médios, o BNH acabou optando por mudar o mecanismo de reajuste, adequando-o à correção dos salários, o que provocou um enorme rombo no sistema – que deveria, por sua vez, ser coberto por recursos orçamentários, o que nunca aconteceu. Com a crise financeira, e ainda atingido também pela crise econômica, o BNH restringiu as suas atividades enquanto promovia uma discussão pública sobre a sua reestruturação, sendo, no entanto, subitamente extinto, em 1986, já durante o Governo Sarney.

Questões para reflexão:

1. A partir do exposto no artigo, como pensar o surgimento e expansão das favelas no Rio de Janeiro? Qual o papel do Estado nesse processo?
2. Na sua opinião, porque, ao longo da história, o poder público não conseguiu assumir a questão da habitação popular como prioridade?

Bibliografia:

- ABREU, Maurício A.; VAZ, Lillian Fessler. Sobre as origens da favela. Trabalho apresentado no IV Encontro nacional da ANPUR, 1991. Disponível em <http://unuhospedagem.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 / FA-PESP, 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 beatriz 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.

Direito à Cidade e o Direito à Moradia: do fim do BNH ao Governo Lula

Adauto Lucio Cardoso⁴⁵

Esse texto tem como objetivo apresentar uma brevíssima resenha histórica das políticas habitacionais no Brasil, dando continuidade aos períodos já vistos no artigo anterior. Assim, debruçarmo-nos agora sobre os dois últimos períodos: o Período Pós-BNH (1986-2003), marcado pela redemocratização, sucessivas crises econômicas e pela perda de centralidade da política habitacional, com fragmentação e fragilização institucional; e o 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). Por um curto período, o Governo Sarney se utiliza da distribuição dos recursos do FGTS entre os Estados como instrumento para construir alianças políticas no Congresso, num quadro de baixa legitimidade do governo e de fragmentação política. Logo depois, no entanto, 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.

Um ponto que marca substancialmente o período é a Constituição de 1988, em que se discute formalmente o direito à moradia. O direito à moradia seria efetivamente incluído no rol dos direitos sociais somente em 1996, mas a Constituição já incluía em 1988 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.

Durante o Governo Collor foram concedidos financiamentos com recursos do FGTS a índices muito superiores às disponibilidades do FGTS, 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

⁴⁵ 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.

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: (a) o Carta de Crédito, que viabiliza o acesso ao financiamento diretamente ao consumidor e não através das construtoras, como ocorria no período do BNH, o que irá impulsionar os mercados, principalmente o de usados; e também (b) o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que instituiu um sistema de subsídios diretos, combinando recursos do Orçamento Geral da União (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 e a política habitacional não teve centralidade, 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 deram origem posteriormente a programas similares como o Programa Favela-Bairro (1993-2010), que atravessaram 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 Luiz 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, além de 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 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 para atender à população com renda de até 3 salários mínimos; mudanças na regulamentação das cadernetas de poupança, implicando um direcionamento efetivo desses 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 medidas, pretendia-se criar um sistema integrado de financiamento habitacional que permitiria estender a atuação do mercado para atingir o maior espectro de renda possível, provendo ainda recursos na forma de subsídios para que os municípios pudessem desenvolver políticas voltadas para atender a população de mais baixa renda.

As ações previam programas de produção de novas unidades, voltados para atender ao déficit 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 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 2.795 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 social⁴⁶.

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 começaram a atuar em várias cidades e vários estados, assim como também passaram a operar para diversas faixas de renda e em diversos segmentos de mercado (MENDONÇA; COSTA, 2012; 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 (PMCMV), 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 já havia 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, cujos subsídios diretos efetivamente possibilitaram o acesso das faixas de mais baixa renda à moradia. No entanto, tal como o PAC-UAP, o programa também foi desenvolvido à margem

⁴⁶ Conforme Balanço do PAC-2, disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balancos-anteriores>, consultado em 25/07/2016.

do SNHIS, e à margem dos fóruns de participação e controle social. Uma consequência importante foi a desestruturação e o esvaziamento do SNHIS, além da 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 no contrário do direito à moradia – como transparece nas intervenções de “limpeza” de cortiços e favelas, presentes na história brasileira.

As propostas mais consequentes para atender às necessidades habitacionais através de uma política de cunho universalista que combatesse as desigualdades se configuraram através da plataforma da Reforma urbana, cujo marco inicial é em 1963 com 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, colocam em questão os princípios que haviam prevalecido no debate habitacional no Conselho das Cidades e no PLANHAB. Observam-se recuos no campo dos subsídios, ampliam-se as críticas às cooperativas autogestionárias, e, ao que parece, estão sendo retomados modelos políticos baseados 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://unuhospedagem.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 beatriz 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.

O direito à moradia, a propriedade coletiva e a autogestão

*Luciana Corrêa do Lago*⁴⁷

*Clara Silveira Belato*⁴⁸

O objetivo desse texto é apresentar algumas formas legais de propriedade fundiária e de direito de uso da terra urbana em discussão hoje no Brasil por movimentos populares que lutam pela reforma urbana. Daremos ênfase aos limites e às potencialidades dessas formas legais no sentido da “desmercantilização” da cidade. Trata-se de uma discussão que acumulou alguns avanços na década de 1980 em torno dos programas de regularização fundiária que começaram a ser implementados com o fim do regime militar. No entanto, o reconhecimento da função social da propriedade na Constituição brasileira de 1988 e a regulamentação de uma série de instrumentos de regulação do direito à propriedade no Estatuto da Cidade de 2001 redefiniram o debate sobre formas alternativas de direito do uso da terra urbana.

Assim, nos anos de 1990 até meados dos anos 2000, a luta pela democratização do acesso à cidade passou a ser centralmente (a) a luta pela aplicação dos instrumentos de regulação urbana por meio dos planos diretores municipais, (b) a luta pela participação popular na formulação da política urbana (via conselhos representativos) e ainda (c) a luta pela redistribuição dos recursos públicos (incluídas as terras públicas) para moradia popular. Na realidade, as várias frentes de luta em diferentes esferas de poder e as enormes barreiras enfrentadas pelos movimentos sociais para pautarem a política urbana acabaram desviando o foco sobre os instrumentos de regulação passíveis de democratizar o acesso à terra e sobre as formas alternativas de propriedade.

A retomada mais recentemente do debate (ainda incipiente) sobre as formas de titulação da moradia no campo dos movimentos sociais se deve, em grande medida, à implantação dos programas federais de financiamento para a produção habitacional por autogestão, a partir de 2004. Os programas – com exceção do *Programa Ação de Produção Social da Moradia* (APSM), atrelado ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (reivindicação histórica dos movimentos nacionais) e que por um breve período destinou recursos para habitação a fundo perdido – não foram pautados pelo princípio do direito universal à moradia, mas pelo princípio da casa própria como mercadoria. A estrutura de financiamento dos programas *Crédito Solidário* (CS) e *Minha Casa Minha Vida Entidades* (MCMVE) para produção por autogestão (definida pela Caixa Econômica Federal, um banco estatal) “amarra” a questão fundiária às formas legais de garantia do empréstimo

⁴⁷ Doutora em Arquitetura e Urbanismo, professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

⁴⁸ Advogada, membro do Movimento Nacional de Luta pela Moradia.

(hipoteca ou alienação fiduciária do imóvel) impostas por meio de contrato individual que, após a quitação das prestações, vai gerar a titulação individual.

Nesse sentido, os programas habitacionais, ao mesmo tempo em que tentam responder (de forma tímida) à reivindicação dos movimentos sociais por recursos públicos diretos para a produção autogestionária coletiva, aprofundam a mercantilização das cidades brasileiras ao imporem contratos privados dos imóveis e formas de titulação igualmente individuais. Soma-se a isso a não aplicação dos instrumentos de regulação fundiária, perpetuando o modelo segregacionista das cidades brasileiras ao fechar aos movimentos que conseguem financiamento público o acesso às áreas mais centrais. Como veremos, os avanços na redistribuição do fundo público não foram acompanhados pela democratização do acesso pleno à cidade.

Programas habitacionais e a casa própria: contexto atual

Desde a Constituição de 1988, não faltam no Brasil leis e planos fundamentados numa racionalidade de produção do espaço urbano que exalta a função social da propriedade e o controle da valorização monetária do bem imóvel pelo poder público. Instrumentos como a Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), a desapropriação para fins de moradia social e a captura de mais valia, entre outros, pensados como redutores do poder de monopólio dos proprietários fundiários e como recurso ideológico na luta contra a mercantilização do bem imóvel, passam a compor o marco regulatório da política urbana brasileira. A institucionalização desse marco regulatório provoca uma nova contradição urbana ao se confrontar com o projeto liberal de desregulação do mercado, que se instala no país no início dos anos de 1990 e se consolida desde então. Nesse contexto, os instrumentos regulatórios da valorização imobiliária não são aplicados, porém expressam um conflito urbano que passou a ocupar a esfera pública nos anos de 1980 e que se mantém ativo: empresas do setor construtivo e movimentos sociais organizados nacionalmente disputam a apropriação e a gestão do fundo público para a habitação e assumem posturas e práticas divergentes em relação aos marcos constitucionais de regulação urbana.

Como desdobramento desse conflito, amplia-se, a partir de 2003, o quadro de contradições frente à crescente alocação de recursos públicos para formas associativas de produção habitacional e, dialeticamente, à crescente absorção dessas experiências pela racionalidade dominante da valorização imobiliária. Os programas habitacionais até hoje implantados no Brasil não pressupõem o controle, ou mesmo, a superação da valorização mercantil da terra. Ao contrário, ampliam o poder dos movimentos sociais atuarem no mercado fundiário através do financiamento para a compra do terreno e seu posterior desmembramento em lotes ou frações ideais individualizadas.

Vale ressaltar que nenhum dos três programas implementados até o momento – CS, *APSM* e *MCMVE* – podem ser considerados como ações prioritárias, mas como respostas

tímidas do poder público às reivindicações dos movimentos nacionais de moradia. No campo habitacional, os recursos federais alocados a partir de 2004 para a produção associativa representaram não mais do que 3% do total de financiamentos para casa própria, evidenciando a força política das grandes empresas construtoras na disputa pelo fundo público. Porém, esses 3% impulsionaram a produção por autogestão coletiva para cerca de 80.000 unidades habitacionais, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais do país.

Fica evidente que a disputa pelo fundo público não pode ser compreendida apenas pelo volume dos recursos monetários apropriados pelos agentes, mas sobretudo pelo poder de cada agente em (re)definir as regras de distribuição desses recursos. O que significa dizer que, no caso específico da política habitacional, a conquista pelos movimentos sociais de recursos públicos para a produção autogestionária da moradia não está sendo acompanhada por uma significativa alteração na correlação de forças por trás das normas e princípios que regulam o uso desses recursos. Podemos destacar como exemplo a inoperância dos governos locais na redistribuição da terra urbanizada e subutilizada em áreas com infraestrutura urbana, principal recurso para a produção habitacional.

Para uma compreensão consistente da disputa por solo urbano e das formas de titulação dos imóveis é necessário entendermos não apenas os interesses e estratégias dos movimentos sociais em contraposição aos das empresas construtoras, mas ainda as contradições e divergências dentro do próprio campo popular. Examiná-las nos ajuda a entender o porquê de as políticas de financiamento à autogestão impulsionarem não somente a construção coletiva de novos parâmetros de bem-estar, mas também a reprodução e difusão dos velhos parâmetros criados pela lógica mercantil. São contradições que emergem de uma realidade social marcada pela crescente descrença popular em soluções coletivas para o acesso à moradia, em tempos de intensa propaganda institucional da conquista individual do “sonho da casa própria”.

Nesse quadro, os imóveis ocupados e reformados por movimentos sociais com dinheiro público gerido pelos próprios ocupantes representam uma ação importante na luta por uma outra cidade. Tais práticas, no entanto, já carregam uma contradição com o princípio da desmercantilização defendido pelos movimentos: a submissão, na maioria dos casos, ao modelo da propriedade privada, como imposição do agente financiador. Os pactos coletivos entre os moradores em torno do uso do imóvel apropriado se enfraquecem frente à possibilidade de ganhos monetários com a venda do imóvel por cada um dos futuros proprietários.

