



As Cidades Brasileiras e a Desigualdade Socioespacial

Frederico Lago Burnett*

Resumo: O artigo defende a ideia de que a implementação de políticas públicas de habitação de interesse social, originadas em demandas dos movimentos populares por terra e moradia, além de ensejar ações em favor do capital imobiliário e aprofundar a tragédia urbana nacional, tem legitimado práticas clientelistas de grupos políticos locais nos municípios brasileiros. Aproveitando-se de formas domesticadas de participação social – resultado da conjuntura internacional e nacional de desmobilização popular que levou o Movimento da Reforma Urbana a dar prioridade aos procedimentos parlamentares e ao direito urbanístico –, forças políticas conservadoras legitimam uma gestão urbana que, tratando separadamente a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, consolida a segregação espacial, fortalece o domínio do mercado, rende dividendos políticos aos gestores de plantão e reduz a luta por moradia aos limites da propriedade burguesa.

Palavras-chave: Cidade capitalista; política habitacional; gestão urbana; participação social.

Abstract: The paper argues that the implementation of federal public housing policy of social interest, actually a demand of popular movements for land and housing, has deepened the urban tragedy and favored capital and urban land owners. Using domesticated forms of social participation, traditional political forces legitimize an urban administration splitting the city in “legal” and “illegal” city fostering spatial segregation and strengthening capital’s domination.

Keywords: Capitalist city; public housing policies; urban administration; social participation.

1. As Muitas Interfaces da Política Habitacional

As recentes propostas federais de política habitacional, concretizadas por meio de programas como Crédito Solidário, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa, Minha Vida são sinais eloquentes de uma decisão política, em

* Arquiteto formado pela Universidade de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professor assistente do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão. Endereço postal: Rua da Estrela, 472, Praia Grande, São Luís, Maranhão. Endereço eletrônico: flburnett@terra.com.br.

escala nacional, de apoio à produção imobiliária para faixas salariais historicamente fora do mercado. Por meio de tais programas, a população com renda de até três salários mínimos, responsável por mais de 90% do déficit habitacional brasileiro (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007), passaria a contar com condições inéditas de aceder à casa própria.¹ Caso tais políticas se viabilizem de fato e consigam se manter por médio prazo, também são previstos efeitos positivos sobre as práticas da autoconstrução habitacional e das ocupações irregulares. Compondo significativa parcela da paisagem de nossas grandes cidades, tais bairros contribuem para aumentar elevados indicadores de enfermidades e violência entre seus moradores, pois, edificadas à margem da legislação, não contam com infraestrutura nem serviços públicos indispensáveis à vida coletiva. Assim, uma vez consolidadas tais políticas de produção habitacional para as camadas de baixa renda, é válido supor redução significativa nos índices de crescimento e mesmo na transformação de muitos dos bairros populares irregulares, uma vez que o PAC contém propostas de urbanização e regularização de áreas de favelas e palafitas por todo o país.

Entretanto, textos recentes (CINTRA, 2008; MARICATO, 2009; ROLNIK e NAKANO, 2009) sobre as consequências urbanas de tais propostas nos municípios brasileiros, parecem confirmar que, observando a questão de uma perspectiva mais ampla, tais políticas têm determinantes e implicações consideráveis. Evitando o restrito quadro da produção habitacional como atendimento de uma demanda familiar por moradia – e que se traduz em uma arquitetura a ser construída pelo mercado, com área e materiais decididos por seu custo final –, e destacando o caráter coletivo dessa produção, próprio da grandeza do déficit habitacional em nossas cidades –, tais estudos enfocam o problema em sua dimensão urbana e, por este caminho, levantam outras questões. Contornando aspectos relacionados a estatísticas, volume de recursos, formas de captação, contrapartidas estaduais e municipais, as citadas análises têm seu foco na questão da disponibilidade de terra urbana, indispensável para conter a produção habitacional prevista pelos programas federais.

Entendida como “um pedaço da cidade” quando possui infraestrutura e serviços urbanos (MARICATO, 2009, p. 2), a terra urbanizada é uma mercadoria essencial para a reprodução do capital, indispensável como suporte físico dos empreendimentos imobiliários (HARVEY, 1982; SINGER, 1982). Entretanto, ainda quando apropriada por particulares, sua valorização somente se realiza através dos investimentos públicos, necessários para transformá-la naqueles “pedaços da cidade” e que trazem mais e mais aglomeração urbana, um valor produzido pelo trabalho social, decisivo na determinação do preço dos terrenos (VILLAÇA, 2001). Assim, a terra urbana torna-se não apenas a principal variável na urbanidade de determinada localização, mas também um fator decisivo da equação montada para decidir o destino de investimentos imobiliários, pois, associado ao preço da construção, o custo da terra é que, realmente, define o preço final de um imóvel e a margem de

¹ Vale lembrar que a política habitacional do BNH, apesar de periódicos discursos e programas que buscavam relacioná-la com os extratos mais pobres da população, foi muito mais favorável às camadas urbanas de renda média e alta, fato já comprovado por inúmeros estudos (AZEVEDO, 1982; MARICATO, 1997; VILLAÇA, 1986).

lucro a ser apropriada pelo mercado (definições que subordinam a localização do imóvel à renda do consumidor do produto, levando a escolha do mercado a recair nas faixas de maior poder aquisitivo quando se trata de lotes mais valorizados, pois potencializam seus ganhos, fato que torna tais localizações inacessíveis aos mais pobres).

