



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

EVELLIN DAMIÃO DA SILVA

Cidade pra quem?
Discussões sobre o direito à cidade e o Estado de violência
estrutural

Brasília, 2017

EVELLIN DAMIÃO DA SILVA

Cidade pra quem?
Discussões sobre o direito à cidade e o Estado de violência
estrutural

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília como
exigência parcial para a obtenção do grau de
Bacharela em Ciência Política.

Orientador: Prof. Thiago Aparecido Trindade

Parecerista: Profa. Danusa Marques

Brasília, 2017

Silva, Evellin Damião da.

Cidade pra quem? Discussões sobre o direito à cidade e o Estado de violência estrutural / Evellin Damião da Silva. Brasília, 2017.

60 páginas.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília.
Departamento de Ciência Política, 2017.

Orientador: Professor Doutor Thiago Aparecido Trindade.
Departamento de Ciência Política.

1. Direito à Cidade. 2. Violência Estrutural. 3. Desigualdade Socioespacial.

O espaço não é um objeto científico removido da ideologia ou da política. Sempre foi político e estratégico. Existe uma ideologia do espaço. Porque o espaço, que parece homogêneo, que aparece como um todo em sua objetividade, em sua forma pura, como a determinamos, é um produto social.

(Henri Lefebvre)

AGRADECIMENTOS

A experiência que tive na entrega deste trabalho e na tão desejada diplomação não teria sido possível sem o apoio dos meus pais, Terezinha e Djalma, e de minha irmã-madrinha, Elma. Muito obrigada por todo o sacrifício dispendido para me garantir a melhor educação possível, mesmo com todas as renúncias e esforços realizados. Essa conquista, antes de ser minha, é de vocês.

Aos amigos que fiz – e alguns que encontrei - durante essa longa trajetória na universidade: Letícia Mendes, Juliana Soares, Lucas Rodrigues, João Paulo Reis, Letícia Camillo, Bruno Machado, Fhillipe de Freitas, Wendy Andrade, João Gustavo, e tantos outros. A companhia, as conversas, as ideias trocadas, as risadas, as caronas (para o caso do João Paulo) e as aulas assistidas juntas/os foram indispensáveis para me dar ânimo e força nessa caminhada e mais ainda nas horas difíceis. Levo vocês no coração.

Às professoras e professores com quem tive contato na graduação, pelo compartilhamento do conhecimento e pela paciência que tiveram comigo, e de modo especial destaco as professoras Danusa Marques, Rebecca Igreja e Rebecca Abers, do Ipol; Lizianne Guazina, da FAC; Daniela Freddo, da FACE; e professor Eduardo Freitas, do Departamento de Estatística; e, indispensável dizer, pelo carinho da professora Graziela Teixeira e do professor Paulo Nascimento. Muito obrigada pelo acolhimento e pela consideração com que me envolveram nas oportunidades que tivemos de trabalhar juntos. Também agradeço ao meu orientador, professor Thiago Trindade, pela paciência e auxílio nesse trabalho difícil mas enriquecedor que com esta dedicatória concluo.

Ao meu companheiro amado, Fabiano Alves, que tanto me deu força, apoio, consolo e acalento nas horas mais difíceis dessa trajetória. Por todas as injeções de perseverança em todos os dias que com ele compartilhei as boas e más experiências. Obrigada por acreditar em mim e se manter ao meu lado.

Às/aos minhas/meus “chefas” e chefes que tanto me ensinaram e me fizeram crescer intelectual, profissional, humana e emocionalmente: Iana Aves, do ex-MCTI; Veruska Costa e Fábio Baptista, do Ipea; Luciana Rubino, Stéphanie Miorim e Carla Pacheco, do CAU/BR. Aos companheiros de trabalho atuais, pelos quais guardo carinho e admiração: Sergio Sgobbi, Sergio Paulo Gallindo, Daniel Stivelberg e Lucilaine Caetano. Muito obrigada por acreditarem em mim e por me ensinarem tanto! Admiro cada um e cada uma de vocês enormemente.

Finalmente, e como mais importante, agradeço a Deus e à minha Mãe do céu, N. Sra. Aparecida, que me fizeram feliz em alcançar essa conquista; que me deram força nos momentos mais conturbados; que me deram sabedoria e inteligência nos desafios; e que me carregaram quando pensei que não conseguiria cumprir esta missão.

Reforço: Muito, muito obrigada!

RESUMO

No trabalho que se segue, tratamos de expor algumas problemáticas relacionadas às desigualdades econômicas, sociais e políticas que produzem o fenômeno da segregação urbana. No caso – não exclusivo – do Brasil, sabemos que os grupos sociais vão-se formando no espaço urbano não apenas alinhados aos direcionadores econômicos de valorização/desvalorização das regiões da cidade, mas também, e tão influente quanto, por uma lógica política tácita de restrição de direitos e oportunidades, que aqui enquadramos no complexo da violência estrutural contextualizada por Miguel (2014). Em contraponto, apresentamos as alternativas levantadas ao longo da “disputa pela cidade”, cujos destaques envolvem as lutas pela reforma urbana, seja dentro dos ambientes institucionais e, especialmente, nos espaços “comuns” da cidade transformados em arena política de protesto e de escracho das contradições sociais no âmbito urbano, e que encontram expressão maior nas ocupações. Para cobrir todas essas propostas, utilizamos a metodologia de pesquisa bibliográfica, a inspeção de notícias e blogs relacionados à temática da reforma urbana, bem como o aproveitamento de informações de relatórios importantes como o relatório 2015/2016 da Codeplan; da publicação “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil” e do Censo Demográfico 2010, ambos do IBGE.

Palavras-chave: direito à Cidade; violência estrutural; direito à moradia; desigualdade socioespacial; reforma urbana; movimentos urbanos; ocupações.

ABSTRACT

In the following work, we try to present some problems related to the economic, social and political inequalities that produce the phenomenon of urban segregation. In the non-exclusive case of Brazil, we know that social groups are forming in urban space not only in line with the economic drivers of valorization / devaluation of the city's regions, but also, and as influential as, by a tacit political logic of restriction of rights and opportunities, which we place here in the complex of structural violence contextualized by Miguel (2014). In contrast, we present the alternatives raised during the "city contest," whose highlights involve struggles for urban reform, whether within institutional settings and especially in the "common" spaces of the city transformed into a political arena of protest and scraping of social contradictions in the urban context, and that find greater expression in the occupations. To cover all these proposals, we use the literature search methodology, inspection of news and blogs related to the theme of urban reform and the use of important reporting information as the Codeplan's 2015/2016 report; of the publication "Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil" and the Demographic Census 2010, both of IBGE.

Keywords: right to the City; structural violence; right to housing; socio-spatial inequality; urban reform; urban movements; occupations.

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo 1 - A formação das cidades brasileiras: o embrião do problema .	14
Capítulo 2 - Mas afinal, o que significa direito à cidade?	23
2.1. Sobre o significado da cidade na perspectiva da cidadania	23
2.2. Cidade e conflito: sobre a categoria política das cidades	30
Capítulo 3 - O Estado de Violência Estrutural e a Cidade	32
3.1 O Estado de Violência Estrutural: direitos e segurança pra quem?	32
3.2. Reforma Urbana, uma batalha que perdura	42
3.3 Movimentos sociais urbanos: resistência e escracho na “Cidade do Capital”	47
Considerações Finais	56
Referências Bibliográficas.....	58

INTRODUÇÃO

A trajetória da formação das cidades contemporâneas, e mais especificamente das cidades brasileiras, traz consigo problemáticas profundas e complexas que envolvem formações morfológicas e sociais do espaço imbricadas com as relações de poder. Isso fica muito claro quando se reconhece que o espaço acolhe não só uma interpretação territorial, mas representa também o simbolismo político de quem tem acesso a ele e do porquê os espaços se diferem das mais diversas maneiras – seja em padrões de construção, de planejamento, de escoamento de recursos e mobilidade das/os cidadãs/ãos, de concentração ou não de serviços e recursos etc.

Com efeito, para aprofundar nesse debate, nos utilizamos da constatação de Villaça (2011), o qual reconhece que o espaço urbano é produto socialmente construído, e que o estudo sobre suas características, idiosincrasias e particularizações necessita da consideração de que ele só pode ser compreendido se se levar em conta que as segregações social e econômica desempenham papel retroalimentador na produção do espaço urbano (Ibidem, p.37).

Ao relembrar o crescimento de migrações, sobretudo para a cidade do Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XX - especialmente por causa da República recentemente proclamada, da ascensão do trabalho livre e do desenvolvimento das primeiras atividades industriais ligadas ao café para o fortalecimento do mercado interno - Maricato (2000) destaca que muitas desigualdades foram intensificadas nesse processo. Apesar de já existirem cidades a essa época, foi com o projeto de urbanismo moderno que, paradoxalmente, a segregação social protagonizou-se como um dos principais produtos desse projeto. Sobre isso, ela destaca que

Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade (MARICATO, 2000, p.22).

Mais à frente na história, depois da Segunda Guerra Mundial, houve a reconfiguração dos padrões de produção econômica - com a maior receptividade ao capital internacional - e junto com isso a massificação do consumo. Mas foi com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado pelo regime civil-militar de 1964, que a urbanização brasileira tomou aspecto ainda mais segregacionista. Esse projeto propunha conceder incentivos financeiros para a construção de apartamentos.

No entanto, não foi capaz de absorver as demandas populacionais por moradia de forma democrática, mas ao contrário, atendeu essencialmente a classe média. Cenário semelhante é visto até hoje, sobre o qual Carvalho e Pereira (2007) comentam, constatando que a formação de “condomínios”, mesmo em áreas antes populares, faz parte de um aparato explícito de “separação física e simbólica”, que atende, na verdade, à classe média que pode pagar por esse padrão de vida (p.262).