Vale mencionar ainda que a mudança na correlação de forças nas disputas por imóveis nos centros urbanos esbarra numa grande barreira: a inoperância das prefeituras brasileiras, seja por incapacidade ou por falta de vontade política, na redistribuição da terra urbanizada e subutilizada. Como já mencionado, não faltam instrumentos legais nas legislações municipais para a reversão do domínio territorial pelas classes dominantes.

Os desafios da propriedade coletiva face ao instituto jurídico da propriedade

Em face da constatada incapacidade ou falta de vontade política dos municípios brasileiros para a destinação de terras em volume satisfatório para habitação social (seja terra pública ou terra desapropriada), o que deveria ter sido garantido em seus planos diretores – o problema da terra urbanizada e bem localizada para todos – ainda se configura como um gargalo, se não o principal, da política habitacional. Porém, o mecanismo de desapropriação fundiária para fins sociais conjugada obrigatoriamente à propriedade privada recoloca o solo urbano novamente no mercado, sujeito à especulação. Como enfrentar a questão da mercantilização das cidades na sociedade capitalista?

O instituto da propriedade coletiva da terra, entendido como barreira à especulação fundiária, compõe a pauta de reivindicações de alguns movimentos de moradia no Brasil, mas, diferentemente da experiência uruguaia, não entrou na agenda de negociação com o Estado. Sabemos que a propriedade coletiva foi um dos princípios fundantes do cooperativismo habitacional uruguaio, como forma de controle da mercantilização do imóvel por parte dos cooperativados. A efetivação e a expansão do sistema cooperativo de ajuda mútua a partir da Ley de Vivienda de 1968 se deveram principalmente a dois fatores: a criação da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) de base sindical e a qualidade do hábitat popular produzido pelas cooperativas. A FUCVAM garantiu a unificação da representação das cooperativas de habitação “numa proporção capaz de se contrapor à concentração de poder do Estado ou das entidades empresariais da construção civil. Sem esta unificação, dificilmente o cooperativismo teria sobrevivido às diversas derrotas que sofreu na disputa pela gestão do fundo de habitação ou se renovado através de suas poucas vitórias” (COLETIVO USINA, 2012). No Brasil, entretanto, os movimentos sindicais estão distantes das lutas pela reforma urbana e não se constituiu, até o momento, uma força popular unificada capaz de impor suas demandas na disputa política. Os avanços necessários no campo normativo das formas de titulação são poucos e, quando ocorrem, são bloqueados pela dinâmica do setor habitacional, impulsionada por políticas de financiamento direcionadas às demandas do capital imobiliário.

A utilização da propriedade coletiva no Brasil como instrumento capaz de conter a mercantilização da moradia levanta algumas questões, não somente sobre a ausência de previsão normativa, mas quanto aos próprios poderes inerentes ao direito de propriedade – a dizer, a forma como esse direito foi concebido na gênese do Estado Moderno, quando a burguesia sentiu a necessidade de uniformizar as leis antes fragmentadas para um maior controle político. Antes deste período, as formas de propriedade eram muito mais próximas do que hoje em dia entendemos no Brasil como posse, pois, mais do que o vínculo formal de domínio nos livros fundiários, o que importava era o uso efetivo do bem, que era tido como forma de sobrevivência dos membros de uma comunidade plurifamiliar, na qual havia a prevalência da ordem comunitária sobre o indivíduo.

O direito de propriedade no Brasil ainda contém na prática o status de direito natural e absoluto, com os poderes de gozar ou fruir (possibilidade de retirar dela seus frutos ou rendimentos), de reivindicar (contra terceiros que dela se apossam), de dispor (possibilidade de venda) e de usar (da forma mais conveniente ao proprietário). Mesmo com a conquista da “função social” como condicionante do direito de propriedade na Constituição Brasileira, a mesma não tem sido aplicada, nem se tem um entendimento comum sobre o que é função social da propriedade: para os movimentos, moradia e trabalho; para o setor empresarial, instrumento de produzir riqueza, mais valia, valorização fundiária e especulação.

Recuperando o histórico da propriedade no Brasil, Rolnik (1997) investigou as bases jurídicas luso-brasileiras de acesso à terra que culminaram na Lei Imperial n. 601, a Lei de Terras, em 1850. Até 1822, a sesmaria foi a forma encontrada para garantir o poder sobre a terra, uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo da ocupação. A oferta de terras era tão grande que limites precisos não eram estabelecidos, sendo as demarcações incertas. Havia brechas para a posse pura do território, mas baseada na mesma lógica das sesmarias: seu fundamento de domínio era sua ocupação efetiva, uma forma legítima, mas não legal. Rolnik (1997) evidencia a coexistência de uma legalidade inscrita na lei e uma legitimidade inscrita na prática do apossamento de terras, desde o período colonial até a Lei de Terras.

Até a Lei de Terras, a propriedade não era uma mercadoria na forma como a conhecemos hoje. A Lei surge no mesmo ano em que é proibido o tráfico negreiro no país (1850), com o intuito de impedir o acesso à terra pelos negros, o que poderia ocorrer num futuro próximo em função das pressões externas, especialmente da Inglaterra, contra a escravidão. Assim, a única forma legal de acesso à terra passou a ser a compra devidamente registrada, ficando os pobres alijados da terra e da propriedade. As sesmarias comprovadas como título ou a ocupação e as posses comprovadas com a efetiva utilização teriam um prazo para serem registradas e legitimadas.

Duas foram as implicações imediatas dessa mudança: o direito ao acesso à terra se desvincula da condição efetiva de ocupação, de seu uso; e ainda a sua monetização, a terra como mercadoria, que pode ser comercializada. Os que se apossassem de terras devolutas ou alheias, a partir dessa lei, estariam sujeitos ao despejo sem pagamento das benfeitorias, pena de dois a seis meses de prisão e multa de cem mil réis. A terra não regulada não era acessível ao escravo por sua própria condição, mas poderia ser adquirida pelos trabalhadores assalariados. Ou seja, a ocupação livre, como ocorria antes de 1850, havia se tornado uma ameaça à disciplina do trabalho e precisava ser restrita. Ao longo do século XIX, a terra gradualmente substituiu o escravo na composição da riqueza, o papel do lastro passou para a terra, que poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários (ROLNIK,1997).

Com os poderes inerentes à propriedade de gozar, fruir, dispor, reivindicar e usar, a propriedade coletiva de um imóvel por uma cooperativa ou associação que seja um braço

jurídico do movimento popular pode dificultar a venda e o uso especulativo ao exigir o aval do coletivo, porém não os impede. A questão que se coloca é: em que medida tal instituto jurídico, sem uma estratégia unificada de desmercantilização da cidade pelos movimentos, pode responder aos interesses não apenas do coletivo que o utiliza.

O Brasil vive um momento de intensa institucionalização dos movimentos populares, em que muitos estão se rendendo ao conceito de “entidades”/”organizações sociais” para fins de produção, podendo até substituir seu papel de sujeito político: as coletividades têm virado CNPJs habilitados para acessar financiamento público dentro de uma ordem jurídica “empresarial”. Há diversas experiências nas cidades brasileiras em que a titulação através da propriedade (privada e individual), ao invés de garantir a segurança na posse de moradores históricos, facilitou o avanço da especulação sobre áreas valorizadas da cidade. Um exemplo é a titulação de terras recente de favelas na zona sul do Rio de Janeiro – Vidigal, Cantagalo e Rocinha – logo após uma mudança na Constituição do Estado. Essa mudança diz respeito a forma de titulação das terras públicas que deixou de ser apenas através da Concessão de Direito Real de Uso, passando a ser permitida a doação. Pouco tempo depois, é possível notar mudanças no perfil dos moradores dessas comunidades, com a venda das propriedades individuais de famílias de baixa renda e a compra por parte da classe média, estrangeiros e empresários. A propriedade coletiva dificultaria esta venda, mas não a proibiria ou impediria, sendo importante levar em consideração a pressão que as associações de moradores e suas lideranças sofrem em um contexto de ameaça pelas milícias locais e pelo tráfico.

Considerações finais: os desafios da luta pelo fundo público

Destacamos que as formas de propriedade e de uso da terra são partes de um longo processo de luta que começa com as formas de apropriação da terra. Como mencionado, os movimentos de moradia no Brasil estão hoje enredados num programa de financiamento que prioriza o bom funcionamento do mercado imobiliário e, por isso, reconhece todas as famílias envolvidas na luta coletiva por moradia digna como potenciais consumidores da casa própria e das demais mercadorias envolvidas nessa compra. É urgente ampliarmos a luta pelo fundo público para além do acesso aos recursos monetários a fundo perdido, incluindo as terras públicas como recurso fundamental desse fundo.

Questões para reflexão:

1. Porque a propriedade privada tem tanta força no Brasil?
2. Quais são os desafios para desmercantilizar a propriedade, garantir sua função social e universalizar o acesso a moradia?
3. Como fortalecer a luta pelo cooperativismo e a autogestão na sua cidade?

Referências bibliográficas

- BALDEZ, Miguel. Palestra organizada pelo Fórum Permanente de Direitos Humanos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, realizada em 11 de maio de 2010 na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro: *A luta pela terra e reforma agrária – criminalização dos movimentos sociais*.
- COLETIVO USINA “Luta por moradia e autogestão na América Latina: uma breve reflexão sobre os casos do Uruguai, Brasil, Argentina e Venezuela”. In: Rodrigues, F. C.; Novaes, H. T.; Batista, E. L. (orgs.). *Movimentos Sociais, Trabalho Associado e Educação para além do capital*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- ROLNIK, Raquel A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1997.

Direitos culturais: diversidade e conflito produzindo a cidade

João Domingues⁴⁹
Mariana Albinati⁵⁰

A proposta deste texto é refletir sobre as relações entre a política e a cultura em diálogo com as dimensões espaciais. De forma ainda mais vertical, procura-se iniciar um debate acerca do lugar que as políticas culturais ocupam nas discussões sobre a cidade, refletindo sobre seu papel na luta por uma convivência urbana e cidadina inclusiva.

É conhecido que as políticas culturais vêm mais e mais se tornando objeto de preocupação de pesquisadores, gestores públicos e ativistas. Parte desta renovação é acúmulo de várias transformações sociais das últimas décadas: (a) uma ampliação razoável de postos de trabalho ligados diretamente às linguagens artísticas e culturais; (b) a ampliação de lutas sociais cuja identificação política se faz a partir de certas singularidades culturais (lutas das mulheres, lutas por reconhecimento de direitos raciais, etc); e (c) a multiplicação dos canais de comunicação e trocas culturais na escala local e também na mundial, em tempo real.

Deve-se considerar, entretanto, que as relações específicas deste universo são altamente contraditórias. Ainda que comova vários dos atores sociais acerca de sua importância, a noção de *políticas culturais* parece ainda ter uma grave dificuldade de conceituação (BARBALHO, 2009). De imediato, gostaríamos de apontar que este termo não mostra consenso entre pesquisadores, que em geral tendem a vincular as políticas culturais ao lugar que o Estado ocupa na organização da cultura.

Procuramos, de forma inicial, propor um conceito mais alargado para nosso debate. Tentaremos trabalhar a noção de políticas culturais como ações operadas pelos mais diversos atores que têm como parâmetro estruturar e organizar práticas sociais identificadas diretamente com o universo da cultura, tendo como objetivo final limitar ou dinamizar a diversidade cultural e as várias experiências da alteridade.

A opção por esta definição mais abrangente se faz por duas razões. A primeira delas é afirmar que o campo cultural é marcado por conflitos e se reproduz a partir da ação de sujeitos sociais que procuram positivar ou negar experiências de diferenças. A segunda razão é identificar que essas diferenças se materializam a partir de escalas, fluxos e conexões próprias, não podendo ser reduzidas à identificação da política como simplesmente aquilo que o Estado realiza ou deixa de realizar.