Esse processo explica as razões do interesse que despertam os investimentos imobiliários em áreas valorizadas, mas também as formas com que atua o mercado imobiliário de alta renda no espaço urbano, pois, como o setor não pode ter controle de algo que, por uma parte, é fruto de investimentos públicos em acessibilidade e infraestrutura e, por outro lado, resulta de um processo social de aglomeração urbana – compondo um contexto sociopolítico de difícil previsão (RIBEIRO, 1997), o capital busca interferir no processo por variadas maneiras, das interferências na legislação urbanística às pressões políticas e econômicas sobre o executivo e o legislativo municipais, justificadas publicamente por meio da construção da ideologia dos lugares de seus interesses, relacionando-os à modernidade e ao progresso (VILLAÇA, 2001). Uma prática empresarial que assume um claro viés político e irá culminar, nas cidades capitalistas, na “ideologia do crescimento”, isto é, criação de re-des de “interesses especiais ativos que exercem poder monopolístico sobre o espaço e canalizam o processo de desenvolvimento para certas formas espaciais muito distintas” (GOTTDIENER, 1993, p. 254).

Entretanto, o sentido e a profundidade de tais procedimentos, próprios do sistema capitalista, serão, em última instância, determinados pela história e pela geografia de cada lugar (VILLAÇA, 2001), pois a cidade nada mais é do que a “manifestação material de processos sociais complexos, associados às fases do desenvolvimento capitalista” (GOTTDIENER, 1993, p. 32), dependentes também da correlação de forças sociais e políticas que atuam no espaço urbano. No caso do Brasil, realidade que nos interessa nesta análise, muitos são os estudos a comprovar que, durante o regime militar, o contexto nacional da “ideologia do crescimento” no âmbito do espaço urbano foi amplamente favorável à realização de um processo combinado que unificou controle político e investimentos econômicos na definição de uma política habitacional direcionada para o fortalecimento da acumulação e da reprodução capitalistas (MARICATO, 1997; VILLAÇA, 1986; AZEVEDO, 1982).

O resultado deste processo foi a constituição do mercado imobiliário monopolista (RIBEIRO, 1997) de alta produtividade e grande rentabilidade, mas, como a produção social do espaço urbano é um “produto político de ações pretendidas e não pretendidas” (GOTTDIENER, 1993, p. 288), o seu reverso – ou seus efeitos não-previstos – está materializado em nossas maiores cidades, que passaram por um processo de privatização do solo urbano, destituindo as prefeituras de reservas de terras urbanizadas. Como essas são indispensáveis para a implantação de políticas públicas de habitação e de serviços coletivos, a gestão municipal é obrigada a “ir às compras” cada vez que necessita realizar tais políticas. Estocando seus imóveis com finalidades especulativas, os proprietários de terrenos bem localizados se aproveitam da condição de monopólio – em última instância, “monopolização do acesso a uma condição indispensável para qualquer atividade” (SINGER, 1982, p. 22) – para determinar seus altos preços, fazendo valerem as regras do mercado em casos de desapropriação e sobrepondo-se assim ao interesse público (MARICATO, 1996).

Premidas pelas planilhas orçamentárias dos programas habitacionais populares e a reduzida parcela do fundo público destinado às políticas sociais, as prefeituras acabam por recorrer às glebas periféricas, em um movimento que repete e parece perpetuar determinados procedimentos do passado. Isso porque, ainda que o perfil socioeconômico dos destinatários dos investimentos aponte para diferenças de fundo da atual política com aquelas desenvolvidas pelo BNH – apesar de parte dos recursos do programa Minha Casa, Minha Vida estar destinado a rendas mais altas –,² sobressai a possibilidade de que, para realizar as metas propostas pelos inúmeros programas de habitação de interesse social no território do município, será imprescindível a repetição das práticas da década de 1970 – uma época em que os determinantes políticos e econômicos capitalistas, então hegemônicos no regime militar, fizeram com que os grandes conjuntos habitacionais de baixa renda fossem deslocados para onde se poderia encontrar a terra barata daquela equação, que, sendo urbana apenas por estar inserida nos novos perímetros definidos pelos planos diretores municipais integrados, mas destituída de qualquer dos atributos de urbanidade, induziu à periferação das cidades e consolidou a segregação socioespacial, penalizando seus moradores:

Das 4,5 milhões de moradias produzidas com financiamentos do SFH entre os anos 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas, em locais onde a terra é barata por não possuir acesso às infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo, não ter equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, não apresentar oferta de emprego, enfim, por não ser cidade (ROLNIK e NAKANO, 2009).