É nesse contexto que se verifica a seletividade na concessão de benefícios públicos, como aponta Bichir (2006) ao mencionar o “modelo metropolitano brasileiro” formulado por Santos e Bronstein (1978):

Este modelo seria marcado pela forte distinção entre um núcleo fortemente infraestruturado, com amplo acesso aos benefícios gerados pelo Estado, e uma periferia caracterizada pela completa ausência do Estado, pela precariedade das condições de vida, pela falta de acesso a serviços básicos, pelas soluções habitacionais precárias (BICHIR, 2006, p.26).

Já entre as décadas de 1960-70, Valladares (1982) constata que a população urbana atingia o índice de 56% do total¹. Nesse contexto, aumentaram os debates acerca do tema da moradia, devido ao vultoso crescimento das favelas e outras habitações marginalizadas. Uma das principais questões tratava-se da inserção de trabalhadoras/es – vindas/os principalmente do meio rural - ao contexto urbano.

Há que se observar, ainda, as considerações de Carvalho e Pereira (2007) quando destacam o efeito da globalização sobre a polaridade econômico-social desenvolvida nas cidades. As autoras atestam que o caso brasileiro de fato consolidou padrões de segregação tradicionais, mesmo diante da modernização econômica, com a financeirização da economia e expansão dos serviços. O resultado disso foi a constituição de espaços que proporcionem fluxos mundializados, cuja geografia e arquitetura trabalhem em função das movimentações do capital e dos investimentos que empresas, sobretudo as de nível global, fazem nesses espaços – e que provocam o seu redesenho constante². Esse efeito é visto em muitos outros países emergentes, cujo processo tardio de industrialização provocou um crescimento desordenado e sem o devido planejamento do ambiente urbano. No entanto, é válido destacar que a dinâmica da formação urbana e da segregação, no Brasil, toma aspecto particular.

¹ Dados mais recentes indicam uma taxa acima de 84% (Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010).

² Ver também (IBGE, 2016).

A fundamentação de tal particularidade está explícita no que Rolnik (2009) aponta como “ambiguidade construtiva”, na medida em que a lógica predatória de construção das cidades brasileiras continua seguindo a linha de pensamento da formação social, cultural e política brasileira que Sérgio Buarque de Holanda, José Murilo de Carvalho e Caio Prado Jr. já haviam percorrido. A “natureza” brasileira carrega consigo, até hoje, o estigma predatório, a riqueza fácil, a espoliação e indistinção entre público e privado. É nessa conjuntura que o legal provoca, no quadro administrativo brasileiro, a formação de uma burocracia altamente tecnocrática e de extenso catálogo normativo, que compreende muito mais que o simples rigor organizacional: é reflexo dos esforços de permeabilização da burocracia aos interesses particulares de empresários, classe política e demais figuras públicas.

E mais ainda, a aproximação indevida entre privado e público, no Brasil, implica na condução de influências políticas que favoreçam nomeações para cargos de liderança de programas estratégicos, inclusive na área de política urbana – e cujo maior embaraço, destacado também pela autora, compromete, principalmente, as esferas municipais. É diante disso que se constata que a exclusão sócio-territorial se constitui como questão política, e, portanto, faz parte de uma ação tacitamente empregada pelo Estado para resolver os problemas de habitação, urbanismo e planejamento. É o Estado permitindo que privado e público aproximem-se de tal modo que a precariedade, a desassistência e o descaso façam parte constitutiva de projetos de governo e de interações políticas. Soa como a institucionalização da exclusão urbana e, por fim, da exclusão cidadã (*idem*, pp.10-12).

Diante dessa conjuntura, é pertinente destacar que os problemas de representatividade e identificação que envolvem as noções de espaço e comunidade da população urbana se dá para além de uma questão geográfica e sociológica. Eles demonstram que relações e estruturas de poder – e portanto políticas - são fatores capazes de desenhar as conjunturas sociais de moradia, de identidade, de pertencimento ao espaço e, inclusive, de fazer deste uma arena política de resistência e protesto. Nesse ínterim, vale pensar: qual é o papel que a cidade desempenha para os diferentes grupos sociais e para a luta social? Onde ela se situa nessa luta: meramente como cenário, enquanto objeto de disputa ou enquanto produto desta? E, mais ainda: o que significa dizer que todas/todos têm direito à cidade? De que forma o Estado se posiciona para proporcionar acesso à cidade e ao urbano? Quais as classes que mais se beneficiam desse acesso?

É sobre essas indagações iniciais que o presente trabalho se assenta: na pretensão de discutir o peso do *espaço urbano* sobre as conjunturas e estruturas sociais, seja nos âmbitos territorial, sociológico e sobretudo político. Ora, como já adiantado, o espaço é entendido pelas/os cidadãs/ãos como categoria simbólica, e por assim dizer, agrega significados ímpares para os diferentes grupos sociais. Mais ainda, ele não é somente produto da acumulação do capital, como também, e talvez mais que isso, é produto da interação social (TAVOLARI, 2016, p.101)³. Valendo-nos dessas considerações, reconhecemos que há fenômenos intimamente envolvidos com a problemática da segregação e das disputas pela cidade ao longo de todo o seu processo de planejamento e manutenção. Um destes fenômenos que aqui serão retratados são as ocupações de imóveis ociosos para reivindicação de moradia, as quais têm ganhado extensa visibilidade e proporções significativas, influenciando outras pautas sociais no campo dos repertórios de ação. O outro fenômeno, desta vez de dimensão macroestrutural, trata da violência “velada”, ou como aponta Miguel (2014), da violência estrutural ou sistêmica. Mas em quê pesa esse último aspecto em algo tão específico como o da luta por moradia e a segregação urbana? Veremos que as ações do Estado no campo da reforma urbana e do provimento à moradia não conseguiram atender, até hoje, às necessidades prementes de reestruturação urbana como forma de suprimir as desigualdades e as condições precárias de habitação. Além disso, sabemos que os grupos sociais urbanos mais ativos na disputa pela moradia e na luta pelo direito pleno à cidade enfrentam não só a resistência e a criminalização ora velada ora explícita do Estado, como também se veem diante de um “pluralismo paradoxal” (FERNANDES, 2008), no qual se luta para que a legislação urbanística seja cumprida e para que a propriedade de fato desempenhe sua função social, o que será tratado com mais afinco nas próximas páginas.

No primeiro capítulo, abordaremos as circunstâncias originárias que se imiscuíram no processo de desenvolvimento das cidades brasileiras e provocaram a estruturação do fenômeno da intensa segregação socioespacial no país. No segundo capítulo, trataremos de esclarecer o significado da cidade na discussão sobre direitos e cidadania, bem como a forma como essa construção social se insere nas disputas políticas. Finalmente, no terceiro e último capítulo deste trabalho, constam as

³ Mais à frente, veremos como Sousa (2012) pormenoriza essa discussão, ao defender que a interação no ambiente urbano produz microrrelações – ou interações micropolíticas – a ponto de avançar na mera interação capitalista dos cidadãos urbanos, que, a propósito, também a reconhecemos como intensamente sensível.

discussões sobre o tom em que se relacionam o conflito pela Cidade e o Estado de violência estrutural, diante da ação de movimentos sociais na luta pela consecução da função social da propriedade no enquadramento da reforma urbana e do direito à moradia digna.

Todas essas discussões elencadas nos proporcionaram chegar à conclusão de que a cidade é categoria simbólica e física, e que sobre essas duas faces, ela é objeto de disputas, desigualdade e ações escusas. Mas, sobretudo, que ela pode e deve ser palco de relações interpessoais mais profícuas e que busquem justiça e desfrute de todos, por meio da participação popular e da séria execução de sua função social.

Capítulo 1 - A formação das cidades brasileiras: o embrião do problema

A urbanização no Brasil ocorreu, intensamente e quase de maneira total, somente ao longo do século XX⁴, mas, contraditoriamente, os problemas da realidade atual possuem raízes tão antigas quanto da própria formação urbana brasileira (MARICATO, 2003, p. 151). A colonização do país foi processo que trouxe fenômenos que se enraizaram de tal forma que até hoje permanecem fortemente presentes nas discussões sobre o espaço urbano e os problemas a ele ligados.

O maior exemplo desse cenário é a concentração de terras sob o domínio de poucas famílias. Esse problema, longe de impor consequências apenas ao meio rural, provoca ressonâncias sérias também para a cidade, uma vez que a questão agrária mantém relação estrutural e sensível com as problemáticas urbanas (GUIMARÃES, 2015, p.722-4)⁵.

Essa, inclusive, é uma questão fundamental para a discussão dos problemas urbanos e que está longe de ser resolvida no Brasil, sobretudo sob a ameaça atual de liberação de compra e arrendamento de terras por empresas controladas majoritariamente por estrangeiros. A proposta, de 2012, aguarda votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados e impede que empresas e estrangeiros detenham ou arrendem, juntos, mais de 25% do território de um município; e que companhias ou pessoas estrangeiras – casadas com brasileiros em comunhão de bens - tenham a propriedade de mais de 40% do território de uma cidade. A pressão do setor empresarial e agropecuário é para que os parlamentares derrubem os limites impostos no projeto, de modo a atrair multinacionais interessadas em investir no país. Tal cenário não é muito diferente do que se viveu no século XIX. Em uma dinâmica semelhante, o país resgata a Lei de Terras de 1850 do Segundo Reinado brasileiro, de modo a expandir as oportunidades para estrangeiros e pessoas de maiores posses para avocarem direitos e

⁴ Apesar disso, vale destacar o alerta para o qual Maricato (2003) chama atenção: as cidades brasileiras, desde os períodos colonial e imperial, tinham importância significativa como *locus* de financiamento e escoamento dos produtos primários exportados pelo Brasil. Naquelas épocas, o país já possuía polos urbanos representativos que concentravam grande quantidade de habitantes. No entanto, é somente depois da década de 1930, com a reestruturação produtiva do Brasil – sobretudo com o fomento à atividade industrial – que o país começa a desenvolver políticas voltadas para projetos maiores de urbanização.