⁴⁹ Doutor em planejamento urbano e regional (IPPUR/UFRJ), professor do Programa de Produção Cultural da UFF.

⁵⁰ Doutora em planejamento urbano e regional (IPPUR/UFRJ).

Além de políticas culturais que se limitam a celebrar a diversidade sem tocar em seu conteúdo político – trabalho inócuo ou deliberadamente avesso à afirmação das diferenças –, há aquelas que promovem a desvalorização das experiências de alteridade, subordinando os seus sujeitos. Essa subordinação se manifesta de duas formas: em primeiro lugar, pela desvalorização da expressão cultural desses sujeitos, e, em segundo lugar, pela desvalorização dos próprios sujeitos, assentada em aspectos culturais estruturais da sociedade.

No primeiro caso, pode-se citar como exemplo inúmeras formas culturais produzidas pelos grupos subordinados que, por esta origem, dificilmente são incorporadas pelo campo da cultura, ou seja, encontram resistências culturais à sua incorporação no rol das práticas e bens culturais que são legitimados pelos agentes que detém o poder de definição dentro do campo. Produtos culturais de grupos jovens urbanos, como o hip-hop, o funk e a pichação, por exemplo, circulam em geral por fora do campo tradicional da cultura, ignorados ou deliberadamente apagados pelas políticas culturais da sociedade, do mercado ou do Estado.

No segundo caso, o conflito cultural não se instala necessariamente dentro do campo da cultura, mas em um conjunto mais amplo de espaços onde se exerce a cidadania. Trata-se aqui da cultura como um conjunto de valores e comportamentos sociais de grupos que, nos espaços onde são dominantes, desvalorizam e excluem outros segmentos da sociedade. A cultura racista exemplifica esse modo de subordinação cultural, o que é notório, por exemplo, na invisibilidade dos negros nas artes e nos meios de comunicação, na sua exclusão do padrão de beleza hegemônico, na desvalorização das pessoas de pele negra em relação às de pele branca nas mais diversas situações cotidianas. Assim como o são o machismo, a heteronormatividade, a xenofobia, entre outros modos culturais excludentes, que negam a participação paritária de determinados segmentos na sociedade.

Deve-se, entretanto, problematizar um pouco mais essa definição. Ao afirmarmos que o fenômeno das políticas culturais lida diretamente com a positivação ou negação das noções de *diferença* e *diversidade*, queremos dizer, com ênfase, que é também nas políticas culturais que pode ser possível mediar conflitos sobre os diversos sentidos de mundo constitutivos dos sujeitos sociais.

Como tal, se pudéssemos elaborar uma perspectiva *ideal* para as políticas culturais, esta seria o *lócus* para se conceber possibilidades de convivência mútua e de deliberação coletiva (política) entre indivíduos e coletivos que compartilham uma série de experiências de mútuo reconhecimento, mas que também experimentam noções absolutamente diversas do mundo social. Assim, só é possível pensar uma positivação para as políticas culturais quando os sujeitos e instituições que nelas influenciam mostrem-se dispostos a colaborar para a construção de uma comunidade política que consiga partilhar, ao mesmo tempo, dimensões que visem radicalizar igualdades de direitos, em especial, o igual direito às diversas manifestações das diferenças (FRASER, 2002).

Neste momento, o leitor ou leitora deve estar se questionando: vivemos num mundo que contempla esta afirmação? Ao contrário, tem sido bastante evidente que nosso século vem ampliando formas de infantilização e criminalização de movimentos sociais, vários destes diretamente conectados às lutas culturais.

É importante lembrar que a possibilidade de todos os sujeitos poderem expressar sua cultura, seja nas ações mais banais do seu cotidiano, seja em ações extraordinárias como as práticas artísticas, é garantida por uma série de leis e acordos nacionais e internacionais, o que precisa ser evocado sempre que a expressão de uma diferença levar à opressão (o silenciamento, a criminalização, a agressão física ou verbal) dos seus sujeitos. Os direitos culturais, como são chamados, são fruto da luta dos diversos grupos culturalmente subordinados para que a sua forma de enxergar e experimentar o mundo, seus desejos e necessidades, sejam reconhecidos como legítimos (HERRERA FLORES, 2009). Assim como políticas culturais verdadeiramente comprometidas com a diversidade devem corrigir, com ações, as injustiças a que esses grupos foram submetidos quando a cultura dominante não os reconhecia como sujeitos de direitos.

Queremos dizer que é daqui que deriva a real potência das políticas culturais: revelar trajetórias que desconhecemos, colocar-nos em contato com elas, construir formas de troca e ajuda mútua, e, especialmente, denunciar as barreiras que impedem estas possibilidades.

Políticas culturais, espacialização e o direito à cidade

Procuramos agora estabelecer alguns pontos de diálogo entre as políticas culturais e o direito à cidade. Para tal, precisamos iniciar com uma pequena afirmação: quando estamos trabalhando vínculos entre políticas culturais, identidades culturais e a perspectiva da diferença, não podemos perder de vista que os sujeitos sociais se espacializam. De certa maneira, ao afirmarmos esta condição, podemos supor a existência de uma relação entre as diferenças (os indivíduos que produzem estas diferenças), o espaço físico (construído pelos indivíduos que produzem o espaço) e o espaço vivido e significado (onde as diferenças e o espaço construído interagem mutuamente).

Precisamos afirmar esta dimensão para ressaltar que a produção espacial é determinante para a produção simbólica dos agentes sociais. Portanto, a análise da dimensão espacial é essencial para se pensar a ativação da real potência das políticas culturais.

Neste sentido, quando procuramos pensar as políticas culturais em articulação com a cidade (uma forma de produção espacial), é necessário incorporar a noção de que a distribuição dos agentes nos territórios, constelações socioespaciais e simbólicas distintas, heranças urbanas e lógicas de segregação diversas determinam o acúmulo de experiências de singularidade e diferença, fontes das políticas culturais.

Quando preferimos trabalhar a concepção de políticas culturais de maneira mais ampliada, mostra-se essencial reconhecer que as relações entre sujeitos sociais e espaço conferem multidimensionalidades às experiências. Este exercício pressupõe que pensemos como o espaço se constrói, de forma a integrar a diversidade ou a excluí-la.

De maneira geral, queremos chamar atenção ao fato de que o espaço físico (espaço construído, modificado) é muitas vezes resultado de cerceamentos de direitos e de negação de possibilidades múltiplas de experimentação. Como tal, é essencial pensar como as análises da relação entre política e cultura precisam ser elaboradas, considerando as relações de poder embutidas no conjunto de práticas sociais que operam no espaço.

Esta interlocução se mostra essencial para capturar os interesses difusos no espaço social, minimizar o risco de diluição das agendas de movimentos sociais ou grupos minoritários no conjunto aparentemente coeso da gestão da cultura, e procurar projetar qual o lugar ocupado pela diferença e pela diversidade para a construção de um novo tipo de relação política. O direito à cidade, necessário nesse debate, é o direito de cada grupo social a participar da produção do espaço comum da vida urbana. Não se trata aqui de um direito garantido juridicamente, mas sim de um desejo, uma utopia para onde podemos olhar enquanto planejam e vivemos a cidade, cotidianamente.

Se esta cidade, para onde convergem todas as culturas, é uma centralidade que reúne a todos, como ela pode ser de fato apropriada por pessoas e grupos que carregam consigo visões de mundo e modos de vida diferentes? A partir de que ideias poderemos produzir uma cidade onde as diferenças se expressem, mas que não seja a soma de inúmeros guetos?

É preciso pensar a diferença como algo benéfico, desejável para o conjunto da sociedade e necessário à produção de bens comuns urbanos – lugares, objetos, serviços, ambientes favoráveis à apropriação. O teórico francês Henri Lefebvre foi quem primeiro formulou a ideia do direito à cidade e, na sua linguagem poética, revela a potência por trás do encontro, da convivência e até mesmo do conflito entre os diferentes na cidade: “A diferença é informante e informada. Ela dá forma, a melhor forma resultando da informação ótima. Quanto à separação e à segregação, elas rompem a informação. Conduzem ao informe. A ordem que constituem é apenas aparente” (LEFEBVRE, 1999, p.121). Escondidas sob essa ordem aparente, uma infinidade de práticas e imaginários se desenvolvem, se entrecruzam, se fortalecem, buscando as brechas por onde poderão finalmente emergir.

A cidade que exclui as diferenças, separando e segregando os grupos que são “o outro” em relação aos grupos de poder, é o território determinado e controlado pelo mercado, onde predomina o valor-de-troca em relação ao valor-de-uso, onde a possibilidade de apropriação dos bens urbanos está diretamente associada ao poder econômico dos sujeitos.

O ideário da cidade-mercadoria, que se disseminou nas últimas décadas pelas administrações municipais em todo o mundo, iguala a gestão de uma cidade à de uma empresa, usando para isso instrumentos típicos do universo empresarial, como o marketing

e o planejamento estratégico. Esse imaginário naturaliza a privatização de todos os bens urbanos pelos grupos mais poderosos, especialmente os de maior poder econômico, e legitima a desigualdade nas possibilidades de apropriação da cidade pelos diferentes sujeitos.

O direito à cidade expõe e fragiliza essa lógica segregadora. Propõe uma nova produção utópica da cidade, conduzida pelo protagonismo de lutas populares contra a lógica capitalista de produção espacial, por uma inversão de hierarquia do valor-de-troca em relação ao valor-de-uso e pela positivação das diversas formas de experienciar a cidade.

As políticas culturais são o campo de luta onde as diferenças se afirmam e são positivadas para a convivência cidadina. Essa luta deve continuar e se fortalecer enquanto a apropriação do espaço público não for igualmente possível a todos os seus cidadãos. Enquanto parecer inapropriado a um negro frequentar determinadas praias, enquanto parecer inapropriado a uma mulher andar por determinadas ruas, enquanto parecer inapropriado para um imigrante boliviano morar em determinados bairros...

O papel das políticas culturais no direito à cidade é central, como vimos, enquanto campo de luta pela afirmação e respeito aos diferentes modos de pensar e produzir a cidade. De que forma então essas políticas devem colaborar na produção de uma cidade mais apropriada para a vida dos diferentes grupos que a compõem? Ou seja, qual o programa básico de um planejamento urbano informado pela multiplicidade de visões, práticas e imaginários que a cidade reúne? Alguns pontos nos parecem fundamentais: (a) a livre expressão das identidades e a luta permanente contra opressões identitárias; (b) o “acesso crítico” aos bens culturais raros da cidade: a abertura para a imaginação de novos modos de existência e funcionamento de equipamentos culturais, de novas formas narrativas patrimoniais; e (c) outros “planejamentos”: pensar a cidade pelas diversas diferenças, concebendo instituições que expressem a heterogeneidade identitária e promovendo o diálogo contínuo com expressões não-mercantis.

Questões para reflexão

1. Na sua opinião, quem são os produtores culturais da sua cidade?
2. Quais são só principais mecanismos de exclusão social da política cultural hegemônica na sua cidade?
3. Qual a relação entre a política cultural e o direito à cidade?

Referências Bibliográficas

BARBALHO, Alexandre. O papel da política e da cultura nas cidades contemporâneas. In: *Políticas Culturais em Revista*, 2 (2), p. 1-3, 2009.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FRASER, Nancy. *A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Outubro 2002.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.



MÓDULO II:

**MORAR, TRABALHAR E
VIVER NO CENTRO**

Morar, Trabalhar e Viver no Centro: a Central de Movimentos Populares e a luta pelo direito à centralidade

Marcelo Braga Edmundo⁵¹
Central, central, central é pra lutar
unindo e construindo
o movimento popular
(Grito de Guerra da CMP)

O Projeto de renovação da área portuária, em curso desde 2009, retoma a discussão sobre a ocupação do centro como alternativa de moradia digna para as camadas populares. Em geral, por serem áreas dotadas de infraestrutura, com oportunidades de trabalho, equipamentos culturais, sociais e com oferta de serviços públicos -onde se pode participar de forma mais ativa da vida na cidade- morar no centro significa também ter mais tempo para desfrutar da vida, dos amigos e da família, dado os altos custos de mobilidade no Rio de Janeiro e o tempo de deslocamento no trajeto centro-periferia.