Então fincados no objetivo de construção do “Brasil Grande” dos militares, que possibilitou altas taxas de crescimento da economia nacional e levou à constituição da indústria monopolista da construção civil (RIBEIRO, 1997), as mesmas justificativas voltam, paradoxalmente, a ser utilizadas, graças à sempre repisada capacidade do setor de gerar empregos de variada capacitação técnica e possuir uma extensa cadeia produtiva, aspectos decisivos em períodos de crise econômica, (que ameaça pescoços, “sejam aqueles adornados por metais preciosos sejam aqueles contornados por golas puídas”) (MARICATO, 2009). De novidade neste cenário *dejá-vu*? Claro que há as razões e os argumentos relacionados com o caráter social das atuais políticas, que buscam aliviar desigualdades seculares e incluir, como cidadã, significativa parcela da sociedade nacional que habita a hoje visível e relevante “cidade ilegal”. Há ainda os aspectos que colocam em pauta, ainda que sub-repti-

² Maricato (2009, p. 3) alerta para o fato de que a elevação do teto do financiamento para a compra de imóveis de até R\$ 500 mil, pode significar ajuda para “algumas empresas que adquiriram terras (por ocasião da abertura de capital na Bolsa de Valores) a tirar projetos das prateleiras”, pois representam uma decisiva alavancagem na compra de terrenos valorizados, muito mais que o hábito da produção de luxo.

ciamente, a questão da inclusão social dos desterrados da cidade e de sua vida urbana, tema marginalmente abordado pelos citados artigos, que centram suas atenções nos determinantes da política habitacional vigente e suas consequências espaciais.

Mas se os dois trabalhos concordam com a iminência de um aprofundamento da nossa “tragédia urbana”, os desdobramentos resultantes das análises são distintos e conflitantes. Em seu texto, Rolnik e Nakano (2009) relembram o potencial do Estatuto da Cidade (EC) e defendem a necessidade de, aproveitando a oportunidade, implantar os instrumentos fiscais e distributivos dos planos diretores para controlar a especulação imobiliária e reservar terras urbanizadas para os mais pobres. Contrariamente, Maricato (2009) entende que a essência da atual política habitacional, claramente explicitada no programa Minha Casa, Minha Vida, está no seu objetivo de “minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil”, limitando as possibilidades de atender ao mercado de baixa renda e construir cidades mais sustentáveis, metas de “uma luta mais longa” “que não se esgota no campo institucional”, como “fazer planos e promulgar leis” (MARICATO, 2009, p. 3).

2. Participação Social Neoliberal: Eficiência, Eficácia e Consenso

Concordando com as observações de Maricato, que enxerga sérios obstáculos na luta por cidades mais justas quando esta fica limitada às formas institucionalizadas de participação política, o presente trabalho desenvolve algumas considerações sobre as consequências, para a autonomia das organizações populares locais, da implementação dos atuais programas de produção de moradia, subsidiados pelo governo federal. Para tanto, retomemos a questão da cidadania, conceito que parece embasar diferentes lutas dos excluídos das cidades brasileiras, surgindo como seu objetivo principal em um contexto de vida política democrática.

Condicionada, do ponto de vista urbano, à ascensão de seus postulantes a proprietários de um imóvel e de um endereço legal, aquela buscada cidadania estaria, em boa parte, subordinada à possibilidade de resolver a situação de exclusão territorial em que vive de 30 a 50% da população de nossas grandes cidades (um imenso contingente humano que, por sua diversificada situação nas relações de produção – trabalhadores da indústria e do comércio, domésticas, autônomos, desempregados, biscateiros –, apresenta uma histórica falta de identidade social e reconhecida instabilidade política (BOITO JR., 2008; OLIVEIRA, 1990), que tem feito de seus membros, simultânea e contraditoriamente, vítimas e aproveitadores de um sempre renovado populismo político nacional). Para Weffort (1980), este populismo é urbano e está sedimentado sobre uma imensa base social que se concentra nas cidades a partir da constituição do moderno Estado brasileiro e que tem seu caráter político dado pela fragilidade econômica da burguesia nacional, incapaz que foi de subordinar o capital agrário e liderar a industrialização do país – falhando na tarefa de fazer a revolução burguesa (FERNANDES, 2006) e delegando aos representantes políticos e à burocracia estatal a tarefa de modernizar a nação, mas preservando patrimonialismo e clientelismo arcaicos coloniais (MARTINS, 1994).