⁵ Mais à frente veremos o quanto a questão da concentração fundiária envolve-se estruturalmente e se assemelha com a problemática urbana, explicada pela mesma autora, a qual defende que a reforma agrária é passo fundamental e indispensável para a questão urbana, na medida em que fomenta a “materialização do direito à cidade (Ibd, pp.722-4)”.

domínio no território brasileiro. Por outro lado, os nacionais de baixa renda que reivindicam espaço e terra para produzir não encaram o mesmo engajamento por parte do Estado em prol de políticas nesse sentido. E os reflexos de tais acontecimentos não ficam restritos ao campo. A desestabilização da cadeia de empregos no campo, atrelada ao alto índice de terras sob posse de estrangeiros impõe reflexos também ao capital imobiliário, que, em resposta à valorização das terras, avança sobre esses espaços encarecendo o valor e empurrando os camponeses para o meio urbano, onde não há efetiva absorção dessa mão-de-obra.

Assim mesmo, o fator de concentração fundiária - incluindo a mecanização do campo - e a dinamização da economia com a abertura de novos mercados e novas linhas de produção também trouxeram efeitos sobre o espaço brasileiro e a sua ocupação. A onda de modernização de cidades estratégicas, como São Paulo e Rio de Janeiro, e a consequente expansão dos investimentos em infraestrutura, principalmente depois da chegada de D. João VI, em 1808, até meados de 1970, suscitaram projetos articulados de organização do território urbano por parte do Estado.

Mais à frente, as décadas de 1980 e 1990 foram marcantes e decisivas para a estruturação de uma dinâmica política, social e econômica que, longe de tomar envergadura somente no Brasil, implicou na explosão de modelos de cidade e aglutinação humana singulares. Isso fica claro quando se leva em conta o contexto de redemocratização experimentado no país. Sobre isso, Rolnik (2009) aponta que, a despeito das conquistas democráticas advindas com a Constituição de 1988, a década de 1990 foi marcada por um constrangimento das atribuições do Estado, em virtude dos projetos de privatização de políticas públicas, de modernização e de *downsizing* desse Ente. Assim, diante das reformas macroeconômicas liberais, a arquiteta e urbanista declara que o desenho das cidades sofreu reflexos negativos, seja nos aspectos conjunturais – como o aumento do desemprego – seja em aspectos estruturais, como o acirramento das discrepâncias econômico-sociais na população.

Dos Santos (2002) complementa tal análise ao afirmar que o fenômeno que mais contribuiu para a consolidação dessas desigualdades foi a globalização, a qual se concentrou em desenvolver uma Revolução Científica-Técnica que dividiu o mundo entre os produtores de tecnologia e conhecimento e os produtores de manufaturados e de produtos agrícolas. O resultado foi a submissão da América Latina e o Caribe, e o Brasil inclusive, a uma dinâmica de dependência financeira e tecnológica e de estagnação administrativa que não conseguem atender todas as demandas sociais num

contexto de explosão urbana. Diante dessa ordem estabelecida, o autor ressalta que os movimentos sociais contemporâneos continuam reivindicando, com ainda mais força, a ampliação dos direitos trabalhistas e da participação cidadã no governo, a preservação ecológica, direitos humanos e, inclusive, a reforma urbana, enquanto fator estruturante para a minimização dos abismos sociais.

Ao passo de tudo isso, no entanto, o processo brasileiro de federalização estabelecido na Carta Magna de 1988, com o fortalecimento da autonomia dos poderes locais, não foi suficiente para dar maior fôlego para a agenda de Reforma Urbana ensejada na década de 1980; isso porque, segundo Rolnik (2009), mais uma vez os constrangimentos da política macroeconômica e a continuidade da política predatória e excludente ainda figuravam impasses importantes na gestão local (pp.3-5).

Assim, a comunhão de políticas de apequenamento do Estado e de descentralização do poder - levadas a cabo pela onda de reformas macroeconômicas de cunho neoliberal e de uma metodologia empresarial de governança - engendraram obstáculos ainda maiores para a absorção da Reforma Urbana pelo Estado enquanto política estruturante e efetivamente norteadora do planejamento e da construção de cidades mais coesas, sustentáveis e includentes. Por outro lado, tal cenário também provocou o maior tensionamento e inovação cultural dos atores sociais envolvidos na questão, de modo a por à prova a democracia recém-conquistada no Brasil (*Ibd*, pp.3 e 4).⁶

Não só isso, tal contexto nacional e internacional de mudanças políticas e econômicas - fim do Welfare State e o domínio da financeirização da política e do espaço – refletiu, em termos práticos, no crescimento das cidades de médio porte mais intenso do que o notado nas metrópoles. A desindustrialização e internacionalização prementes desse período mudaram toda a dinâmica populacional, diante da interiorização do crescimento urbano (SPOSITO, 1991, 1998, 2001 *apud* OLIVEIRA Jr, 2008). Para confirmar essa realidade, o IBGE (2016) identificou que tal deslocamento/crescimento endógeno experimentado no Brasil é uma realidade há pelo menos quatro décadas:

A despeito da inserção diferenciada das grandes cidades do País no contexto mundial, ocorre um arrefecimento no ritmo de

⁶ Essa relação circunstancial de “processo produtivo sob o caos” reflete-se, mais precisamente, na intensificação dos movimentos populares e, inclusive, os de moradia, diante do arrefecimento do Estado em dar sequencialidade à Reforma Urbana, formalizada institucionalmente no âmbito constitucional. Tal tensionamento será explorado mais à frente.

crescimento das maiores concentrações urbanas e incremento mais significativo para os centros de tamanho médio, que, eventualmente, reproduzem o processo de aglomeração no entorno de suas áreas mais imediatas, incorporando municípios vizinhos. Quase todas as grandes aglomerações e capitais estaduais diminuíram o ritmo de crescimento nas décadas de 1970 a 2010, com exceção de Rio de Janeiro (RJ) e Brasília (DF), que apresentam taxas de crescimento ligeiramente maiores entre 1991 e 2000, e Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Macapá (AP) e Boa Vista (RR), na Região Norte, cujo maior crescimento ocorreu somente a partir da década de 1980. (IBGE, 2016, p.6)⁷.

Maricato (2003) também explica tal fenômeno na medida em que ele representou reflexo e custo social das novas dinâmicas e fluxos populacionais brasileiros a partir da década de 1980:

A extensão das periferias urbanas (a partir dos anos de 1980 as periferias crescem mais do que os núcleos ou municípios centrais nas metrópoles) tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental configurando imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada. Pela primeira vez na história do país registram-se extensas áreas de concentração de pobreza, a qual se apresentava relativamente esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. A alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social representam uma situação inédita. (MARICATO, 2003, p.152)

As considerações de Maricato (*idem, Ibid*) dão conta de uma interpretação que, de pronto, mostram que as cidades brasileiras, ao longo das últimas décadas, experimentaram movimentos de dispersão que não necessariamente demonstraram repovoamento motivado por desenvolvimento – novas oportunidades de trabalho, por exemplo – mas, ao contrário, se mostraram como reflexo da repulsão dos pobres para a periferia. Isso porque, conforme explica a autora, tal cenário demonstra que a tamanha variabilidade do fluxo migratório, que é sensível às mudanças conjunturais e estruturais, insere-se também sob circunstâncias não só econômicas, mas também políticas.

Assim, a dinâmica de formação das cidades brasileiras seguiu, como apontado, uma intempestiva clara e objetiva de desenvolvimento que raramente – ou quase nunca

⁷ Trecho retirado do capítulo “Aspectos e abordagens conceituais do fenômeno urbano”. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/>. Acesso em: set. 2017.

– procurou obedecer às necessidades de universalização do espaço e da moradia. Diferentemente de países da Europa e de outras regiões, cuja urbanização ora caminhava em sintonia com a absorção de mão-de-obra requerida pela atividade industrial, ora conseguiu remediar, relativamente, os problemas de “inchaço” urbano, o Brasil, por sua vez, transplantou contingentes populacionais além do que as portas do mercado de trabalho podiam absorver⁸. Isso se evidencia quando se considera que a ocupação desse espaço seguiu, desde sempre, a lógica capitalista de lucratividade do espaço *pari passu* à sobreposição de classes. Segundo o entendimento de autores como Oliveira Filho (2013) e Villaça (2011), o espaço urbano – e portanto o espaço social, de convivência entre pessoas – não é um espaço puramente geográfico e cartesiano, mas produto da sociedade, seja de seu trabalho ou das mais diversas interações humanas. Na perspectiva do primeiro autor, a luta por moradia (fenômeno intimamente associado à ocupação brasileira do espaço para formação de cidades) pode ser perfeitamente enquadrada no universo amplo do conflito de classes na sociedade moderna/contemporânea. Nessa mesma linha, Villaça (2011) entende que o estudo do espaço, dentro do campo da geografia, só teve completude depois que a perspectiva do materialismo histórico, ou seja, as discussões concernentes à dominação e à luta de classes, foi incorporada como balizador do entendimento de ordenamento social na cidade. Somente depois dessa percepção que a geografia, como afirma o autor, passou a avançar enquanto ciência humana, superando a tradição pura de descrição do espaço. Tal entendimento é o avanço que leva em consideração que a dispersão desigual da sociedade no território brasileiro não é o simples resultado de circunstâncias morfológicas (Ibid., p.37).