Não menos importante, a dimensão simbólica do centro é um caráter de destaque para os movimentos populares. Reconhecido como palco de resistência e históricas lutas pela aquisição de direitos -a luta por moradia, a luta das mulheres, juventude, étnico-raciais, LGBTs, culturais, entre outras- o centro é o lugar onde melhor podemos observar o conflito entre a cidade para as pessoas, local de convivência e vida, e a cidade mercado, construída e destruída frequentemente para o estabelecimento e exploração do capital.

Se por um lado a recente “revitalização” da zona portuária mostra o Porto Maravilha como um projeto estético e modelo para todo Brasil, por outro lado a intencionalidade das transformações, e as lutas populares travadas no percurso, mostram um longo caminho de lutas para que o centro do Rio de Janeiro se torne efetivamente um local de moradia popular. Dessa forma, pretende-se discutir (i) a importância do centro como alternativa de moradia digna para a população pobre, e (ii) as estratégias de ação e ocupação da Central dos Movimentos Populares e de que forma o movimento popular enxerga o futuro do centro na famosa “cidade do amanhã”.

O centro do rio: discutindo os problemas de uma possível solução

É evidente que nas áreas centrais encontram-se as condições mais efetivas para a organização e crescimento dos movimentos populares. No Rio de Janeiro, não à toa, o

⁵¹ Central de Movimentos Populares (CMP)

centro da cidade tem um caráter popular, sendo o local onde as lutas se identificam e se concretizam.

A alma do rio e do carioca não surge em Copacabana, Ipanema ou Leblon. A sua cultura, o seu povo e a sua luta têm como ponto de partida os milhões de negros e negras escravizados, trazidos da África e desembarcados para serem negociados por aqui. Os berços culturais vão desde as rodas de capoeira, de samba e choro de Pixinguinha, da influência de João da Bahiana e Donga aos cultos afro-brasileiros sob a proteção de Tia Ciata. Iniciando a organização operária, no porto os trabalhadores criaram o primeiro sindicato do Brasil.

No período republicano, insurgências como a Revolta do Vintém (1879), Revolta da Vacina (1904) e a Revolta da Chibata (1910) marcaram a importância do centro como local de contestação popular de medidas e práticas governamentais autoritárias. A luta por moradia, tema principal da Central de Movimentos Populares (CMP), se inicia também no centro, com a revolta dos soldados de canudos que ao retornarem da guerra ocuparam o que hoje conhecemos como a primeira favela do rio: O Morro da Providência. Assim, os primeiros elementos, não apenas da cultura carioca, mas brasileira, tiveram como palco as disputas no centro da cidade. Neste sentido, a zona portuária é a base e a viga mestre do que chamamos de “espírito carioca” que se espalhou por todo o Rio de Janeiro, sendo aclamado e cantado no mundo.

Dessa forma, compreendido como um local de caráter popular, não são recentes os movimentos que lutam por este espaço como um local de direito, dotado de infraestrutura, mas que não possui políticas inclusivas de moradia para a população pobre. Historicamente, houve um grande declínio no número de moradores e moradias na região central e algumas causas podem ser identificadas: o esvaziamento econômico a partir da modernização do porto, o abandono do casario histórico e sua conseqüente deterioração, o desestímulo da construção de novas moradias ou ainda medidas que visavam “limpar” a área para futura valorização, como vem ocorrendo atualmente com a expulsão de antigos moradores em prol de uma modernização estética.

Por ser uma área antiga e abandonada pelo poder público, a infraestrutura de saneamento, escoamento de águas pluviais e a conservação dos imóveis tombados se configuram como problemas críticos na região, mas com resoluções ao alcance dos governos a partir de uma vontade política que reconheça o potencial do centro para abrigar dezenas de milhares de moradias populares, dando qualidade de vida a estes moradores. Porém, contrariando esta tendência, há um desestímulo a moradia, com a conseqüente negação do reconhecimento dos moradores que ali resistem, fazendo com que serviços sociais sejam oferecidos de forma precária e que a mobilidade seja pensada de forma incipiente e turística.

As estratégias de ação e ocupação da Central dos Movimentos Populares

Dito isto, a Central de Movimentos Populares, organização do movimento popular de caráter nacional, atuando desde 1993, tem como foco a luta por políticas públicas com participação e decisão popular, onde a luta pela moradia é um dos aspectos mais importantes. A principal e mais visível estratégia de atuação e organização se dá por meio da ocupação de imóveis abandonados, que não cumprem com a sua função social. Desde 2004 podemos citar alguns exemplos como a ocupação Chiquinha Gonzaga, a ocupação Zumbi dos Palmares, Quilombo das Guerreiras, Machado de Assis, Manoel Congo e mais recentemente a ocupação Vito Giannotti, em um prédio do INSS, onde estamos desde janeiro de 2016.

Na luta por moradia lembramos também do Quilombo da Gamboa, projeto de moradia popular que visa atender a 116 famílias na região portuária através do MCMV Entidades. Este projeto é fruto de uma grande luta nacional, travada para que áreas da união tivessem o seu destino prioritário definido em lei: a construção de habitação de interesse social. Infelizmente, analisando quem se apropriou das terras da união na região portuária, vemos o que de fato aconteceu e o destino nada popular que se encontram.

A luta pela moradia é fundamental na estratégia da CMP. Contudo, vale destacar que para o movimento o conceito de moradia não se define apenas por um teto, por quatro paredes. A luta vai além, buscando o direito de cada cidadão de ser possuidor de direitos e de se sentir pertencente ao espaço da cidade.

Outra estratégia da CMP é a atuação nas lutas diretas a partir das necessidades locais, agindo junto aos moradores da região. A luta pelo transporte, mercado e escolas, principalmente no porto, a luta contra a violência do Estado nas favelas e áreas pobres da região, a luta contra as remoções, entre outras. Enfim, é preciso se integrar na vida e nos dramas do cotidiano da região central.

Nesse sentido, a CMP articula e organiza há 10 anos o movimento de resistência cultural *O Samba Brilha* que tem por objetivo resgatar e preservar a cultura popular do Rio de Janeiro, reconhecendo o centro como o seu berço artístico. Para isso, realizamos algumas atividades durante todo o ano e a nossa tradicional roda de samba, que acontece geralmente no segundo sábado do mês, na Cinelândia, local definido como palco do samba e das lutas sociais. A roda sempre aborda um tema específico como por exemplo homenageamos as mulheres, a resistência democrática e, não poderia faltar, São Jorge, o santo guerreiro. Em maio de 2017, os trabalhadores e a luta de oposição às contrarreformas foram os temas escolhidos. Dessa forma, temos a honra de realizar uma ocupação do espaço público por meio de intervenção artística, além de contar com diversos nomes da nossa cultura somando-se a esta festa, que nada mais é do que uma forma de fazer política.

Atuamos também na construção e formulação de políticas públicas junto ao poder municipal, fortalecendo as reivindicações do povo e criando mecanismos de

enfrentamentos das nossas necessidades. Participamos, por exemplo, da construção do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto (PHIS-Porto), articulamos a construção e aprovação de leis no parlamento que possam contribuir com a nossa luta e beneficiar a população pobre. Contudo, apesar das estratégias da CMP, enquanto não mudarmos a forma como nossa cidade é gerida e construída -e enquanto não houver uma mobilização capaz de ocupar definitivamente os parlamentos e as ruas para pressionar e exigir o cumprimento das leis- seguimos na tentativa de interferir, de alguma maneira, em todos os espaços possíveis.

Por fim, a CMP também realiza parcerias com universidades e ONGs para implementar pesquisas, fazer levantamentos de dados e desenvolver projetos de formação para o movimento. É preciso reconhecer e valorizar a importância de negociar e pressionar o poder público com argumentos fundamentados em pesquisas e dados concretos, bem como implantar estratégias de ação com estes subsídios, como mostra a pesquisa de levantamento de cortiços Prata Preta, realizada pelo Observatório das Metrópoles em parceria com a CMP. Além disso, o registro e o estudo da nossa luta e atuação servem, também, para nosso conhecimento e reflexão.

O futuro do centro é continuar sendo, cada vez mais, o espaço da cidade onde o conflito cidade mercadoria versus cidade para as pessoas se evidencia de forma mais clara. Por isso continuaremos nas lutas cotidianas, firmes na organização popular. Afinal, com a licença de Zé Katimba e Martinho da Vila:

“ Vamos
Nos unir que eu sei que há jeito
E mostrar que nós temos direito
Pelo menos a compreensão
Senão um dia
Por qualquer pretexto
Nos botam cabresto e nos dão ração (...)”.

Questões para reflexão

1. Você acha que o centro deve ser local de moradia popular? Quais os principais desafios?
2. Do ponto de vista da moradia popular, como você avalia o projeto de revitalização da zona portuária, Porto Maravilha?
3. De acordo com as disputas e os conflitos em jogo, o que você pensa sobre o futuro do centro?

Cidades Democráticas, Hostis e Rebeldes: as cidades para as pessoas e as cidades contra as pessoas

Regina Ferreira⁵² e Rafaelle Castro⁵³

Cena 1: estamos andando pelas ruas de uma cidade dita urbanizada, maravilhosa pela sua natureza. Embevecidas pela contemplação de sua beleza, caímos no buraco da calçada. Ops. Seria pouco, não fosse a torção e o pé quase quebrado. Pouco porque, mais adiante, na mesma calçada, encontraríamos várias famílias de sem teto coabitando o espaço público, exíguo e inadequado. Os mesmos sem tetos que já estiveram habitando periferias e favelas da cidade, sem redes de esgoto ou coleta de lixo adequados, contando com água de uma a duas vezes por semana, parca iluminação pública e raríssimos equipamentos públicos – escola, posto de saúde, áreas de lazer... Paramos e observamos: a realidade de muitos não está tão distante assim, afinal, os altíssimos aluguéis e a falta de trabalho tem expulsado para a rua ou para cada vez mais longe não só a população de menor renda. A moradia adequada é reconhecidamente uma necessidade e um direito de todos. No entanto, conseguir morar com dignidade e com um mínimo de qualidade de vida é um problema hoje para o conjunto da população de uma cidade.

Cena 2: Seu Zé levanta às quatro e meia para conseguir chegar às sete no trabalho. Prefere assim, porque se entrasse às nove ou mesmo às oito, teria que levantar no mesmo horário: o engarrafamento a partir das 7 da manhã torna inviável acordar um pouco mais tarde. Na volta, sai às cinco da tarde para chegar por volta de oito e meia da noite, depois de enfrentar conduções lotadas. A realidade de Seu Zé, morador da região metropolitana, também não está mais distante da população que mora na capital. Grandes engarrafamentos, metrô, trens, barcas e ônibus lotados tornam o trajeto entre a casa e o trabalho ou a casa e a escola penosos e fazem do transporte hoje um dos grandes problemas de nossas cidades.

Bem, então... o que isto tem mesmo a ver com você, com cada um de nós? Simplesmente... tudo. A cidade é onde construímos nossas vidas, nossas relações, criamos nossos filhos e filhas; é o espaço onde nós nos constituímos enquanto ser social, portador de sonhos e desejos. Seria possível então imaginar uma cidade maravilhosa para todos que nela habitam? Acreditamos que sim. É isso que nos move na cidade. É isso que buscamos observar e, como parte de um coletivo, interagir. Assim, neste breve texto, pretendemos observar a cidade, a partir de três olhares: as cidades democráticas, as cidades hostis e as cidades rebeldes.

⁵² Arquiteta e Urbanista, doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Compõe o Coletivo (afetivo) de Ação Urbana.

⁵³ Socióloga, doutoranda em Ciências Sociais pela PUC/RJ. Compõe o Coletivo de Ação Urbana.