“Organizadas” em torno do caudilho, do “pai dos pobres”, assim as massas urbanas serviram de suporte e reprodução de práticas de favores e manutenção de

privilégios, configurando um verdadeiro círculo vicioso que, construído sobre uma nação de desigualdades, já foi chamado por Ermínia Maricato de “país do clientelismo”:

Em uma favela de Cubatão, sobre as palafitas, não há nem como chegar à última palafita, quanto mais resolver um conflito. Não há corte nem tribunal. Porém, não podemos dizer que o Estado está totalmente ausente. O que existe é uma relação de clientelismo. Ou seja, o Estado chega de forma perversa. Ele chega sob a forma universal da política do favor, por meio das trocas. Você me dá o seu voto e eu te dou a ambulância de que você está precisando (CINTRA, 2008).

Mais tarde integrantes dos saudados Novos Movimentos Sociais, o percurso dos movimentos urbanos – por terra e moradia, dos feministas, negros e ambientalistas – recrudescer na América Latina simultaneamente aos processos de esgotamento de ditaduras militares, que no Brasil iria ter sua sorte selada pela decisiva mobilização operária e a constituição do Novo Sindicalismo, em muito ajudados pela crise de realização capitalista e o esgotamento do “milagre brasileiro”. Guindados ao protagonismo da cena política, em parte como reflexo da onda do maio parisiense de 68 – que se insurgiu contra a rigorosa e arcaica estrutura produtiva do fordismo e sua hierarquia de valores consumistas massificados (HARVEY, 2004) –, em parte como consequência do impasse que acometeu o ideal socialista e as forças políticas – com a queda da URSS e do muro de Berlim –, os movimentos urbanos se juntaram aos partidos políticos e sindicatos operários nos esforços para reformar o Estado capitalista, em ondas que se sucederam pelo mundo afora e acabaram desembocando na crise estrutural do sistema dos anos 1970. Para muitos (PETRAS, 1999; BORON, 1994), neste momento e mais uma vez a incapacidade da esquerda em pôr abaixo o capitalismo permitiu-lhe uma sobrevida e uma reação que, aproveitando-se da própria crise para encurralar movimentos operários e cooptar muitos dos antigos opositores, levou à hegemonia neoliberal do final do século XX (ANDERSON, 2007).

Sob essa nova conjuntura, desfavorável aos contestadores – que passaram a ser enquadrados como contrários ao “interesse geral” e ao “bem comum” da nação perante a crise fiscal que ameaçava a governabilidade –, os movimentos urbanos, tal qual as marés (OLIVEIRA, 1990), não apenas refluíram, como também foram se abrigar debaixo das protetoras e seguras asas do Estado – mas um Estado não mais identificado com o conciliador bem-estar social, mas sim com eficiência e eficácia neoliberais, regidas pelo insensível mercado. Nessa nova situação, os movimentos urbanos, como movimentos de minorias e de urgência (BOITO JR, 2008), expõem toda a sua incômoda posição, semelhante aos “intelectuais flutuantes” de Karl Mannheim que, em sintonia com a conjuntura política e tal qual “pluma ao vento”, podem pousar à esquerda ou à direita, pois sua condição em relação ao sistema produtivo os faz pender ora para o capital, ora para o trabalho (LÖWY, 2007).

No caso específico dos movimentos por terra urbana e moradia, a assimilação de suas demandas e a aproximação dos seus quadros aos novos espaços institucionais

de participação social, percorrerá um longo e tortuoso caminho que, à semelhança dos demais movimentos urbanos e diferentemente de seus correlatos rurais, levará militantes e reivindicações para o interior de salas climatizadas de negociação e o conagração em conferências e conselhos com as administrações municipais – uma participação institucionalizada pela Constituição Federal de 1988, que culminará com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, mas cuja construção se iniciou bem antes, com as novas práticas de gestão urbana voltadas para a cidade ilegal, e que, do seu começo promissor e emblemático em Porto Alegre (RS), Santo André e Diadema (SP), parece ter entrado nos trilhos de uma “inclusão” que pouco tem a ver com o que um dia foram seus sonhos e metas.