Ao analisar a realidade costurada ao longo dos séculos XIX e XX na esfera de ocupação da cidade no Brasil, constata-se que o espaço urbano no país conseguiu, em apenas 50 anos, ser intensamente ocupado, mas, ao mesmo tempo, não oportunizou dispersão efetiva dessas pessoas. As caravanas vindas da zona rural, fascinadas pelas oportunidades que os ares de modernização e de construção de cidades traziam, ainda nas décadas de 1930 e 1940, foi processo que, no Brasil, não expressou necessariamente progresso. Mais à frente, a partir da década de 1970, a “indústria” das cidades,

⁸ Reconhecemos, porém, a ressalva apontada por Ribeiro e Pontual (2009), as quais descrevem que “Aqui no Brasil, no período de 1895 a 1930, em cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, foram propostos e realizados projetos urbanísticos, ou “melhoramentos”, localizados em partes das cidades, geralmente nos portos e em áreas centrais, bem como obras de infraestrutura”. Apesar disso, evidentemente, nem todas as cidades e, principalmente, regiões da cidade, experimentaram os mesmos investimentos.

materializada nas atividades da construção civil, representou uma alavancada no PIB brasileiro que, naquela época, apontara redução. No entanto, tal sucesso não representou, do lado da classe trabalhadora, melhora nas condições de vida. Isso porque, de acordo com o apontado por Maricato (2000), esse período também assistiu ao aumento do desemprego, das áreas pobres nas cidades, das relações informais de trabalho e da desigualdade na distribuição da renda,. (*Ibd*, p.22).

Diante disso, Maricato (2000; 2003) e Raquel Rolnik (2009) concluem que o programa de modernização das cidades brasileiras não trouxe melhorias generalizadas para o território. Tampouco para todas/os as/os cidadãs/ãos. A forma desigual com que os investimentos em desenvolvimento e urbanismo foram sendo aplicados trouxeram consequências na forma como as pessoas ocupavam – ou eram empurradas para – a cidade. A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) , em 1964, ainda no regime militar, foi um programa de fomento do governo federal em promover a ocupação do território urbano com a facilitação do crédito para aquisição de apartamentos. A explosão do mercado imobiliário privado e a expansão da moradia na cidade de fato foi alcançada. Entretanto, o projeto não foi suficiente para absorver a demanda por moradia naquele contexto de crescimento da urbanização. Tampouco procurou democratizar o acesso à moradia para as pessoas mais pobres que procuravam habitação na cidade; ao contrário, o programa beneficiou eminentemente as classes média e alta.

O “desenvolvimento do atraso” (MARICATO, 2003, p. 153) revelou que a urbanização no país traria modificações sublimes da legislação, sobretudo no que tange ao parcelamento do solo, bem como no portfólio arquitetônico e mesmo nos valores culturais de vivência e relacionamento social. O que esse vanguardismo urbanístico não trouxe foi a composição igualitária e ampla para o sentido de cidade nessa nova realidade. Isso justifica, portanto, a multiplicação das periferias, com a formação de cortiços, assentamentos, e as tão conhecidas favelas, como expressão do efeito que esse estilo de projeto de modernização trouxe para a configuração do ambiente urbano no Brasil (Maricato, 2000).

O ponto que propomos questionar aqui, no entanto, e como já adiantado, é que tal sequencialidade não se deu/dá por circunstâncias quase inevitáveis, seja por escassez de recursos ou por reordenamento do espaço. Não pode ser considerada normal a realidade de grandes contingentes de pessoas que precisam se deslocar mais de três

horas por dia para trabalhar ou estudar⁹, comparado com o número proporcionalmente reduzido de pessoas que moram perto dessas mesmas obrigações cotidianas (e o efeito disso é o grande volume de “cidades-dormitório” em volta de cada metrópole brasileira). Tais fenômenos atingem diversas áreas metropolitanas brasileiras, inclusive uma das cidades mais planejadas do Brasil, a capital Brasília (ou “Plano Piloto”), a qual atrai o volume considerável de cerca de 550 mil pessoas por dia, seja para trabalho, estudo, lazer ou em busca de serviços de saúde¹⁰, de acordo com a pesquisa da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), com base na PDAD 2015/2016. Em um cenário como esse, acabam-se formando os Centros de Comércio e Serviços (CCS), cuja realidade se deve às principais estruturas que desencadearam o desenho que se tem hoje das cidades brasileiras, apontadas pela mesma pesquisa da Codeplan: alta dispersão de pessoas ao longo do território, e, ao mesmo tempo, polos de CCS, que marcam a desigualdade material e de direitos entre comunidades vizinhas. Isso, inclusive, é fator comentado por Villaça (2001) e Trindade (2014), quando apontam que a *localização* é variável que entra na disputa política entre os diferentes grupos sociais:

Um aspecto crucial para uma compreensão mais adequada do processo de produção da cidade é a importância da *localização*. Com efeito, determinadas localizações na cidade são muito mais bem equipadas e vantajosas do que outras, e, por isso, muito mais valorizadas. Nesse sentido, Villaça (2001) esboça uma tese que é central para o entendimento do nosso objeto de estudo: *existe uma disputa entre as diferentes classes sociais pelas melhores localizações na cidade*. Em outras palavras, existe uma *luta política* pela apropriação de uma riqueza socialmente produzida, neste caso, a localização (TRINDADE, 2014, p. 83, grifo do autor).

⁹ Como é o caso dos moradores da cidade de Japeri (RJ), distante quase 79 km do centro do Rio de Janeiro. A cidade foi recordista no tempo de deslocamento casa-trabalho em 2012. O resultado é da pesquisa realizada pela Firjan (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro), divulgada em 2015 com base nos dados de 2012, que também mostrou que 17 milhões de trabalhadoras/es gastaram, em média, 114 minutos nos seus deslocamentos diários no Brasil. Ainda, vale destacar que apesar de o estudo registrar uma diminuição de 1,5% de pessoas que gastam mais tempo no deslocamento casa-trabalho-casa na região metropolitana do Rio de Janeiro (representando um aumento de trabalhadores que conseguiram moradias mais próximo do trabalho), aqueles que moram longe dos polos de trabalho passaram a gastar ainda mais tempo no deslocamento. Fonte: SISTEMA FIRJAN (2015).

¹⁰ Os números completos da PDAD 2015/2016 estão disponíveis em http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2016/PDAD_Distrito_Federal_2015.pdf. Acesso em 09 set. 2017.

Nessa mesma linha, é confusa e contraditória a realidade habitacional urbana brasileira, na qual abriga um número de imóveis ociosos maior que o de famílias sem-teto¹¹ – categoria esta que envolve não somente pessoas desabrigadas e moradoras de rua, mas também aquelas famílias com condições precárias de vida, sem o devido atendimento dos serviços básicos, ou com superpovoamento intra-moradia.

Em análise semelhante, considerando o espaço brasileiro de maneira geral, o IBGE (2016) esclarece que esses movimentos pendulares refletem, mais uma vez, a realidade de dinamização da economia com a globalização e de diversificação dos circuitos populacionais. O extravasamento das fronteiras entre uma cidade e outra são sinais de que relações socioeconômicas mais fortes têm-se acirrado. E mais ainda: que esse fluxo tem provocado remodelagens na ocupação do território. Nesse sentido, o estudo declara que

... os deslocamentos populacionais assumem um protagonismo nunca visto quando vinculados aos movimentos da economia e da sociedade, impulsionando novas formas de expansão urbana e propiciando também o aparecimento de megacidades e fortes interações entre centros de pequeno e médio portes em função do movimento para trabalho e estudo, entre outros (JARDIM, 2011). Tais modelos foram identificados por Castello Branco (2003) e classificados como espaços urbanos restritos - conurbados e em rede, núcleo/periferia, polinucleados, e mega-espaço. Este último, cabe registrar, emerge como uma constelação de aglomerações em rede, cobrindo áreas extensas e com fronteiras difusas”. (IBGE, 2016, p.5)¹²

Nessa discussão, e diante do cenário de “endogenização” da ocupação populacional do território, levantam-se discursos de reconhecimento, seja do setor público ou do privado, da necessidade de repensar as cidades e suas infraestruturas. De acordo com a já citada pesquisa da Firjan (SISTEMA FIRJAN, 2015), os problemas da falta de planejamento urbano representam custos e perdas de lucros que afetam eminentemente a produtividade. Ou seja, a problemática urbana apresenta-se, também, como números para a economia, os quais se expressam, nomeadamente, em “produção sacrificada” (*ibid*, p.2), entendida pela Federação como as horas perdidas no

¹¹ Essa realidade é apontada por BOULOS (2012, p.7) baseado na pesquisa da Fundação João Pinheiro (2007/2008), utilizada pelo governo, e que ilustra um número de 6,273 milhões de famílias sem casa, frente ao montante de 7,351 mi de imóveis ociosos.

¹² Trecho contido no capítulo “Aspectos e abordagens conceituais do fenômeno urbano”. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/> Acesso em: set. 2017.

deslocamento dos trabalhadores em detrimento da produtividade no local de trabalho. A análise do relatório da Federação destacou que a “imobilidade urbana causa prejuízos de R\$ 111 bilhões ao ano para a economia brasileira”.

Mas, apesar de todas essas constatações pertinentes e válidas a respeito da necessidade de reordenamento urbano para aumentar a capilaridade de oportunidades e recursos ao longo do território, este ainda não se expressa, a rigor, como o reconhecimento pleno do *direito*: seja à cidade, seja às oportunidades que ela comporta. Sem negligenciar a consciência de finitude dos recursos e de limitações de espaço, tais constatações demonstram, no entanto, que o reconhecimento da necessidade de repensar as cidades e suas infraestruturas transparece muito mais uma preocupação em desafogar o tensionamento e prejuízos econômicos de um núcleo bem abastecido em detrimento de periferias que de atendimento substancial de direitos. Para corroborar tal constatação, Boulos (2012) destaca:

Entender a moradia como direito significa pensa-la a partir da necessidade e do uso. Ao contrário, a lógica capitalista dominante trata a moradia – e todos os “direitos” sociais – a partir do valor medido em dinheiro, o valor de troca. Para o capital, pouco importa se há gente precisando de moradia, importa se há quem possa pagar por ela e trazer lucro às construtoras e donos de terra. (BOULOS, 2012, p. 18)

Aprofundaremos, portanto, no próximo capítulo, a discussão da necessidade e do uso, como indica o autor, e a noção social e política da cidade.