Cidades Democráticas: a cidade para as pessoas

Cidades democráticas valorizam a cidade como espaço do acolhimento, do encontro, da livre expressão da pluralidade e diversidade cultural e da manifestação do direito à cidade. O direito à cidade é entendido conforme seu conceito original, formulado pelo filósofo francês Henri Lefèbvre, na década de 1960. Significa o acesso de todos e todas aos benefícios da urbanização: o acesso à moradia, ao saneamento, ao transporte, ao trabalho, à educação, ao lazer, à cultura. Mas, significa, sobretudo, o direito à vida urbana entendido como o direito ao encontro e à troca; a capacidade que cada um tem de contribuir e decidir sobre como se organiza a vida na cidade. Significa a proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso, rompendo com a hegemonia da cidade como valor de troca, como uma mercadoria. A participação social é condição para a plena realização do direito à cidade e sua essência.

Na história nem tão recente do nosso país, temos exemplo da capacidade da participação social transformar e recriar as nossas cidades e os seus (des)governos. O período caracterizado pelo autoritarismo de Estado (entre 1964 e 1980), possibilitou a emergência de movimentos operários e de bairro, sujeitos coletivos que inovaram o modo de fazer política. Por toda a cidade, discutiam-se em associações, clube de mães, igreja e portas de fábricas, os diferentes temas do cotidiano: moradia, trabalho, creche, saúde, transporte coletivo, e por aí em diante. A pressão social decorrente destes sujeitos coletivos resultou na redemocratização do país, em 1985.

E foi, a partir de então, com as eleições diretas e com as experiências vivenciadas no período anterior pelos movimentos sociais nas cidades, que governos progressistas foram eleitos e iniciaram uma trajetória de construção de espaços de participação social na gestão de políticas públicas. Experiências inovadoras de planejamento e gestão com participação tiveram lugar nas décadas subsequentes nas chamadas prefeituras democráticas e populares a partir da elaboração de planos diretores participativos, da discussão do orçamento com a população (o chamado “orçamento participativo”), do financiamento público à produção autogestionária da moradia por grupos associativos populares e da constituição de conselhos de gestão de políticas públicas, com capacidade decisória e ampla representação dos diversos segmentos sociais.

Essa trajetória, fundada a partir da participação social na gestão pública e da inversão de prioridades nas cidades, privilegiando os investimentos nas áreas mais carentes de infraestrutura urbana, levou à eleição do Partido dos Trabalhadores (através do candidato Luiz Inácio Lula da Silva) à presidência do país em 2002. Em 2003, produziu também a criação de um Ministério das Cidades e de um Conselho das Cidades, em sintonia com as demandas dos movimentos sociais organizados desde as décadas de 1970 e 1980.

No âmbito da política urbana, iniciou-se a construção de um sistema nacional de desenvolvimento urbano com o objetivo de articular as políticas de habitação, saneamento

ambiental e transporte, junto às três instâncias da federação (União, estados e municípios) e ao sistema de participação (conferências e conselhos nacional, estaduais e municipais das cidades). Esse esforço representou a realização de cinco Conferências das Cidades em 2003, 2005, 2007, 2010, 2013 que aprovaram resoluções – nem sempre implementadas – para os âmbitos municipal, estadual e, mesmo, federal.

Passados 12 anos, o Conselho Nacional das Cidades encontra-se na sua quinta gestão, com um funcionamento praticamente ininterrupto. Mas a difusão do sistema de participação é baixa, seja nos estados, seja nos municípios; e, mesmo onde foram constituídos os conselhos, é baixa a efetividade do que é deliberado. Colaboraram para a baixa adesão dos estados e municípios ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) tanto as dificuldades de organização e pressão sociais locais, quanto à fragilidade institucional do próprio sistema nacional. Isso porque o sistema não se constituiu como política de Estado, mas como política de um governo – que sequer vinculou o repasse de recursos para o desenvolvimento urbano à obrigatoriedade de adesão ao SNDU e, conseqüentemente, à criação das instâncias de participação, monitoramento e controle social sobre as políticas e programas, a dizer, os conselhos das cidades.

Por um lado, como lembra Maricato (2011), é impossível não reconhecer os avanços na institucionalização de políticas por meio da instituição de sistemas nacionais como os de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005), de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007) e de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012). A inversão de prioridades também se expressa em programas como o Programa de Aceleração do Crescimento voltado para a Urbanização de Favelas (PAC Favelas). No entanto, tais avanços legislativos, bem como a ampliação de espaços de participação social na gestão das políticas urbanas por parte de gestões democráticas e populares, não lograram êxito em alcançar profundas mudanças nas cidades. Persiste a pobreza, a exclusão de boa parte da população aos benefícios da urbanização e ao direito de contribuir e decidir sobre como se organiza a vida na cidade. Santos Junior (2016) lembra que, já em 2005, a saída do ministro Olívio Dutra do Ministério das Cidades exprime a primeira inflexão conservadora na política urbana enquanto expressão do ideário do direito à cidade. No lugar da construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que articulasse as políticas setoriais urbanas, as unidades da federação e as instâncias de monitoramento, participação e controle social, a política urbana nacional foi sendo progressivamente reduzida a programas pontuais, atendendo aos interesses de determinados grupos e parcelas do capital, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida, do Programa de Aceleração do Crescimento, dos projetos vinculados aos megaeventos (Copa e Olimpíadas) e das parcerias público privadas.

Cidades Hostis: a cidade contra as pessoas

Arquitetura hostil é aquela arquitetura pensada e produzida para afastar as pessoas do espaço público. Assim, através de pinos metálicos, pedras pontiagudas, bancos estreitos e inclinados, nega-se o direito à população ao uso do espaço público. A arquitetura hostil ou a arquitetura da exclusão ou ainda a arquitetura do desserviço foi concebida para impedir o repouso dos moradores de rua e a prática de esportes, como o skate, nas cidades. Londres foi uma das primeiras capitais a projetar essas estruturas, que hoje estão presentes em muitas cidades no Brasil. A arquitetura hostil representa a negação do direito à cidade, mesmo na situação mais desesperadora, de utilização do banco da praça ou do chão debaixo do viaduto como cama e local de moradia. Ela consome a intenção do Estado, através do governo da cidade, de governar para uma elite, afastando justamente os mais pobres, que mais precisam das políticas públicas, para longe da cidade. Ao invés de buscar a garantia do acesso aos direitos fundamentais para o conjunto da população, o Estado reforça a negação desses direitos.

Cidade hostil é um alargamento nosso do conceito de arquitetura hostil. Estamos chamando de cidade hostil aquela cidade que, em oposição à cidade democrática, não contribui para a realização do direito à cidade, entendido não só como direito aos benefícios da urbanização, mas também, nas palavras de Harvey (2013), como o direito a fazer a cidade diferente, de acordo com as necessidades coletivas.

A cidade hostil é aquela que afasta as pessoas do espaço público, que não só não contribui para o livre encontro delas, mas joga contra este encontro; que reforça a exclusão social, penalizando mais ainda os mais pobres. É a cidade da exclusão, a cidade do capital; uma cidade que aprofunda as desigualdades sociais, ao invés de combatê-las. Uma cidade cujas políticas são arbitradas pelo governo municipal, sem permitir o debate público, o encontro, a troca. Políticas que vão ao encontro de determinados grupos sociais dominantes e de seus interesses nas cidades. É o que ocorre, por exemplo, quando pobres e moradias pobres – que têm impacto negativo no valor dos imóveis (valor de troca) de uma determinada área –, são removidos e afastados para bem longe de uma região de interesse dos empresários da construção civil.

A cidade hostil reforça a concepção da cidade como mercadoria. O valor da cidade não se dá pelo seu uso, pelo que ela proporciona em termos de qualidade de vida, de encontro daqueles que nela vivem, ou ainda, pela possibilidade de transformação da sociedade que ela habilita a partir dos fluxos de integração social. A ação no espaço público (pelos governos) reforça fundamentalmente os valores de troca existentes na cidade. Assim, remover favelas ou afastar a população sem teto de bairros consolidados e urbanizados é um negócio lucrativo para os proprietários de imóveis nesta região, já que esta remoção implica diretamente a valorização de seu imóvel. Da mesma forma, dotar determinadas áreas de equipamentos públicos especiais de grande valor econômico e

cênico também contribuem para a revitalização de uma região e o respectivo incremento do valor dos imóveis destas. Na cidade dita hostil, a população está cada vez mais distante, seja do consumo coletivo, seja da cidade como espaço do encontro e da recriação.

Cidades rebeldes: não é só por 0,20 centavos

Em 2013, eclodiram por todo o Brasil as manifestações de junho, desencadeadas pela revolta ao aumento da tarifa do transporte em várias capitais. O aumento no valor da passagem em vinte centavos foi o estopim para que o Movimento Passe Livre (MPL)⁵⁴ convocasse em São Paulo uma manifestação que, de forma impressionantemente rápida, tomou as ruas das principais capitais do Brasil. Subjacente a ela estavam a indignação e a revolta popular contra o descaso dos (des)governos com os transportes públicos e contra a sua crescente mercantilização, transformando o que seria uma necessidade básica fundamental da população – o direito de ir e vir na cidade – num negócio lucrativo.

De fato, mesmo a agenda do direito à cidade – experimentada pelos governos democráticos populares municipais na década de 1990, e iniciada no governo federal em 2003 com a eleição de Lula – foi sendo abandonada, abrindo espaço para um ciclo de mercantilização da cidade fundado na mercantilização dos serviços essenciais urbanos (água, energia, iluminação, transportes...) e na cessão das áreas e dos equipamentos urbanos mais valorizados e rentáveis na cidade para a iniciativa privada. Esse ciclo tende a se acirrar, cada vez mais, com o golpe político sofrido pela presidenta Dilma, do Partido dos Trabalhadores, em 2016, que traz para o núcleo central de gestão as forças mais conservadoras e neoliberais da política brasileira.

A negação do direito à cidade não se expressa somente na privação do direito de ir e vir. A mobilidade urbana está tão comprometida quanto está também a realização do direito à moradia digna: os espaços reservados aos pobres nas cidades carecem de... cidade. O principal programa estatal de atendimento à habitação de interesse social, o Programa Minha Casa Minha Vida, tem deslocado um número considerável de famílias para as periferias distantes, fronteiras entre o urbano e rural que carecem de urbanidade, de espaços urbanos que acolham as pessoas e que possibilitem o encontro e o desenvolvimento de suas capacidades criativas.

As mobilizações não pararam em junho de 2013; elas continuam tomando as ruas das cidades, as escolas, os equipamentos culturais. São inúmeras manifestações e ocupações que expressam a retomada do espaço público pelo público e por coletivos que clamam pelo direito à vida urbana, pelo direito a uma cidade para as pessoas, comprometida

54 O Movimento Passe Livre (MPL) se autodeclara um movimento independente, apartidário, autônomo, que tem como principal luta um projeto de transporte público e gratuito, fora da iniciativa privada, que promova a democratização do acesso ao espaço e serviços urbanos para o conjunto da população. Foi criado em 2005, em Porto Alegre, na Plenária Nacional pelo Passe Livre.

com o seu livre encontro e troca, onde os valores humanos estejam acima dos valores materiais e do desejo de enriquecimento de alguns. Uma cidade onde os benefícios da urbanização sejam desfrutados por todos: serviços de transporte de qualidade; moradia digna, sem violência urbana; saúde e educação públicas de qualidade. Estes movimentos e coletivos – do Passe Livre, de Moradia e Reforma Urbana, de Sem Terra, da Cultura, da Juventude – reclamam, em tempos de avanço neoliberal e privatização das cidades pelos seus (des)governos, o direito de mudar a cidade, subverter a lógica dominante e submeter os interesses de alguns aos interesses coletivos.

Conclusão: cidades democráticas, cidades hostis ou cidades rebeldes?