3. Orçamento Participativo e Reforma Urbana, a “Cidade Ilegal” na Agenda Política

Saudado como práticas socialistas inspiradas na Comuna de Paris e nos *soviets* da Revolução Russa (GENRO e SOUZA, 1999), o Orçamento Participativo (OP) instituiu a democracia direta na gestão da prefeitura de Porto Alegre, uma fórmula adotada para enfrentamento das imensas e urgentes demandas dos bairros populares da capital gaúcha. Paulatinamente, porém, foi se desgarrando daquelas origens progressistas de esquerda, e multiplicou-se por centenas de municipalidades de diferentes matizes ideológicos em todo o país. Se esta “neutralidade” política – que transformou o OP em um processo burocrático, por meio do qual delegados eleitos pela comunidade de-cidem onde aplicar o reduzido percentual do orçamento municipal destinado aos bairros de periferia – parece insuficiente para demonstrar suas limitadas possibilidades em influir na dinâmica da cidade capitalista ou fortalecer uma militância urbana autônoma, vejamos em que resultou seu longo processo.

O paradoxo na experiência do OP é que, apesar de suas sinceras intenções igualitárias, ela viabiliza a coexistência de uma gestão urbana diferenciada para a cidade, mantendo suas partes, legal e ilegal, totalmente estanques e isoladas uma da outra. Pondo na agenda governamental as demandas urgentes dos bairros irregulares – que passam a se digladiar pelos poucos recursos públicos –, as regiões valorizadas ficam sob domínio de uma política francamente favorável à construção civil dos setores imobiliário e de infraestrutura, como foi comprovado no estudo de Suely Leal (2003) sobre as gestões de Jarbas Vasconcellos no Recife. Apesar de esse divórcio não passar despercebido da gestão municipal do PT – que, no longo processo da Cidade Constituinte, ocorrido entre os anos 1993 a 1999, buscou unificar sua política urbana –, o esforço parece ter terminado no limitado e até hoje polêmico Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA), que celebrou um acordo entre os movimentos populares e o SINDUSCON em torno das operações urbanas para a verticalização dos bairros mais nobres em troca de recursos para as áreas mais pobres (BURNETT, 2009; UEDA, 2007). A prevalência do modelo de gestão fragmentada se comprova pela permanência do OP, já sob duas gestões conservadoras que sucederam ao PT em Porto Alegre – maior prova de que seu sucesso está justamente na possibilidade que oferece à administração municipal de assumir a divisão social da cidade por meio de um atendimento em separado para a cidade legal e a cidade ilegal.

O caso das cidades de Santo André e Diadema, ainda que temporalmente mais curto, mostra-se mais totalizante do ponto de vista urbano do que o de Porto Alegre que, desde suas origens propõe-se a dar um tratamento global para a cidade, tendo, talvez por isso mesmo, reflexos sobre estratégias políticas de organizações nacionais de movimentos populares por terra urbana e moradia. Municípios da região industrial de São Paulo, Santo André e Diadema possuíam, no final dos anos 1980, expressivo e organizado movimento popular urbano, vinculado ao movimento operário paulista e articulado com uma burocracia estatal de esquerda, por sua vez fortemente relacionada com o ideário do Movimento da Reforma Urbana (MRU).³ A íntima relação entre as posições do MRU – com claras influências sobre o comando do executivo municipal, em um momento de mobilização popular – resultou em significativas conquistas pelo direito à cidade por parte das populações de bairros periféricos de Santo André (PINHEIRO e PINHEIRO, 1997) e Diadema (BALTRUSIS, 2007 e 2008).

Tais aspectos, fortalecidos pela presença de significativa população operária, ligada à produção industrial, foram decisivos para dar base social e política às ações de intervenção da prefeitura no espaço urbano – como criação de Zonas Especiais de Interesse Social, programas populares de habitação, transporte e saneamento –, que alimentaram processos de planejamento urbano em vigência. Dessa forma, e diferentemente de Porto Alegre, foi possível incluir, na legislação urbanística do Plano Diretor Municipal de Diadema, as conquistas que a organização política popular havia levado uma administração pública, eleita e apoiada por ela, a executar em favor dos subalternos (BURNETT, 2009). Estudos posteriores (BALTRUSIS, 2007) demonstram que a efetivação do planejamento urbano em Santo André e Diadema, que irá alimentar teorizações do MRU, está estreitamente vinculada à mobilização e à organização popular. Diferentemente do ocorrido na capital gaúcha – cuja proposta de democracia direta permaneceu e permanece limitada aos bairros periféricos, incapaz de se apresentar como proposta para toda a cidade –, o planejamento urbano integrador de Santo André e Diadema levou o movimento reformista a teorizar sobre o potencial de o poder local constituir uma força autônoma em relação ao poder econômico em vigor no município.