Capítulo 2 - Mas afinal, o que significa direito à cidade?

2.1. Sobre o significado da cidade na perspectiva da cidadania

O termo “cidade” vem do latim *civitate*, que tem significado próximo ao de *civitas* e deu origem às palavras “cidadão” e “civilização”. Já a designação grega para cidade era representada, na antiguidade, pela palavra *polis*, ao passo que aquele que é da cidade é designado *politikos*. Essas duas palavras deram origem à palavra “política” no dicionário grego. Nesse sentido, implica considerar aqui que cidadão é elemento que está intimamente envolvido com a noção de cidade. Com efeito, tal taxonomia linguística faz-nos associar, não exageradamente, que cidadão pode ser entendido como parte do todo Cidade (LACOSTE, 2005, p. 21, 80, 315 *apud* VASCONCELOS, 2002, p. 18). Outrossim, analisando as considerações mais aprofundadas de alguns outros autores, verifica-se que há nuances distintas sobre o tensionamento que a cidade implica no estudo das relações sociais.

Em *A Ideologia Alemã* (1846), Karl Marx e Friedrich Engels apostam na oportunidade de definir, pela primeira vez, a cidade em seu contexto sociológico, e concordam que esta pode ser entendida como “a realidade da concentração da população, dos instrumentos da produção, do capital, dos prazeres, das necessidades” (*apud* VASCONCELOS, 2002, p. 18). Aproximando-se desse entendimento, David Harvey (1973) olha a cidade sob uma perspectiva tridimensional, na qual espaço físico e processo social estão em contínua interação; mas, ainda assim, Harvey entende a cidade sob o paradigma marxista, para o qual esta é o lugar das contradições acumuladas. Contradições essas reforçadas pelo sistema e interações capitalistas (*Idem*, p.174).

Já Robert Ezra Park (1916), sociólogo estadunidense e um dos fundadores da Escola de Chicago, entende que a “cidade é, sobretudo, um estado de espírito, um conjunto de costumes e tradições, de atitudes e sentimentos organizados, inerentes a esses costumes e que são transmitidos com essas tradições” (*apud* VASCONCELOS, 2002, p. 19). Este último entendimento aproxima-se muito com o que, mais tarde, um dos maiores expoentes da literatura sobre filosofia e cidade, Henri Lefebvre vai definir como cidade – ou ao menos tentar explicar, já que para ele, “o urbano ‘é uma forma pura: o ponto de encontro, o lugar de reunião, a simultaneidade’” (Lefebvre, 1970, p.159 *apud* VASCONCELOS, 2002, p. 20). Justamente por sua icônica referência no contexto dos estudos sobre cidade, é válido aprofundar as questões desse último autor sobre o entendimento desta categoria sociológica.

Em sua obra mais famosa, “Direito à Cidade”, Lefebvre ([1968] 2001) destaca que a cidade é anterior à industrialização. Entretanto, assim como no Brasil, é na industrialização que os problemas infraestruturais e sociais passaram a tomar formas vistosas no ambiente urbano. De acordo com o filósofo francês, é precisamente por meio da industrialização que a urbanização ganha contornos mais complexos e problemáticos quanto aos aspectos sociais, culturais e espaciais. Nesse contexto, a industrialização representou o fator *indutor*, e a urbanização, assim como a “problemática urbana”, é o fator induzido no processo de composição das cidades¹³.

Ora, pensando mais detidamente sobre isso, é relevante perceber que a ordem desses dois fenômenos já rompe com o que se poderia considerar cabível: primeiro se planeja (planejamento urbano) para depois executar as ações que trarão as mudanças esperadas (urbanização e industrialização)¹⁴. E a história mostra, no entanto e de maneira geral, que essa sequência não se completou enquanto método de viabilização de realidades sociais e físicas mais acessíveis e estruturalmente mais viáveis.

Ao detalhar o processo de evolução das cidades europeias, Lefebvre (*idem*) relembra que a diferenciação experimentada nos burgos – antigos centros onde havia intenso fluxo de pessoas para troca de produtos e para produção artesanal – em relação ao campo residia em que naquele, a vida social e política era intensa e girava em torno da técnica, das discussões políticas, do conhecimento e da beleza (*idem*, p. 12). É nesse aspecto que o autor produz a noção da *cidade como obra*, na medida em que essas experiências rendem efeitos abstratos e sensíveis no modo de vida, de pensamento e de organização das pessoas que ocupam de alguma forma aquele lugar.

Com efeito, a cidade como obra difere-se do produto, pois “obra é valor de uso e produto é valor de troca” (*idem, Ibid.*): o valor de uso das cidades foi-se transfigurando ao longo da história e da evolução da economia, sobretudo, mais uma vez, com a industrialização e a divisão técnica, social e política do trabalho. Forma-se, com isso, uma rede de cidades e disso segue-se a concentração do poder no Estado, que se “aloja” em uma cidade proeminente, chamada *capital*, a qual se diferencia das demais cidades-Estado da Antiguidade. A cidade surgida a partir desse processo, apesar de compreender a convivência comunitária herdada da aldeia, não consegue romper com a tradição de

¹³ Ver também Tavolari (2016, p. 95).

¹⁴ O movimento Economia e Humanismo, trazido pelo francês Padre Lebreton, na década de 1950, colocou o planejamento como fase privilegiada de intervenção focada no desenvolvimento social, e que alcançou adesão de muitos urbanistas estudiosos do papel da arquitetura na sociedade (RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

rivalidade e luta entre as classes, mas torna-se elemento de contemplação e palco de movimentos identitários.

É a partir dessa nova experiência de convivência que aflora o sentimento de pertencimento à cidade, compreendida não só sob a ótica da comunidade, mas também do espaço ocupado por ela. A disputa entre as classes sociais, entre aristocracia e oligarquia, envolveu em seu enredo também a disputa cultural ligada ao espaço, mediante a “corrida” estética pela construção de obras, monumentos e embelezamento das cidades. Entretanto, com a evolução histórica da economia e do capitalismo, a produção da cidade, enquanto obra, foi canalizada em prol da produção de produtos, seguindo o regime da arrancada industrial. É nessa fase que se reforça a noção já adiantada da urbanização como fator induzido, de forma que as cidades passassem a ser *produto* da industrialização.

O destaque de Lefebvre (*idem*) reside na relação inseparável, mas conflitante entre industrialização e construção de cidades. Isso porque, segundo ele, sinais de urbanização não indicam industrialização, da mesma forma que em nem todas as cidades urbanizadas as pessoas em busca de serviços e emprego encontram industrialização ou atividade econômica pujante; pelo contrário, os traços refletem muito mais desigualdade e segregação que desenvolvimento, efetivamente. Pior ainda, no caso do Brasil e dos demais países emergentes, tais fenômenos acontecem por imperativo da industrialização “alheia”, imposta por outros países, sob a regra do “jogo de preços mundiais”. América Latina e países do continente africano são as maiores demonstrações desse cenário (*idem*, pp.15-8).

Tavolari (2016) nos auxilia a entender a relação que Lefebvre enxerga entre esses dois fenômenos ao explicar que ele foi o primeiro a suscitar a desvinculação entre os fenômenos “urbanização” e “industrialização”, por considerar que aquela precedeu esta e, portanto, a urbanização teria sido fenômeno generalizado na modernidade, sem a necessidade restrita da indústria para que ela pudesse existir e se consolidar. É nesse contexto de “categoria autônoma” da urbanização que a autora acrescenta que a cidade passa a incorporar os problemas antes entendidos como exclusivos do fenômeno da industrialização, como a alienação, os conflitos de classe, a divisão social do trabalho etc. Tudo isso passa a ser incorporado pelo fenômeno da urbanização, produzindo consequências com feições próprias, como a tensão do deslocamento casa-trabalho, a exclusão dos centros ligada à tecnocracia no planejamento e construção das cidades e “uma vida programada e sem espontaneidade”. Todos esses conflitos configuram uma

reformulação dos conflitos de classe, mas com uma tipicidade ligada precipuamente ao fenômeno da urbanização. Não à toa, o clamor pelo “direito à cidade” torna-se, com isso, o “horizonte de emancipação” dos que sofrem com aqueles conflitos (TAVOLARI, 2016, p.95).

Mas, para além dessa questão, o direito à cidade cunhado por Lefebvre (*idem*) carrega consigo semântica utópica, cuja substancialidade reside na defesa de que a cidade “ideal” seria aquela não com maior acessibilidade para os pobres – seja em termos de mobilidade, de moradia ou se serviços¹⁵ – ao centro, porque isso ainda é manter as estruturas patrimonialistas, capitalistas e elitistas na cidade. Ora, ter um centro pressupõe a existência, também, de uma periferia; ou, no mínimo, de uma área marginal. A cidade pensada por Lefebvre, ao contrário, deveria demolir todas as estruturas simbólicas, políticas e espaciais que tensionam a segregação, para erigir um espaço urbano de mútua convivência que primasse pelo já mencionado valor de uso em detrimento do valor de troca. Nessa perspectiva, a cidade seria o lugar do encontro, da comunhão de vivências e de festa¹⁶. E com isso vale destacar que apesar de ser marxista, Lefebvre tem um entendimento de cidade diferente de Karl Marx. Conforme outrora abordado, a cidade marxiana é um aglomerado de pessoas e vivências que fazem parte de e movimentam o capitalismo. Para além disso, entretanto, Lefebvre considera que a cidade é local – e mais do que isso, é categoria abstrata – de circulação, de diálogo, de vivência cultural, de gozo do espaço e das relações, e de gozo da cidade em si mesma. Assim, tal entendimento encara a cidade para além da noção espacial e supera

¹⁵ Destaca-se que para Lefebvre (*idem*), a reivindicação por tais recursos, incluindo-se a moradia, se coloca como obstáculo à emergência da “problemática urbana”, na medida em que distrai a atenção das cidadãs/cidadãos e mesmo das/dos gestoras/es em detrimento da “problemática urbana”. Ao contrário, para Castells (2009), a urbanização é entendida a partir da reprodução da força de trabalho, e, por isso, os movimentos que reivindicam a moradia justamente expõem as controvérsias da questão urbana, ao mesmo tempo em que influem no espaço urbano (TAVOLARI, 2016, p.96).