Cena 3: sexta-feira, Cinelândia, centro do Rio de Janeiro. VLT passando pela Av. Rio Branco, antiga Av. Central – a boulevard dos trópicos do início do século XX. Na Candelária, a população se concentra, rumo a mais uma manifestação contra o golpe político em curso. No meio do caminho, o Palácio Capanema, pedra fundamental da modernidade da arquitetura e do país: ocupado. Ocupado por grupos e coletivos do movimento cultural que se manifestam contra a ruptura democrática, contra os arbítrios de um governo interino e ilegítimo. A rede de educação pública estadual em greve, várias escolas ocupadas pelos estudantes, e o diálogo entre Estado e sociedade inexistente. O espaço público, o espaço do diálogo e do encontro se faz nas ruas, nas mobilizações, nas ocupações, no conflito.

Convivemos hoje com cidades que são mais hostis e rebeldes do que democráticas. Vultuosos investimentos públicos são feitos em infraestruturas urbanas e megaprojetos, à revelia da discussão em instâncias legítimas de participação. Ao mesmo tempo, há muito tempo não se vê tanta manifestação. Fim do ciclo democrático popular ou ressignificação das lutas? De fato, no âmbito da política nacional urbana, os representantes que estiveram ocupando as cadeiras de conselheiros nunca saíram das ruas e, por muitas vezes, conjugaram a ação nas esferas institucionais, como nos conselhos de gestão, com a ação direta, em jornadas nacionais de luta pela moradia e reforma urbana. Essa atuação conjugada possibilitou muitas conquistas, a exemplo da aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e da criação de fundos públicos que financiassem a produção autogestionária de moradias sociais por grupos e associações populares.

Os movimentos e coletivos que se organizaram ao longo das décadas de 1970 e 1980 construíram uma nova forma de fazer política, que acabou por quebrar com o autoritarismo do regime vigente, dando vez a uma nova ordem social democrática. Vivemos tempos de transição, de conflitos – afinal, desenvolvimentos (sociais e urbanos) desiguais traçam o cenário para o conflito social. Ao mesmo tempo em que as desigualdades tendem a se aprofundar, cresce a organização social e a presença no espaço público. Como aponta Harvey (2013, p. 34), “o direito à cidade não é um presente. Ele tem de ser tomado pelo movimento político”.

Questões para reflexão

1. Como você vê a sua cidade: democrática, hostil ou rebelde? Por quê?
2. Como você participa para mudar a realidade do seu bairro? E da sua cidade?
3. Existem conselhos de políticas urbanas na gestão da sua cidade? Qual o poder de decisão que estes espaços têm sobre as políticas de transporte, de uso do solo, de habitação e saneamento ambiental da sua cidade?

Bibliografia

- QUINN, Benn. *Arquitetura Hostil: as cidades contra os seres humanos*. Carta Maior, 12/07/2014. Disponível em Carta Maior: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Arquitetura-hostil-as-cidades-contra-os-seres-humanos/38/31362>
- HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo e Carta Maior, 2013, p. 27 a 34.
- LEFBVRÈRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2008.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *O Golpe Político e a Inflexão Conservadora na Política Urbana*. Série Especial: o Direito à Cidade em Tempos de Crise. Le Monde Diplomatique., Junho de 2016. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3227>

O impacto dos megaeventos e da militarização na vida favelada

Gizele Martins⁵⁵

Nos últimos 10 anos, as favelas cariocas passaram por grandes e fortes transformações que alteraram a vida de muitos moradores. Atualmente, 49 favelas têm sofrido com a presença da invasão da Unidade de Polícia Pacificadora, as UPPs. Além disso, desde 2009, a Prefeitura publicou em jornais comerciais do Rio de Janeiro que 119 favelas seriam removidas – eles já cumpriram parte da promessa, removeram a metade desta lista. De acordo com dados retirados do relatório divulgado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, em um curto período de tempo, de 2010 até 2015, mais de 77 mil pessoas foram removidas de suas antigas casas em nome de grandes obras para a realização dos megaeventos.

As UPPs começaram a ser implementadas nas favelas cariocas em 2008, sendo esta uma política do Governo do Estado, da época do governador Sérgio Cabral, junto à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro, sob a gestão de José Mariano Beltrame. Estas duas ações trouxeram grandes transtornos à vida cotidiana dos moradores de favelas. São impactos que mexeram e ainda mexem com a estrutura da favela não só em seu espaço territorial, mas na vida emocional, subjetiva e identitária de cada favelada e favelado. Afinal, são mais de 100 anos de construção e resistência diária das favelas no Rio de Janeiro: há mais de um século que essa população favelada convive com a segregação dentro de uma cidade que se mostra cada dia mais racista.

Vivemos em uma sociedade que criminaliza, violenta, marginaliza e mata. Enxerga a favela como um problema, inventou que ela é um inimigo a ser combatido. É uma sociedade que ainda aceita que corpos negros, pobres e favelados estejam no chão em nome de uma guerra inventada pelo próprio Estado. É uma sociedade que apoia a remoção de pobres e aprova a invasão das UPPs nas favelas; uma sociedade que não enxerga a atual militarização da vida impondo barreiras e fazendo morrer a memória da favela.

É histórica a militarização da vida no espaço favelado

A militarização da vida sempre esteve presente no espaço favelado, afinal, a presença da polícia como um único “direito” oferecido à favela sempre esteve por perto: invadindo

⁵⁵ Jornalista pela PUC-Rio e mestranda em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas (UERJ-FEBF). Por mais de 10 anos atuou no jornal O Cidadão, meio comunitário que há 17 anos circula no Conjunto de Favelas da Maré.

ruas, matando a juventude negra e pobre, interferindo no dia a dia destes espaços – dentre outros sérios problemas que ocorrem todos os dias.

É certo que, com a chegada das UPPs nessas 49 favelas, a vida piorou. Relatos de moradores mostram que a atuação desta chamada polícia cidadã é de massacre e tiroteios constantes, obrigando ainda as pessoas da favela a mudarem seus comportamentos, como a fala, a cor do cabelo, as roupas. Há nas favelas com UPP, até hoje, a proibição dos bailes funks e de festas nas ruas, como também a proibição da circulação dos transportes alternativos (mototaxistas, kombis e vans), que são serviços considerados fontes de renda para muitos moradores. Outro tipo de interferência é a entrada da polícia pacificadora nas salas de aula das escolas públicas. No imaginário, é possível que os policiais assim façam com a intenção de tornar normal às crianças sua presença nas escolas e em toda a favela.

Para além de tudo isso, a legalização de luz, água e impostos torna-se um grande problema enfrentado pelos moradores a partir da chegada da UPP nas favelas. Isso porque, com tais legalizações, o terreno fica encarecido, e os moradores não conseguem pagar um aluguel mais caro e ainda comprar comida e pagar as contas. Esse processo é chamado de gentrificação: quando antigos moradores saem – porque não podem mais pagar pelo espaço – e novos surgem naquele local – os ‘gringos’ ou moradores de classe média oriundos de bairros próximos àquela favela. Em outras palavras, uma política de substituição da população da favela. O que resta de alternativa para os moradores é abandonar a favela de origem, o seu local de construção de vizinhança, de vida, de sobrevivência, e ir à procura de outras favelas em que a convivência seja mais acessível financeiramente.

Também conhecida como ‘remoção branca’, a gentrificação é a expulsão dos moradores de seus locais por causa das empresas que chegam. Embora surja como um projeto de inclusão e os governantes afirmem que é a chegada de novos direitos, a gentrificação é, na verdade, comércio, exploração e, conseqüentemente, expulsão dos moradores antigos para favelas mais distantes dos centros urbanos.

A militarização como um projeto de cidade para a chegada dos megaeventos

Durante os Jogos Panamericanos realizados em 2007, o Conjunto de Favelas da Maré sofreu com as ameaças de remoções. A favela de Mandacaru, uma das 16 favelas da Maré e principal ameaçada, é ainda hoje um local de extrema pobreza, onde moradores sobrevivem em barracos, em meio à lama e esgoto. Na época, a Prefeitura, no lugar de garantir melhorias no local ou negociar um valor digno que permitisse aos moradores comprar novas casas, ofereceu quantias muito baixas. Com valores absurdos, que variavam de R\$ 800 à R\$ 5 mil por cada barraco, os moradores enfrentaram a Prefeitura e decidiram brigar por sua permanência. Cadastraram-se, protestaram e exigiram melhorias no próprio local – algo que nunca ocorreu.

Para além das ameaças de remoções desse período, a favela da Maré também já sofria com a militarização e com a repressão por causa dos grandes eventos esportivos. A vida mareense – palavra inventada pelo jornal O Cidadão da Maré para trabalhar a identidade local – foi mais uma vez interrompida pelas forças armadas. Era difícil a circulação pela favela ou para fora dela, já que era grande o número de policiais e forças nacionais pelas entradas da favela, tudo para dar lugar à diversão dos turistas e dos ricos que circulavam na cidade dita maravilhosa durante o Panamericano. O megaevento serviu como desculpa para a retirada de direitos e sua substituição pelas forças armadas.

Em 2013, as Forças Nacionais, o Bope e o Choque ocuparam as 16 favelas da Maré para a realização de mais um megaevento: a Copa das Confederações. Toda a cidade estava em protestos nos bairros do centro do Rio, mas os moradores da Maré, que tentaram ocupar a Avenida Brasil e pedir pelo direito à vida, foram impedidos pelas forças armadas. Na madrugada do dia 25 de junho, 13 pessoas foram assassinadas.

A invasão do Exército na favela da Maré

Por estar próximo às vias expressas como Linha Vermelha, Avenida Brasil e Linha Amarela, e do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, o Conjunto de Favelas da Maré, envolvendo suas 16 favelas, foi invadido pelo Exército durante a Copa do Mundo, realizada na cidade em 2014. Os moradores da Maré foram forçados a conviver com tanques de guerra, soldados armados circulando nas ruas e revistas, além de constantes tiroteios durante um ano e cinco meses. Tudo isso foi investido pelo próprio Governo Federal.

De acordo com dados revelados pelo Diário Oficial da União, a iniciativa, publicada por meio de medida provisória (número 642) assinada pela presidente Dilma Rousseff, levou à “mobilização de cerca de 2.500 militares (incluindo 200 PMs) [e] teve um custo: cerca de R\$ 1,7 milhão por dia”. Em outras palavras, o governo investiu um alto custo diário durante o período que o Exército esteve na Maré, mas foi todo um investimento para controle interno. A presença armada do Estado se fazia presente alterando completamente a vida diária desta favela. Ocorreram remoções, assassinatos, estupros, tiroteios, toque de recolher, abusos, invasões de casas; foram muitas as violações de direitos humanos.

Os comunicadores comunitários relatavam diariamente tudo isso em seus jornais, sites e páginas do Facebook, e mostravam ainda a própria censura que eles mesmos vivenciaram durante o período que o Exército permaneceu na Maré. Foi um período de grande impacto na vida dos moradores locais. Toda a favela sofre até hoje com os traumas mesmo, após a saída deles da favela.

A censura da comunicação comunitária: é proibido falar nas favelas militarizadas

Em relatório produzido pelo Fórum de Juventudes do Rio de Janeiro em 2015, intitulado 'Militarização das Favelas do Rio de Janeiro', constam inúmeras denúncias de comunicadores ameaçados, revistados e afastados de seus locais de moradia e atuação. Nas favelas da Maré, do Alemão, Mangueiras, Jacarezinho, Santa Marta e em outras também invadidas pelas UPPs, o mesmo aconteceu e ainda ocorre.

Em entrevista, a comunicadora comunitária Thaís Cavalcante, atual coordenadora do jornal comunitário *O Cidadão*, que circula na Maré há 17 anos, revela que fazer comunicação dentro das favelas tem sido algo bem delicado há alguns anos:

Nós nos sentíamos limitados para poder relatar e fotografar o que acontece. Seja a respeito do exército ou de um evento cultural cotidiano. Já recebi gritos de um militar, sobre como falar ou dar bom dia. Mas não respondi. Ninguém é obrigado a ser educado com o opressor. Como comunicadora sempre tive cuidado com o que fazia próximo a eles. Mas muitas vezes tive que me identificar, de que veículo eu era, qual o site, qual meu nome...etc.