As ideias de Celso Daniel (1988; 1990) sobre as “administrações democráticas e populares”, que ascenderam ao poder municipal na virada da década de 1980, juntaram-se ao exitoso planejamento urbano de Diadema para, conjuntamente e no interior do MRU, produzir a proposta do “plano diretor instrumento de reforma urbana”. Partindo da exigência constitucional, que determinou o PD como expressão legal da política de desenvolvimento urbano municipal, e amparado na hipótese de que racionalidade e justiça social são metas prioritárias de gestores progressistas, o movimento adotou a estratégia de mudar as cidades por meio do planejamento urbano. Gestada em plena época de mobilização popular, quando os rumos da democratização brasileira ainda se encontravam indefinidos, este projeto reformista

³ O ideário do MRU pode ser expresso nos “três princípios básicos” da reforma urbana, quais sejam: o direito à cidade, a gestão democrática e a função social da propriedade, presentes nos documentos fundadores da RU (CARIELLO, 1999, p. 50) e buscam, a partir de políticas urbanas distributivas e redistributivas, antepor valor de uso ao valor de troca, imposto pelo sistema capitalista no espaço da cidade

surpreendentemente sobreviveu à ofensiva neoliberal e à nova hegemonia conservadora no país (SAES, 1990).

Emaranhando-se nas negociações do Congresso Nacional em torno do EC e perdendo o contato com as bases locais – desmobilizadas desde os anos 1990 e já canalizadas para a fragmentada municipalização via conselhos e congressos –, o MRU verá na conquista do poder federal pelo PT e na criação do Ministério das Cidades a oportunidade de retomar, nacionalmente, seu projeto de mudar as cidades pela via do direito urbanístico. Pensada como estratégia para reaglutinar as bases populares municipais e formalizar pactos com gestores públicos e profissionais do urbanismo (BURNETT, 2009), a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, iniciada em 2005, mobilizou por mais de um ano as organizações populares por terra urbana e moradia em torno de procedimentos técnicos e recursos jurídicos para a elaboração das legislações urbanísticas, com base em farto material produzido com base no EC. Como resultado desse esforço, que supera em muito as ações do SERFHAU,⁴ cerca de 1.500 planos foram aprovados em todo o país e, em conformidade com exigências e orientações técnicas, continham inúmeros instrumentos voltados para o controle social da política urbana, agora armada com leis favoráveis aos mais pobres.

Entretanto, uma recente pesquisa qualitativa sobre o teor de tais legislações, apoiada pelo Ministério das Cidades e sob coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), ainda em fase de tabulação e divulgação do relatório nacional, parece demonstrar que a maioria, senão a totalidade, dos planos diretores aprovados é peça discursiva, de conteúdo genérico e sem aplicabilidade no que se refere aos instrumentos de interesse popular. Um resultado já pressentido por muitos dos que militam na área urbana e comprovado por diversas pesquisas (BUENO e CYMBALISTA, 2007; BURNETT, 2009), mas insuficiente para demonstrar ao FNRU aquelas limitações da luta quando travada exclusiva ou prioritariamente no campo institucional: uma segunda etapa da pesquisa prevê nova capacitação de militantes e gestores públicos, agora para sanar as lacunas legais na implementação dos planos diretores.

Enquanto parte do FNRU – principalmente aquela relacionada aos meios profissionais do Urbanismo e do Direito – segue neste interminável movimento em torno dos planos diretores, outro setor, liderado por organizações populares e ONGs, concentra sua ação na conquista de linhas de financiamento para a produção imobiliária de baixa renda. Unificando, por meio de seus representantes no Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), tais práticas particularizadas, o FNRU vem debatendo e construindo, desde 2003, um complexo sistema de planos e programas nacionais de habitação, saneamento e transporte, com vistas à sua regulamentação por meio de políticas federais, estaduais e municipais. Acompanhadas por setores do mercado imobiliário, que também fazem parte do CONCIDADES, estas ações

⁴ O Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo, constituído pelo mesmo decreto que criou o BNH, e sendo a ele subordinado, tinha como missão o ordenamento do espaço urbano das cidades brasileiras por meio dos planos diretores de desenvolvimento integrado e sua produção foi objeto de inúmeras análises (FELDMANN, 2005; VILLAÇA, 2004).

permanecem circunscritas às lideranças do fórum e seus contatos com representantes políticos nos três níveis de governo, pois a desmobilização popular se mantém, apesar das atividades dos conselhos (que não exigem contato com os representados, mas são indispensáveis para legitimar muitas das ações pretendidas).

Entretanto, contrariamente às finalidades políticas de militantes e às metas de racionalização de gestores públicos bem intencionados, os financiamentos e os programas habitacionais, conquistados pelo movimento de terra urbana e moradia, têm tido um efeito político devastador – do ponto de vista dos interesses populares – nos estados e municípios. Além do aspecto socioambiental, que atinge a todos os seus habitantes, sem distinção de renda e localização espacial, é fundamental considerar seu caráter e funcionalidade para a dominação política, pois premida pela urgência das demandas populares, pressionada pela “gestão urbana de resultados” e tendo como instrumento de intervenção o utópico “urbanismo democrático”, a militância urbana local se rende às possibilidades de diminuir as sérias agruras da população de baixa renda e, com isso, aceita as regras capitalistas e o jogo viciado do poder local. A produção imobiliária, seja ela de alta ou baixa renda, mantém-se assim dentro das regras do jogo que sempre dominou a constituição do espaço urbano brasileiro, mas agora toda e qualquer oposição política a ela parece estar subjugada por aquele objetivo maior, isto é, o atendimento das urgentes demandas de moradia, unindo toda a sociedade sob os interesses do mercado imobiliário, pretensamente capaz de ampliar as ofertas de postos de trabalho e o estoque de moradias populares.