¹⁶ E aqui vale, inclusive, lembrar a perspectiva de “festa” abordada por Da Matta (1991, pp.13-70) quando trata da dicotomia Casa e Rua como marca do *ethos* cultural brasileiro. Tal “dupla” é entendida por elementos sociológicos, e não geográficos. Casa e Rua, na verdade, são lentes diferentes de ver o mundo, e entre os quais há mobilidade e fusão, mesmo que intermitentemente, entre si. Casa é a marca de uma relação de familiaridade, pessoalidade, em que se sente protegido e conhecido. Ela é a extensão moderna da Casa no latifúndio. Nesse universo, é-se uma *pessoa*. Por outro lado, a Rua é o lugar que compreende a cidadania e o universo público; é o lugar do indivíduo, no qual se têm direitos e deveres. No Brasil, entretanto, esses dois universos imiscuem-se de tal forma a se inverterem, ao ponto de Casa tornar-se Rua e Rua tornar-se Casa. O *ethos* da vida privada é, portanto, para o brasileiro, mais forte que o *ethos* da vida pública. Não são imposições de normas e burocratizações que estão conseguindo, até hoje, driblar essa característica do povo brasileiro. Da Matta (*Ibd*) ressalta que o Carnaval é o único momento em que a Casa migra para a Rua e, a despeito, todos se igualam, diante do momento de festa e das fantasias. Com efeito, abrimos esse parêntese para ilustrar tal curiosidade característica da realidade brasileira, sobre a qual Da Matta nos auxilia na identificação antropológica de um “momento de Cidade lefebvriana” marcadamente brasileiro.

o teor capitalista imbrincado na tangibilidade histórica da cidade. O direito à Cidade seria, portanto, para Lefebvre, o exorcismo das relações sociais de repressão, a qual se materializaria com a extinção do Estado. Para o autor, portanto, “direito à cidade” se dissociaria no comunismo, bem como “sociedade comunista” é entendimento aproximado de “cidade comunista” – não haveria mais, portanto, que se manifestar por “direito à cidade”, visto que todos teriam acesso comum a ela (TAVOLARI, 2016, p.96)¹⁷. Trindade (2014) explica claramente tal diferença de entendimento, sob inspiração de Sousa (2010):

Em Lefebvre ([1968] 2008), o *direito à cidade* aparece como uma utopia, uma *plataforma política* a ser construída e conquistada pelas lutas populares *contra a lógica capitalista de produção da cidade*. Como sublinhado por Souza (2010, p. 318), para Lefebvre o direito à cidade não se refere ao direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida diferente, em uma sociedade diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca. Assim, o direito à cidade, na proposição original do pensador francês, *não* se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado (TRINDADE, 2014, p. 87, grifo nosso).

Dessa maneira, o direito à cidade está inserido numa concepção que toma como referências a *localização* e o *acesso* das/os cidadãs/ãos aos espaços urbanos. Com efeito, o espaço mais uma vez se transfigura e evolui de mera categoria física para uma variável simbólica de poder, na medida em que, basicamente, o lugar em que se mora (localização) vai categorizar a que tipo de classe econômica e social se pertence e a que tipo de serviços, estruturas, eventos e rotinas se terá acesso. Trindade (2014) resume bem esse conflito ao narrar que

Existe uma *luta política* pela apropriação de uma riqueza socialmente produzida, neste caso, a *localização*. Os grandes proprietários, as incorporadoras e o setor da construção civil constituem, grosso modo, a base daquilo que pode ser denominado como “capital imobiliário” ou o “circuito mercantil” de produção do espaço urbano... As camadas populares almejam a moradia no centro e em suas adjacências em razão das inúmeras vantagens oferecidas por esta localização. Habitar e trabalhar no centro da cidade implica em

¹⁷ Para uma discussão mais profunda sobre essa questão, ver Castells (1972).

vantagens significativas para os mais pobres (TRINDADE, 2014, p.106, grifo nosso).

Sobre essa problemática espacial e as tensões sociais que se projetam e avolumam sobre o tecido urbano que, na perspectiva atual, tangenciam o paradigma marxista – qual seja, o conflito de classes –, Souza (2012) propõe expandir o entendimento da questão urbana para além desse paradigma. Para isso, o autor leva em consideração a postulação de Castells (1972) em “*La question urbaine*”, ao encarar o espaço urbano como produto social, ou seja, sua materialidade influencia decisivamente os atores, bem como os problemas sociais como resultado das relações de produção e da estrutura de poder da sociedade capitalista¹⁸ (*apud* Souza, 2012, p. 45). O autor explica ainda que Castells e demais autores marxistas destacam-se por “historicizarem” os problemas sociais, indo além do darwinismo social da Escola de Chicago e do idealismo da Sociologia Culturalista. E, mais do que isso, aqueles autores também inovam ao não condicionar as contradições e conflitos de classe unicamente a um cenário de meros indivíduos-consumidores que interagem pela simples lógica racional-economicista (Economia Urbana)¹⁹ (*apud* Souza, 2012, p.40). Por fim, autores como Castells inovam ao *politizar* o ambiente urbano e ao transparecer a importância dos movimentos sociais para o estudo da cidade, a partir da interação desses grupos com o Estado e com os partidos políticos (*idem*, p. 42).

No entanto, o autor também apresenta sua crítica à produção dos marxistas sobre a formação das cidades, do espaço urbano e do urbano: “A ‘produção do espaço urbano’ tendeu, ali mais (Castells e outros), acolá menos (Henri Lefebvre), a ser reduzida a uma ‘produção capitalista da cidade’” (*idem*, p. 45). Assim, para ele, as análises marxistas, ao reduzirem a cidade sob o prisma dos conflitos de classe e das contradições emanadas das relações de produção capitalista, deixaram para trás os aspectos micro e infrapolíticos, as interações subjetivas, as identidades, os diálogos culturais e a “bairrofilia”. Para ele, a/o cidadã/ão é mais que uma/um “trabalhadora/trabalhador

¹⁸ Ver também (VILLAÇA, 2011).

¹⁹ Adiantamos aqui em aprofundar a significação de *consumidores* abordada por Sousa (2012) e aquela tratada por Vieira (2009), quando traz a denominação dos *consumidores falhos*. Na primeira abordagem, temos que os consumidores são aqueles que estão “dentro do jogo urbano” de gozar do espaço, das oportunidades, dos serviços e das vivências da cidade. Enquanto que na segunda classificação, os consumidores falhos são aqueles que, apesar de inseridos na realidade da cidade capitalista, são considerados incapazes de consumir as ofertas das sociedades de mercado, merecendo, com isso, a exclusão e penalização (VIEIRA, 2009, pp. 5211-2; 5216). Mais à frente, quando abordarmos a problemática da violência estrutural no contexto da questão urbana, voltaremos com este tópico com mais detalhes.

explorada/o”. Ela/ele agrega diversos papéis dentro da vida urbana, como o “morador/a pobre”, o “torcedor/a do time da cidade”, a/o “síndica/o do condomínio” etc.

Com efeito, essas interações subjetivas dos indivíduos na construção do espaço urbano e suas ações políticas e “não-políticas” são consideradas variáveis de análise importantes para o entendimento do sentido de cidade e de urbano. Do seu lado, entretanto, a linha marxista supervaloriza o papel da economia nas interações sociais, e do Estado como provedor de infraestrutura. Com isso, acaba por haver uma superposição da visão macropolítica em detrimento dos aspectos micropolíticos e microsociais que igualmente contribuem para o referido processo de construção da vivência e estrutura urbana (*ibid*, p.43-45).

Tal concepção é basilar no auxílio de nossa pesquisa, na medida em que retoma a concepção de cidadão como parte do todo cidade, além de introduzir a abordagem dos problemas urbanos analisados sob a perspectiva do conflito sob um caminho diferente, que vai além da aglutinação dos desfavorecidos nesse conflito em um conjunto só, qual seja, a classe operária. Conforme explica Maricato (2000)

A caracterização da pobreza a partir de números mensuráveis relativos à carência material, obscurece o ‘cerne político da pobreza’ ou o que o autor [Pedro Demo] chama de ‘pobreza política’. ‘Ser pobre não é apenas não ter, mas sobretudo ser impedido de ter, o que aponta muito mais para uma questão de ser do que de ter’. (DEMO, 1993, p.2 *apud* MARICATO, 2000, p.153)

Com isso, com o amadurecimento dos estudos da obra de Henri Lefebvre e a categoria filosófica do “direito à Cidade” já na década de 1980, Maricato e outros intelectuais da época avançam nas reivindicações ao defender que é preciso “‘ampliar a consciência’ do direito à terra para ‘construir a consciência’ do direito à cidade” (TAVOLARI, 2016, p.99), de forma a expandir a questão do direito à terra e à moradia para uma *reivindicação pela cidadania* e pela vida na cidade. Assim, junto com Pedro Jacobi, a conclusão dos intelectuais da época era de que o direito à cidade caminha em reciprocidade com a cidadania e, nesse sentido, a segregação urbana traduz-se em negação de direitos. Mais precisamente, questiona-se que nem todos que estão na cidade são titulares dela; que nem todos usufruem da cidadania que a cidade deveria envolver; para isso a cidade precisa ser local de encontro e reunião, de vivência, de vida urbana,

de habitação e dignidade²⁰. E, mais ainda, a cidade precisa ser arena política, em que o encontro represente manifestação de canais democráticos para se desafiar as relações de poder e se pensar a convivência social (MARICATO, 1987; JACOBI, 1986 *apud* TAVOLARI, 2016, pp.99-100). Nesse sentido, discutiremos um pouco mais sobre o conflito e a cidade e o tensionamento desta como categoria política *per se*.