Outro caso é o de Naldinho Lourenço, descrito no relatório do Fórum. Em outubro de 2014, o fotógrafo e morador do Conjunto de Favelas da Maré foi revistado pelo Exército e pela Polícia Federal e impedido de registrar uma operação na Vila do João. Quase todas as fotos, feitas com o celular de Naldinho, foram apagadas pelas autoridades sem motivo aparente. O fotógrafo publicou tal abuso em sua página do Facebook, trazendo assim o questionamento sobre a censura praticada contra mídias de favelas após a entrada das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

Estes fatos não têm ocorrido por acaso. Comunicadores têm sofrido censuras, ameaças, ou vêm sendo expulsos do seu próprio local de moradia por denunciarem as violações de direitos. São notícias que as mídias comerciais não mostram, que a sociedade não sabe, que as organizações de direitos humanos não têm conhecimento.

É grande a criminalização da pobreza, é crescente a militarização da vida, é cada dia maior a remoção das favelas. E a convivência obrigatória dos moradores de favelas com as forças armadas é cada dia mais insuportável. É prisão, corpo no chão. Além das remoções, gritos, revistas e todas as outras formas violações de direitos que já foram colocados aqui neste artigo.

Diante de todos esses relatos, de todo esse histórico pelo qual as favelas cariocas vêm passando, principalmente nos últimos anos, é preciso que a sociedade questione a forma com que a vida favelada tem sobrevivido. É preciso que o Estado garanta direitos, e garantir direitos não é oferecer tanques. Prover direitos é garantir educação, moradia, saúde, cultura e não retirar, com a militarização, cada direito já conquistado pelos próprios moradores das favelas cariocas nestes mais de 100 anos de muita resistência e construção diária de sobrevivência.

Questões para reflexão:

1. Como os megaeventos esportivos têm impactado a vida dos moradores da cidade do Rio de Janeiro, especialmente nos territórios mais pobres?
2. Como pensar uma política de segurança pública que seja capaz de garantir a segurança de todas as cidadãs e cidadãos, sem que, para isso, territórios de favelas sejam violados pelas forças de segurança que deveriam protegê-los?
3. Qual o papel da comunicação comunitária nesse processo?

Infanticidades: cidades que matam a infância

Márcia Gatto⁵⁶

Quem são, qual o lugar que ocupam crianças e adolescentes que estão em situação de rua? Quais ações e intencionalidades do poder dominante são direcionadas junto a esse público, no modo de produção capitalista, e quais são as consequências?

Para responder a essas perguntas, é necessário fazermos uma leitura aprofundada dos movimentos, conexões e determinações estabelecidas, bem como de suas contradições, enquanto elementos do processo histórico. Conhecer a realidade em sua totalidade é necessário para integrar os diferentes fatos da vida social. Saber distinguir o que é aparente de sua essência.

Para analisar e compreender as práticas do poder dominante⁵⁷ de enfrentamento da situação de rua de crianças e adolescentes na cidade do Rio de Janeiro, é necessário entender as conexões desse fenômeno com o processo histórico da realidade social e seu movimento dialético, assim como a produção de subjetividades que permeia e dá sustentação a essas práticas.

Muitos são os fatos que integram a realidade dessas crianças e adolescentes. Os fenômenos não são isolados, imutáveis. Não se pode conceber um fenômeno deslocado do processo histórico/social, como algo natural, como se esse grupo social fosse responsável pela sua situação.

Falar da História da Assistência à Infância no Brasil é remontar um período de contradições, abusos e discriminação contra crianças e adolescentes, desprovidos de direitos e sequer de voz. Excluir é ignorar o outro, desconsiderar. No Brasil, a exclusão se tornou regra. É comum, é natural excluir o que nos incomoda. Invisíveis para a maioria da sociedade, crianças e adolescentes em situação de rua só se tornam visíveis quando entram em algum tipo de tensão com a sociedade, como quando praticam algum delito, ou ferem a estética da cidade e o conforto da classe dominante. Este tipo de conformação da sociedade tem feito com que legitimemos, por atos e/ou omissões, um processo de violações de direitos, em especial da população negra e empobrecida, que está em situação de abandono nas ruas e vielas de nossas cidades.

Claramente diagnosticado há mais de 100 anos como “gravíssimo”, o “problema da infância”, invariavelmente associado à pobreza, em momento algum foi enfrentado como uma proposta séria e politicamente viável de distribuição de renda, educação

⁵⁶ Márcia Gatto é doutoranda em Políticas Públicas e Formação Humana, Coordenadora da Rede Rio Criança.

⁵⁷ Enquanto poder dominante considero, principalmente, o Poder Público (Governo Estadual e Municipal) e a Mídia; Enquanto práticas do poder dominante, destaco o recolhimento e o encarceramento.

e saúde. Dificilmente, no passado ou no presente, a dinâmica do sistema capitalista ensinaria simultaneidade entre crescimento, repartição da renda e justiça social.

A essência do problema está em que, neste mecanismo da economia, não estão contidos os valores da justiça e da ética, da igualdade e do respeito às diferenças, mas sim categorias bastante distintas de eficácia, eficiência, produtividade e resultados. Essas são categorias dominantes do neoliberalismo, que engendram todo um mecanismo ainda mais cruel de exclusão, colocando à margem da aprendizagem, do desenvolvimento e das forças produtivas um segmento considerável da população, principalmente este que se encontra em situação de abandono e miséria nas ruas dos centros urbanos. Herdeiros de um processo histórico excludente – incapaz de absorver a força de trabalho excedente pela progressiva diminuição da oferta de emprego como consequência da diminuição da demanda de trabalho vivo e do aumento do trabalho imaterial e qualificado – essa população em situação de rua, considerada supérflua, descartável, desnecessária, indesejável ao capital é objeto de constante supervisão e controle.

As políticas públicas adotadas pelo governo municipal do Rio de Janeiro, bem como por outras grandes metrópoles do mundo, para o enfrentamento da situação de rua da população empobrecida (mendigos, desempregados, sem-teto, crianças e adolescentes em situação de rua, etc.), pouco avançaram em sua filosofia e prática. Em pleno século XXI, observamos ainda a permanência e manutenção de práticas arbitrárias, de viés eugênico e higienista, reforçadas pela mídia na veiculação de notícias discriminatórias e criminalizadoras, que fortalecem o anseio de grande parcela da sociedade pela retirada dessas pessoas de suas calçadas, praças e avenidas. Também se observa a produção de subjetividades que desqualificam aquele que é diferente, transformando determinado grupo social numa ameaça, um perigo para a sociedade e, conseqüentemente, a necessidade de repressão, expulsão, contenção, encarceramento, ou mesmo, eliminação.

A criminalização da pobreza tem sido como uma regra que vem se perpetuando ao longo do tempo. Segundo Loïc Wacquant (2001), um fator que não podemos desconsiderar, pois complica gravemente o problema, é o recorte da hierarquia de classe e da estratificação etnorracial e a discriminação baseada na cor, endêmica nas burocracias policial e judiciária. Sabe-se, por exemplo, que os indiciados de cor “se beneficiam” de uma vigilância particular por parte da polícia, têm mais dificuldade de acesso à ajuda jurídica e, por um crime igual, são punidos com penas mais pesadas que seus comparsas brancos. (...) Penalizar a miséria significa aqui “tornar invisível” o problema negro e assentar a dominação racial dando-lhe um aval de Estado (WACQUANT, 2001, p.09-10).

A produção e a difusão da cultura do medo são grandes aliados para legitimar ações repressivas e criminalizadoras contra a chamada “classe perigosa”. A autora Vera Malaguti (2003) diz que:

(...) no Brasil a difusão do medo do caos e da desordem tem sempre servido para detonar estratégias de neutralização e disciplinamento planejado das massas

empobrecidas. (...) a hegemonia conservadora da nossa formação social trabalha a difusão do medo como mecanismo indutor e justificador de políticas autoritárias de controle social. (...) Historicamente este medo vem sendo trabalhado desde a visão colonizadora da América, na incorporação do modelo colonial escravista e na formação de uma República que incorpora excluindo, com forte viés autoritário (MALAGUTTI BATISTA, 2003, p.23).

Essa forma de intervenção do Poder Público carioca junto à população que se encontra nas ruas tem muita referência com o que observamos no modelo americano, que vem sendo adotado desde a implementação do Programa de Segurança “Tolerância Zero”, em 1993. Ao estudarmos a literatura que trata da progressão do sistema neoliberal, seus instrumentos de ampliação do sistema carcerário e penalização dos pobres, recaímos no exemplo dos EUA. Não obstante, observou Loïc Wacquant (2007):

(...) A incontestável hegemonia do pensamento neoliberal sobre segurança (...) oculta o fato de que as sociedades contemporâneas dispõem de pelo menos três estratégias principais para tratar as condições e as condutas que julgam indesejáveis, ofensivas ou ameaçadoras. **A primeira consiste em socializá-las**, isto é, agir no nível das estruturas e dos mecanismos coletivos e que as produzem e as reproduzem. (...) deve-se construir ou subvencionar alojamento, ou ainda assegurar-lhes um emprego ou um rendimento que lhes permita encontrar um refúgio no mercado habitacional. **A segunda estratégia é a medicalização**, isto é, considerar que uma pessoa vive nas ruas porque sofre de dependência ao álcool, é viciada em drogas, ou tem problemas de saúde mental, e, portanto, (...) deve ser tratada por profissionais de saúde. **A terceira estratégia do Estado é a penalização**. (...) O nômade urbano é etiquetado como delinqüente (...) e tratado enquanto tal; ele deixa de integrar o contingente dos “sem-teto” quando é colocado atrás das grades. (...) A penalização serve aqui como uma *técnica para a invisibilização dos “problemas” sociais* (...) (WACQUANT, 2007, p. 21)⁵⁸.

Lembrando-nos períodos tenebrosos da história brasileira (Escravidão, Ditadura Militar) – em que pessoas que se encontravam em situação de mendicância, ou outras formas consideradas “suspeitas”, eram criminalizadas pelo simples fato de estarem nas ruas – o Poder Público, fazendo uso da força e violência policial, tem violado direitos em nome da proteção. À margem dos direitos fundamentais e de políticas que respondam concretamente às suas reais necessidades, à margem dos benefícios da cidade, com muito poucas ou quase nenhuma possibilidade de escolarização e qualificação profissional, crianças e adolescentes em situação de rua cada vez mais se distanciam dos processos produtivos, aprofundando-se as desigualdades e reduzindo suas condições de acesso a uma existência social cidadã plenas.

58 Grifos meu.

Infanticidades - Contextualizando a questão

O ano de 2015 foi um ano particularmente difícil. O Rio de Janeiro, apresentou um cenário de violação e retrocessos extremamente graves em relação aos direitos humanos de crianças e adolescentes, seja das que estão em situação de rua, seja das provenientes da periferia e de comunidades empobrecidas. O grande número de Audiências Públicas realizadas no período nos aponta uma dura realidade, na qual violência, repressão, encarceramento e extermínio, principalmente da juventude pobre e negra, têm tido proporções altíssimas. De acordo com os dados do Mapa da Violência 2015, os homicídios representam quase metade das causas de morte entre jovens de 16 e 17 anos. O estudo do sociólogo Julio Sackob revela que 46% dos jovens mortos nessa faixa de idade foram assassinados no Brasil. O Mapa da Violência ainda destaca que o Brasil é o 3º país do mundo em homicídios, especialmente de jovens entre 15 e 22 anos, apresentando índices maiores que países em guerra.

A Operação Rio Verão, da qual fez parte as Secretarias de Ordem Pública, Segurança Pública, Polícia Militar e Guarda Municipal, foi antecipada e trouxe com ela uma série de violações. O Governo Estadual e Municipal do Rio de Janeiro uniram-se num claro desrespeito à lei e ao estado de direito com a intensificação das operações. Denúncias foram feitas com relação às arbitrariedades cometidas por policiais contra o direito de ir e vir de adolescentes “supostamente” perigosos, que foram retirados do coletivo em blitz montada pela PM nas ruas de acesso às praias, ou mesmo, impedidos de entrar no ponto final de ônibus na zona norte e na periferia que tinham destino à zona sul da cidade.