Conclusão: a Funcionalização Política da Segregação Socioespacial

Como tal processo não pode ser comandado explicitamente pelo próprio mercado – por mais que seja seu principal sujeito –, abre-se espaço para a atuação dos representantes políticos e técnicos da burocracia estatal, sendo importante atentar para as manobras que o poder local irá desenvolver no sentido de afirmar seu controle no processo, que terá amplas consequências sobre o espaço urbano, pois “alguns programas dessa política ganharam *status* de fetiche (como a urbanização de favelas) e entraram na agenda dos governos conservadores (ver exemplo no governo do DEM em São Paulo)” (MARICATO, 2009a, p. 36). Afinal, as possibilidades de dividendos políticos, advindos de negociações com os representantes do capital e das camadas populares, são vistas como afirmativas de lideranças e decisivas para futuras disputas eleitorais. Em um ambiente como o atual, de despolitização das negociações para definição do destino dos recursos federais, aprofundam-se os mecanismos próprios da dominação capitalista e que foram sintetizados como um movimento simultâneo para alcançar a “hegemonia no seio do poder” e lograr a “desorganização da luta dos trabalhadores” (SAES, 2001).

Mas não há apenas um oportunismo político em torno desta situação. A necessidade de controlar um domínio, por princípio e essência, fora do alcance do capital, mas capaz de conviver e negociar com e sobreviver ao poder econômico, é fundamental para a constituição da autonomia relativa do Estado. Esta autonomia, indispensável para que o capital em geral possa se fazer presente frente aos interesses capitalistas particularizados (HARVEY, 1982), permite aos representantes do poder

político constituir aquilo que Marilena Chauí (2000) chamou de um mito fundador⁵ e que está representado na ideia de pátria e no destino da nação, conceito que se origina juntamente com o processo de formação do próprio Estado capitalista (HOBBSBAWM, 1990). Equivocadamente entendido pelo positivismo de Auguste Comte como um poder acima das classes (LÖWY, 2007), capaz de prever e prover a coletividade a partir de uma pretensa capacidade de traduzir o bem comum, mas sempre no sentido de reforçar e ampliar o reino do industrialismo, o Estado positivista tem profundas raízes no Brasil moderno (BOSI, 1992). Desta forma, permitindo a “autonomia” do Estado perante os embates e/ou demandas do capital e do trabalho, tal mito fundador tem, na ideia do Estado previsor e provedor do positivismo (BOSI, 1992), a base que permite, ideologicamente, aos representantes políticos se alçarem acima da sociedade e advogarem o seu bem comum.

Se, ao nível da nação, do poder central, este “bem comum” assume um caráter adequado aos interesses gerais do próprio sistema capitalista e se reproduz em programas e ações voltados para o desenvolvimento geral do país – aparentemente sem distinção de classe social, mas que, no esforço de estender as relações capitalistas ou possibilitar sua reprodução, agride o meioambiente e ameaça povos tradicionais –, no âmbito local, do município, o bem comum vai se materializar no território da própria cidade. Villaça (2001) já atentou para a construção de uma imagem da cidade de São Paulo, compatível com os interesses econômicos, que se erige como a “cidade de todos”: o cartão postal do corredor da Avenida Paulista, em substituição daquele que foi o berço paulistano, o Pátio do Colégio, repete-se na Zona Sul carioca e em todas as capitais e grandes cidades brasileiras.

Graças à promessa do acesso à casa própria, por meio das políticas habitacionais, esta dominação ideológica – hoje limitada aos espaços da cidade legal – vai se estender ao mundo dos trabalhadores, que se verão tentados pela possibilidade de possuir um bem com alto valor de troca.

A vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista, porque estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um “individualismo possessivo”, bem como a fragmentação dessa classe em “classes de habitação” constituídas de inquilinos e proprietários (HARVEY, 1982, p. 13).

Sob esse ângulo, a proposta de realização das políticas habitacionais de baixa renda, produzidas conforme a lógica financeira capitalista, não é apenas uma ilusão em fazer dos trabalhadores proprietários imobiliários. Além de permitir ganhos econômicos e políticos significativos às elites, aprofunda a desorganização popular, pois subordina lideranças e movimentos às instituições estatais e leva o sentido da luta a se delimitar nos estreitos horizontes do mundo burguês.