2.2. Cidade e conflito: sobre a categoria política das cidades

Diante da constatação de que a cidade agrega significação simbólica, seja do seu espaço físico ou das vivências percebidas pelos diferentes indivíduos, tomaremos em consideração o debate acerca dos problemas urbanos e as contradições florescidas desse ambiente, de modo a pavimentar o que, mais à frente, discutiremos sobre o papel do Estado nessas contradições.

A situação dos problemas urbanos é tratada de forma diferenciada por Souza (2012), para o qual estes não podem ser entendidos, em si, como a *questão urbana*. Esta surge, ao contrário, com a *politização* do espaço urbano, cuja referência está ligada ao espaço e à reprodução da força de trabalho – e não à luta operária. Assim, depreende-se que para esse autor, o cerne da questão urbana está nos conflitos que se insurgem das contradições vividas na cidade (*idem*, p.45-8). Com efeito, a questão urbana surge a partir da reação dos afetados pelos problemas urbanos primários – aqueles atinentes à exploração de classe, ao racismo, à segregação socioespacial etc.

Nessa medida, a criminalidade²¹, bem como a mobilização dos movimentos sociais, são, essas sim, entendidas como *questão urbana*, por se mostrarem como reação aos problemas urbanos estruturais ou mesmo conjunturais. É a partir desse esclarecimento do que é a questão urbana, que se começa a falar em “politização” do espaço urbano, na medida em que todas as contradições e os conflitos por elas gerados estão postos à mesa.

²⁰ Sobre isso escreve Lefebvre (LEFÈBVRE, H. Introduction à la psycho-sociologie de la vie quotidienne. 2ª. Edição. In: _____. Du rural à l'urbain. Textes rassemblés par Mario Gaviria. Paris, Éditions Anthropos, 1970) quando se refere à *feira na cidade* como vivência e não como ocasião tênue, na qual os indivíduos se encontram e não apenas passam. Seria a integração, ou ao menos aproximação, dos locais de trabalho e moradia; tal é o pensamento do autor sobre *cotidiano* e usufruto da cidade pela/o cidadã/ão que tratamos em páginas antecedentes.

²¹ Vale adicionar que Sousa (*Ibd*) entende a criminalidade sob dois ângulos, na medida em que ela pode atuar no meio social tanto como mais um problema urbano, como também como reação a estes. Assim, a criminalidade é fator mais conjuntural, associado ao cenário caótico vigente, que um ato político de resistência (mas ainda assim ela pode figurar como este último enquanto seguir a dinâmica de “matar ou morrer”, como meio de sobrevivência em núcleos urbanos de precariedade e desigualdade (Sousa, 2012, p.48). E, como completa Pinheiro (1997, p.45), nesse meio, a violência se torna um mediador das relações sociais cotidianas.

Assim, considerando questões que a princípio parecem meramente administrativas/burocráticas, é possível revelar, no entanto, o quanto as relações de poder são latentes no ambiente urbano. Isso porque a retórica de condição e reação dá sentido ao teor político que a cidade, em si mesma, aflora na sua essência e na sua materialidade. Sobre essa questão escreve também Pinheiro (1997), o qual relaciona nível econômico, criminalidade e localização em um entendimento em linha com o que sugere Souza (2012): para aquele autor, quanto mais pobre o estrato social e o lugar, mais elevadas são as chances de crimes violentos. Ou seja, quanto mais pobre e marginalizado – espacialmente, economicamente, quanto à acessibilidade aos serviços públicos etc. – o lugar, maiores são os números de crimes violentos (fenômeno que se expressa, nomeadamente, como regionalização da violência e marginalização social; como causa e como consequência. É, na prática, o mapeamento geográfico de áreas mais e menos concentradas de violência). Assim, mais uma vez, é possível afirmar que quanto menor o acesso à cidadania, aos direitos e aos benefícios da vida comunitária e do que o Estado tem por dever de fornecer, maiores os reflexos negativos no que tange à segurança, à educação, ao bem-estar e ao bem viver, à qualidade de vida e à dignidade.

Nessa esteira, a percepção de injustiça social – fator esse que precede a reação social – é entendida como “secularização” das causas e possíveis soluções para os problemas, em contraponto ao determinismo diante daquelas mesmas injustiças. É a partir dessa conscientização que serão postas novas propostas de reação – busca por soluções – das mais variadas formas, seja individual ou coletivamente (SOUZA, 2012). E, nessa linha, pensando na realidade urbana, reações mínimas como a busca, perante a administração/prefeitura, por reparos no poste que não funciona ou a mobilização pela construção de uma biblioteca no bairro são fatores que demonstram que elas podem ser, de fato, políticas, se a prontidão pelo atendimento das demandas depender da localização em que os problemas se apresentarem²².

Diante dessas considerações, reforça-se o sentido político da Cidade, enquanto objeto de direito, pois apesar do direito à Cidade estar vinculado ao da propriedade, aquela é entendida como categoria política plena, na medida em que ela se torna objeto de poder, permeada pelos conflitos entre vários grupos sociais que disputam seu acesso. E é sobre esses conflitos, que dão o tom político do ambiente urbano, que os próximos capítulos irão tratar.

²² E, mais uma vez, a localização se reforça como variável de tensionamento dos conflitos.

Capítulo 3 - O Estado de Violência Estrutural e a Cidade

3.1 O Estado de Violência Estrutural: direitos e segurança pra quem?

Em operação de guerra montada pela polícia militar, quatro mulheres, quatro crianças e quatro homens foram despejados, em meados de junho de 2016, sob o uso de balas de borracha e de bombas de efeito moral, de um hotel desativado desde 2013 e em conflito de herança desde a década passada, no centro de Brasília. Quando em funcionamento, o estabelecimento abrigava, principalmente, parlamentares que não possuíam residência na cidade e o utilizavam como moradia funcional. O conflito foi travado em uma das regiões mais valorizadas da capital do Brasil, distante 3 km da Esplanada dos Ministérios, centro do poder administrativo do país. Atualmente, o hotel permanece abandonado e sem resolução por parte do governo local. Alguns moradores de rua, eventualmente, ainda tentam resistir à patrulha da polícia montada ao redor, que prontamente acaba prendendo os invasores.

Antes disso, durante os preparativos para a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, governos municipais de pelo menos oito estados sede dos megaeventos engajaram procedimentos articulados com o capital imobiliário para remoção de milhares de famílias dos locais estratégicos para as obras. No contexto das remoções do Rio de Janeiro – cidade sede dos eventos e uma das mais afetadas do ponto de vista urbanístico - foram mais de 20 mil famílias, entre 2009 e 2011, que tiveram de modificar toda sua estrutura de vida e rotina – trajetos, amizades, comércios tradicionais, laços sociais – para dar lugar aos empreendimentos. Apesar de algumas poucas dessas famílias terem sido absorvidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (9,3 mil), os locais para onde elas foram levadas à época apresentava infraestrutura precária de habitação, “desde saneamento básico até rede escolar”, sem contar a maior distância do centro da cidade (chegando a 70 km mais distante).²³ Do outro lado, o secretário municipal de habitação na época, Jorge Bittar, defendeu as ações ao afirmar que “O projeto ali nem é remoção, mas sim *urbanização*”²⁴.

O caos de remoções para as ditas obras foi tamanho que a ONU e a Anistia Internacional se pronunciaram, ainda em 2011, e consideraram que houve, de fato, violações ao direito à moradia no processo urbanístico para recebimento dos eventos. A

²³ Essas informações foram tiradas da reportagem da EBC de 2014. Disponível em <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/05/mais-de-20-mil-familias-foram-removidas-nos-ultimos-quatro-anos-no-rio>> Acesso em 03/10/2017.

²⁴ *Idem*, grifo nosso.

relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik, apontou as principais denúncias durante o processo: “falta de transparência nas ações do poder público”, “ausência de diálogo e de negociação sobre alternativas às remoções”, “realização de despejos de forma violenta” e “baixo valor das indenizações”. Os eventos, contudo, aconteceram a despeito.

Essa é a forma com que o Estado, de maneira geral, lida com os conflitos que tocam num dos maiores dilemas da sociedade contemporânea: o direito à propriedade *versus* a função social desta. O “*versus*”, não à toa, demonstra que, na maioria das vezes, esses dois postulados constantes na Carta Constitucional brasileira de 1988 se inserem em um conflito denso, principiológico e de difícil resolução. E tal dificuldade reside no argumento central deste trabalho, para o qual o Estado atua como agente, ainda que tácito, na construção de uma estrutura que ameaça e, por vezes, subjuga direitos, seja à moradia, à habitação, aos serviços do centro, à mobilização por todos esses recursos e, finalmente, à Cidade. Mais do que isso, tais restrições e impedimentos intensificam-se de tal maneira que a violência, em performances distintas, se coloca como variável nesse dilema.

Para isso, é preciso encarar a forma como a categoria *violência* recebe tratamento no quadro institucional e nos meios “informais”, como na mídia e no próprio imaginário social quando se pauta a questão da luta por direitos, para então adentrarmos na contextualização desse tema à “questão urbana”, nos termos de Souza (2012).