Pobres e, em sua maioria, negros, vindos das periferias e favelas do Rio, sem camisa, de chinelos, sem documentos e dinheiro, os adolescentes tornaram-se alvo dessas operações que funcionavam como “medida de prevenção”, ou mesmo de “proteção”, segundo declaração de gestores da cidade do Rio (Prefeito, Governador, Secretário de Segurança). A mídia, por sua vez, contribuiu para a instalação do medo e para a produção de uma imagem acerca dos “jovens perigosos” com a divulgação sistemática de imagens de roubos, furtos e arrastão nas praias e outras áreas da cidade, o que gerou um clima muito desfavorável aos jovens objetos das ações, bem como estimulou a ação de “justiceiros”. Dessa forma, não surtiram muito efeito as ações da Defensoria Pública e do Juiz da 1ª Vara da Infância, Juventude e Idoso, promovidas para garantir o direito de ir e vir dessas crianças e adolescentes. Mais de 70 linhas de ônibus para a zona sul da cidade foram retiradas e/ou tiveram percurso modificado pelo Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes.

A superlotação nas unidades de internação do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) tem sido também objeto de denúncias. O DEGASE tem hoje três vezes mais adolescentes cumprindo medida de internação que sua capacidade. Em 2010, a média de entrada eram 10 adolescentes diários; hoje, são pelo menos 25

adolescentes diariamente! Essa realidade já representa um aumento de aproximadamente 300% do encarceramento de jovens.

Devido a essa forma de atuação arbitrária, várias Instituições de Direitos Humanos e Organismos Internacionais manifestaram seu repúdio, posicionando-se contrariamente às medidas adotadas pelo Poder Público do RJ, e denunciando a intensificação de uma política repressiva e higienista, especialmente em decorrência dos Megaeventos, sobretudo, os Jogos Olímpicos 2016.

O retrocesso, o avanço do conservadorismo e a ampliação das medidas de repressão e de encarceramento denunciam um cenário de muitas violações de direitos humanos, no qual especialmente adolescentes e jovens, em sua maioria negros e pobres, são as maiores vítimas. Estão fazendo de tudo para deixar bem claro que a cidade, definitivamente, não lhes pertence!

Questões para reflexão

1. Como você avalia o tratamento que o poder público dá as crianças e adolescentes em situação de rua da sua cidade?
2. Quais são as representações dominantes que reproduzem o preconceito?
3. Que ações e políticas podem ser promovidas para garantir o direito à cidade das crianças e adolescentes em situação de rua?

Referências bibliográficas:

MALAGUTTI BATISTA, V. *O Medo na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

----- *Punir os pobres*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

Instituto Raízes em Movimento: um canto à experiência

*Instituto Raízes em Movimento*⁵⁹

O Instituto Raízes em Movimento surge no ano de 2001, a partir de inquietações e engajamento político de jovens e alguns universitários, em proposição e ação que visavam atenuar alguns problemas do Complexo do Alemão relacionados a insistência (ou ausência) de tipos de políticas públicas mal elaboradas para os espaços de favelas, dentre as quais se destacam: ações assistencialistas no campo da cultura e negação do direito à cidade. Tais jovens haviam participado de um projeto de ensino de jovens e adultos e se organizavam em torno de um curso pré-vestibular.

Atuação do Instituto

A trajetória do Raízes em Movimento é marcada pelo engajamento com outros coletivos, como a luta pela implementação do Conselho de Saúde do Complexo do Alemão (CONSA), a criação do Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM) e a gestão do Trabalho Técnico Social do PAC; mas também por iniciativas próprias em ações culturais e de protagonismo local como o Tintarte, o Cineclube, o Adubando Raízes Locais, o Circulando: diálogo e comunicação na favela, o Vamos Desenrolar: oficina de produção de conhecimento e, mais recentemente, a construção do Centro de Pesquisa, Documentação e Memória do Complexo do Alemão (CEPEDOCA).

De modo geral, essas ações se articulam no CEPEDOCA, que tem como pilares a reconstrução da memória do Complexo do Alemão e a forma como, a partir dela, uma história de lutas e da cidade pode ser recontada. Além disso, o CEPEDOCA está voltado para a formação de novos quadros de reflexão e ação no território, propondo ainda a construção diferenciada de conhecimento, de modo a estabelecer o diálogo entre saberes acadêmicos e não acadêmicos. Entendemos que o conhecimento é um elemento estratégico na produção de cidades desiguais, e, da mesma maneira, as formas pelas quais ele é produzido e difundido devem ser disputadas e reinventadas com perspectivas de uma sociedade mais justa.

Uma das ações através das quais se manifesta essa perspectiva dialógica da construção dos saberes é o *Vamos Desenrolar*. Idealizada como uma oficina de produção de conhecimento e memórias, o *Vamos Desenrolar* se caracteriza pela realização de encontros em praça pública nos diversos locais do território, onde pesquisadores dos mais

⁵⁹ Esse artigo foi escrito pelo coletivo do Instituto Raízes em Movimento, baseado no Complexo do Alemão, Rio de Janeiro, tendo como autores: Sidney Ottoni, Renato Tutsis, Thiago Matioli, Alan Brun, David Amen, Bruno Coutinho e Ricardo de Moura.

variados temas e/ou moradores com trajetórias ligadas ao tema em foco no evento animam um debate. O microfone é aberto para pessoas que, apenas passando ou acompanhando o encontro, queiram participar contando e contribuindo com suas histórias.

Outra ação é o *Coletivo de Pesquisadores em Movimento*, do qual os autores desse texto participam. O coletivo tem como objetivo, por um lado, sistematizar uma rede de pesquisa para potencializar a produção de conhecimento sobre o Complexo do Alemão – ou sobre a cidade a partir de lá – e, por outro, pensar maneiras de apropriação desse conhecimento pelas pessoas, seja por meio da produção de memória, da formação de novos quadros, da alimentação de ações diretas ou da reivindicação ante o poder público.

Circulando. Diálogos e comunicação na favela

Embora cada ação das até aqui citadas mereçam maior explanação, dedicaremos, por questões de limitação textual, um capítulo à parte para o *Circulando. Diálogos e comunicação na favela*, pois essa linha de ação, sem dúvida, recria, reinventa e inventa modos de se fazer cultura enquanto potência estética.

Os afetos são determinantes para a criação de fluxos paralelos e para além do regime democrático espetacular, criando circuitos e redes colaborativas desvinculadas do interesse de mercado. Daí surge uma mídia táctica capaz de produzir informação e comunicação (e escapar dos códigos pré-estabelecidos), na qual os interesses são os mais diversos. Uma comunicação do comum que se efetiva na potência de produzir valores próprios, de outros modos de vida, de trabalho, de organização.

A propósito, o nome do evento surgiu a partir das primeiras reuniões que deram origem à sua primeira edição. Em ata de 2006 assim ficou registrada a importância da comunicação e do direito de expressão, além da manifestação de modo ativo: a importância e o direito de todos se expressarem, se manifestarem de forma ativa e por meios ativos, de ganharem visibilidade e partilharem ideias e visões diferentes de mundo. Ainda, a importância de se chamar a atenção para o potencial expressivo e “comunicador” de cada indivíduo e meios que, às vezes, muita gente não vê como meios de transmissão de mensagens. E a importância de se chamar a atenção para a forma estereotipada como os chamados meios de comunicação de massa retratam as comunidades populares e de se indicar, quando não viabilizar, possibilidades de abordagens diferenciadas sobre essas comunidades, por essas comunidades.

Nisso temos o *comum*, que se define como multiplicidade, como diversidade, “como reconhecimento de uma nova configuração dos processos de organização de sujeitos democráticos capazes de expressar potência política”. Potência política (filosófica, estética) que atua de modo horizontal, configurando um espaço que permita criar modos de vida, como também formas de sentir, ver, agir e ouvir diferentes, a partir das múltiplas experiências – produzidas, inclusive, pelo modo de ocupação do espaço. As ruas, os

becos e as vielas ligam-se e interligam-se, conectam-se e desconectam-se com aquilo que de mais potente tem no que nomeamos cidade: a vida.

A potência de comunicar de cada ser humano é, sem dúvida, aquilo que dilacera as formas de expressões redundantes do regime democrático espetacular. Compreendendo isso, *Circulando. Diálogos e comunicação na favela* propõe alargar, circular, comunicar sob as mais diversas formas de expressão artísticas que compõem a favela. Isso implicar dizer que a favela, além de produzir arte, produz vida como forma de existência.

O *Circulando* é um programa que culmina com um evento cultural e de mídias, organizado anualmente no Complexo do Alemão pelo Instituto Raízes em Movimento e abraçado por muitas pessoas e coletivos de diversos lugares do Rio de Janeiro e outros estados. No *Circulando*, entre outras ações, temos exposição de fotografias, apresentações musicais, oficinas, grafites. Um dos objetivos do evento – ao final de um processo de muitas ações – é possibilitar que organizadores, moradores do Alemão e visitantes possam criar ou ampliar as suas formas de comunicação e diversificar as informações trocadas. Em outras palavras, falar mais coisas e coisas novas por meios distintos e mais horizontais.

Diálogos, ações e intervenções sobre dizeres cidades. Nesse sentido, o *Circulando* busca: 1) mostrar as favelas como um lugar de criação e criatividade; 2) incentivar outros moradores do Alemão e demais espaços do que nomeamos cidade a criarem e/ou exibirem suas criações; 3) apresentar para o restante da cidade outros aspectos da realidade local, que não a violência; 4) potencializar a comunicação na favela e contribuir para que os discursos aqui elaborados se façam mais presentes no restante da cidade. O nome *Circulando*, por sua vez, está diretamente relacionado com a comunicação dialógica que o evento prega. O termo sugere que moradores e visitantes “circulem” pela comunidade, quebrem a rotina, vejam com outros olhos, se exponham para conhecer e se comuniquem de diferentes modos.

O *Circulando* é uma ferramenta cuja estética e política indicam que o canal para comunicar é ativo e ativa potencialidades, singularidades. Nesse sentido, o *Circulando* torna-se um espaço importante na inversão da lógica mercantilista da cultura, dos olhares reacionários da cultura sobre culturas (as que escapam do modelo hegemônico e etnocêntrico de dizer o que é cultura) e da imagem dogmática da favela, ampliando as redes de comunicação local para promover a participação coletiva e coletivamente instituir-se como afirmação da vida. Não como cultura de valor cuja visão é etnocêntrica, segregadora, produtora de distinção social – tal como aquela configurada na epopeia de Daniel Defoe sobre *Robinson Crusoé*. Essa é precisamente a cultura como mercadoria, na qual a experiência vivencial é fabricada no modelo de produção capitalista, em que as subjetividades tendem a submeter-se. Por isso, a nossa aposta no *Circulando. Diálogos e Comunicação na Favela* como pura potência, puro devir, puro acontecimento.

Questões para reflexão

1. Como a aprendizados você considera mais importante da experiência do Instituto Raízes em Movimento?
2. Qual a importância de valorização da linguagem, do conhecimento e da criatividade da própria Favela?

AUTORES

Adauto Lucio Cardoso
Ana Lucia Britto
Ana Paula Soares Carvalho
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho
Clara Silveira Belato
Gizele Martins
João Domingues
Luciana Corrêa do Lago
Marcelo Braga Edmundo
Márcia Gatto
Maria Clara Dias
Mariana Albinati
Marina Bay Frydberg
Orlando Alves Santos Junior
Patricia Novaes
Rafael Soares Gonçalves
Rafaelle Castro
Regina Ferreira
Rute Imanishi Rodrigues
Sergio de Azevedo
Taiana de Castro Sobrinho
Victor de Jesus

Apoio



FORDFOUNDATION

ISBN 978-85-7785-536-0



9 788577 855360