⁵ “Falamos em mito também no sentido antropológico, no qual essa narrativa é a solução imaginária para tensões, conflitos e contradições que não encontram caminho para serem resolvidos no nível da realidade” (CHAUI, 2000, p. 9).

Referências Bibliográficas:

ALBANO, Maria Tereza Fortini. *O processo de formulação do Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular?* Porto Alegre: Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999, mimeo.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 9-23. Disponível em <http://firgoa.usc.es/drupal/node/3040>. Acesso em 27 de novembro. 2007.

AZEVEDO, Sergio de e ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BALTRUSIS, Nelson. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema: o caso da AEIS. In: *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 3, p. 49-59, outubro – dezembro 2003. Disponível em <http://www.antac.org.br/ambienteconstruido/pdf/revista/artigos/Doc11499.pdf>. Acesso em 26 de junho. 2008.

_____. Plano Diretor de Diadema 2001: uma breve avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello e CYMBALISTA, Renato (orgs). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Anna-Blume, 2007, pp. 245-54.

BOITO Jr., Armando. *Neoliberalismo e relações de classe no Brasil*. GTANPOCS: Trabalhadores, Sindicatos e a Nova Questão Social, Seminário Intermediário, USP, 2003. Disponível em www.sindicalismo.pessoal.bridge.com.br/Armando/inter03.rtf. Acesso em 15 de abril. 2008.

BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOSI, Alfredo. *Dialética da colonização*. São Paulo: Cia das Letras, 1992.

BUENO, Laura Machado de Mello e CYMBALISTA, Renato (orgs). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

BURNETT, F. L. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. São Luís: Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2009, mimeo. Disponível em <http://www.pgpp.ufma.br/busca/download.php?id=126>.

CARRIELO FILHO, Orlando. *Reforma urbana ou revolução social? Uma discussão sobre os limites e o papel das propostas de reforma da cidade brasileira*. Brasília: Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 1999, mimeo.

CHAUÍ, Marilena. *Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CINTRA, Luis Antonio. *No país do clientelismo. Entrevista com Ermínia Maricato*. Disponível em <http://www.cartacapital-new.ig.com.br/app/materia.jsp?a=2&a2=6&i=1786>. Acesso em 11 de agosto. 2008.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. *Revista Espaço e Debates*, n. 30, São Paulo: NERU, 1990, pp. 11-27.

_____. Poder local no Brasil urbano. *Revista Espaço & Debates*, n. 24. São Paulo: NERU, 1988, pp. 26-39.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento, São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: EDUSP, 2005.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional brasileiro 2007*. Disponível em http://www.fjp.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=96. Acesso em 20 de julho. 2009.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 3ª edição, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1993.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Revista Espaço e Debates* n. 6, São Paulo: NERU, junho-dezembro.1982. pp. 6-35.

_____. *A condição pós-moderna*. 13ª edição, São Paulo: Loyola, 2004.

HOBBSBAWM, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1780*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

LEAL, Sueli. *Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil*. Recife: Editora do Autor, 2003.

LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen. Marxismo e Positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

MARICATO, Ermínia. *O minha casa é um avanço, mas segregação urbana continua intocada*. Disponível http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004. Acesso em 25 de maio. 2009.

_____. *A formação do pensamento crítico sobre a moradia pre-cária*, 2009a, mimeo.

_____. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, Sônia (org.). *Classes e movimentos sociais na América Latina*, São Paulo: Hucitec, 1990, p.. 43-66.

PETRAS, James. *Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina*. São Paulo: Xamã, 1999.

PINHEIRO, José Abílio B. e PINHEIRO, Otilie. Plano Diretor de Santo André.

RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JUNIOR, O. A. *Globalização, fragmentação e*

reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, pp. 361-71.

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

ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. *As armadilhas do pacote habitacional*. Disponível em [http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/As_armadilhas_do_pacote_habitacional.pdf)

As_armadilhas_do_pacote_habitacional.pdf. Acesso em 12 de julho. 2009.

SAES, Décio. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. O Estado brasileiro pós-64 e a organização da hegemonia no seio do bloco do poder. In: LARANJEIRA, Sônia (org.). *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec, 1990, pp. 67-79.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, pp. 21-36.

UEDA, Vanda. Caracterizando os novos empreendimentos imobiliários e as transformações recentes no espaço urbano de Porto Alegre - Brasil. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-12.htm>. Acesso em 4 de abril. 2007.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

_____. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP /Lincoln Institute, 2001.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004, pp. 169-243.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

Recebido em 03 de agosto de 2009.

Aceito para publicação, em 29 de setembro de 2009.