Para tanto, tomamos como base a explanação que Miguel (2014) faz ao apresentar a controvérsia protagonizada pelo Estado contemporâneo entre a efetividade dos meios (na política) *versus* o cumprimento dos princípios normativos (especificamente os democráticos)²⁵. Dado que a política envolve a disputa – seja conflitiva ou construtiva/diplomática - por interesses diversos, Miguel entende que a postura do Estado se mostra ainda mais controversa na medida em que este não consegue conter as forças opostas que disputam entre si, e, pior ainda, utiliza-se da violência como forma de mediar (e suprimir) certas demandas em detrimento de outros lados da disputa.

Com efeito, o autor atesta a existência de dois eixos principais de violência: a *violência aberta*, que é o alvo da ação política e que se tenta reprimi-la, e a *violência estrutural* - aquela considerada como recurso e mecanismo legal, legítimo e aceitável na

²⁵ Para abordar essa controvérsia o autor vale-se do drama maquiaveliano da “efetividade da ação” (MAQUIAVEL, 2007).

dinâmica de poder, vinculada aos padrões de opressão e dominação construídos socialmente e considerados oportunamente naturais. Assim, a violência do Estado, entendida para a Burocracia como seu recurso legítimo e exclusivo, é ampliada e exercida naquelas duas modalidades como forma de contenção e de repressão (*Idem*, p.3). Entretanto, apesar de a violência ser ferramenta integrante no processo político, o ato violento, dependendo de onde parta, é que começa a transparecer como problema social.

No contraponto a essa interpretação, Hannah Arendt (2010; 2011) apresenta diferente interpretação sobre o fazer político e a violência nesse processo. Para a filósofa, a política só é exercida em espaços semelhantes aos da *polis* grega, em que o debate e a participação cidadã, mesmo que excludente, são as marcas centrais.²⁶ Nesse sentido, o cenário de exercício da política para a autora é, portanto, o cenário institucionalizado.

No entanto, tal entendimento bloqueia a visualização de outros espaços sociais como também politizados, uma vez que neles há conflitos, interesses, construções de diálogos e parcerias e atrizes/atores mobilizadas/os em torno de agendas. É essa politização desinstitucionalizada que caracteriza - não exclusivamente, mas essencialmente²⁷ - a realidade democrática, marcada pela luta pelo reconhecimento de legitimidade de participação ampla, engajamento extensivo das diversas camadas populares e de garantia de direitos ampliados e mais expressivos.

Assim, a negação da violência como elemento integrante da política, como defende a tese arendtiana, não aborda contundentemente a real prática política das sociedades humanas modernas e contemporâneas. É nessa problemática que Miguel (*idem*) se estabelece para mostrar a tensão entre os esforços políticos em conter a violência, mediante a decretação de normas e o próprio uso de recursos violentos, não apenas para garantir que as normas sejam cumpridas, como também de manter a legitimidade do poder de editá-las (efetividade do poder político). A política

²⁶ Para chegar a essa consideração, Hannah Arendt esclarece que o fazer político é uma atividade – *ação* (ARENDT, 2010 [1958], pp. 8-9 *apud* MIGUEL, 2014, p.4) – eminentemente dialógica, na qual homens - e mulheres - expressam suas pluralidades e interagem essencialmente entre si, sem a necessidade da intermediação de elementos materiais secundários. Assim, para ela, a política é um processo único e que oscila entre o afastamento e a conexão entre os mundos social e econômico.

²⁷ Esta ressalva insere-se na demonstração da consciência de que, apesar de todas as deficiências, há espaços institucionalizados no Brasil que também procuram referendar estruturas e condições democráticas de participação e atuação, ainda que minimamente, como os Conselhos Municipais, os Orçamentos Participativos, as capacitações para conselheiras/os e lideranças municipais promovidas pela CGU (as quais se inserem no “Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”), entre outras iniciativas.

contemporânea, então, seria a atividade redundante de evitar a irrupção dos conflitos violentos utilizando-se de violência (*Ibd.*, p.6).

Por isso mesmo, o problema da utilização da violência toca sensivelmente no questionamento do tipo de violência que se está discutindo. Como esclarecido, a violência estrutural é a prática institucionalizada, muitas vezes velada e socialmente aceita, de o Estado agir para a garantia da ordem e da obediência às leis. Tal modalidade de violência é a considerada legítima. Entretanto, a violência aberta, a qual, desde que praticada por atores e atrizes informais – da sociedade e não autorizadas legalmente a utilizá-la – é que se torna o foco de reprovação e perseguição pelos diversos setores sociais, sobretudo os mais conservadores.

Para demonstrar tal assertiva, Boulos (2012) elenca os principais retornos envolvidos na relação Estado/Capital imobiliário, seja no âmbito de contratação de obras públicas, que beneficia as maiores empreiteiras do país – muitas delas de capital majoritário internacional, e que estiveram envolvidas historicamente no financiamento de campanhas eleitorais e, mais recentemente, em escândalos de corrupção -; seja no fornecimento de infraestrutura para áreas de especulação; em mudanças na legislação oportunas ao capital imobiliário; ou, finalmente, em ações de despejos que agravam, ainda mais, a situação das classes mais baixas que não podem pagar pelos altos preços dos lotes valorizados do centro:

Quando os trabalhadores insistem em morar em lugares valorizados, através de ocupações antigas, os capitalistas pressionam o Estado para despejar a comunidade. Sempre que consegue vencer a resistência dos moradores, o Estado despeja. E, quando muito, oferece conjuntos habitacionais nas áreas mais periféricas. Logo após o despejo, frequentemente começam a ser erguidas torres de condomínios luxuosos na região. (BOULOS, 2012, p.33)

Nessa medida, o Estado passa a incorporar práticas de violência aberta *legítima* para a contenção e repressão dos transgressores, os quais muitas vezes se inserem no conjunto dos desassistidos pela lógica do Estado excludente, e inclui-se, para o nosso caso, os sem-teto que tentam se abrigar em lotes, construções, prédios abandonados – como os do caso do início deste capítulo – bem como dos pobres que residem em terrenos irregulares, e, como não poderiam deixar de ser citados, os integrantes de movimentos sociais.

Esse tipo de violência, antes de trazer efeitos materiais imediatos, trazem consequências duradouras, complexas e profundas, uma vez que envolve as estruturas sociais e culturais mais simples, micro e macrocosmicamente. Assim, a violência aberta praticada da parte dos oprimidos é bloqueada pela racionalidade, pelas leis e pela “opinião pública”, que condenam o ato em si mesmo e reverterem toda a culpa dos seus efeitos e da adoção das suas práticas não às suas causas, compreendida na violência estrutural e na lógica do Estado excludente, mas aos próprios oprimidos. Quando praticada por atrizes/atores deslegitimados/desautorizados, a violência é vista como revolucionária, nociva, desvirtuosa e imprudente, ao passo que, quando emanada pelo Estado, é vista, perante a opinião pública hegemônica, como repressiva, heroica, garantidora da segurança e de direitos (MIGUEL, 2014, p.7-11) – mas vale a pergunta: direitos de e para quem? Mais uma vez, Boulos (2012) esclarece a prática da violência estrutural na rotina de informação a que a sociedade é submetida, e que reprime a ação daqueles que lutam pela consecução de direitos e mudança na estruturação das cidades enquanto direito social:

... por que as ocupações são vistas de forma negativa? Porque muitas vezes os trabalhadores são influenciados por uma visão fabricada pela mídia, que tem horror a qualquer forma de organização e resistência dos mais pobres, apresentando a luta como “baderna”, “coisa de vagabundo”, “vandalismo”. Mídia esta que é controlada por grandes empresários, algumas vezes eles próprios investidores do mercado imobiliário, ou que tem dentre seus clientes/anunciantes as grandes construtoras. Se beneficiam com este modelo de cidade e por isso buscam desqualificar a luta dos trabalhadores por direitos sociais. Mentem e iludem: defendem os verdadeiros invasores e criminalizam as ocupações de terra (BOULOS, 2012, pp.44-45).

Com tudo isso, é passível afirmar que há articulação, da parte do Estado e de diversas camadas sociais conservadoras, em criminalizar movimentos que lutam pela garantia de seus direitos; e, não só isso, lutam pelo alargamento dos espaços de participação e de repertórios de ação coletiva de modo a tornar mais palpável a realidade democrática plural, como prevista constitucionalmente. E é sobre essa movimentação política em torno da luta por políticas que deem melhores condições de vida e direitos que Sauer (s/d), ao analisar a questão agrária, apresenta a relevância dos movimentos sociais para o equilíbrio da “guerra” de forças políticas e por recursos na democracia brasileira.

Partindo da consideração de que a democracia deve ser exercida para além do aparelhamento político-institucional, Sauer (*idem*) considera que as políticas públicas e programas governamentais têm, de fato, alargado seus espaços de permeabilidade às demandas de movimentos e organizações sociais. No entanto, isso tem provocado a oposição de setores estatais mais conservadores, cuja reação tem sido de criminalizar esses grupos sociais, de modo a bloquear avanços e conquistas que atendam os setores mais desassistidos da sociedade brasileira. E é sobre essa oposição institucional de dentro do Estado contra os movimentos sociais que o autor comenta que a democracia brasileira, marcada por traços autoritários, apresenta uma face essencialmente formal, na medida em que procura restringir a legitimidade dos processos de participação social à mera modalidade de eleições (SAUER, *idem*, p.2).

Assim como Miguel (2014), Sauer também considera que a política, em si mesma, precisa ser encarada pelo Estado e pela sociedade como uma modalidade de vivência humana comunitária substancialmente conflitiva – se não da perspectiva de violência, mas ao menos da divergência e variedade de interesses. E, mais ainda, num país de política democrática, deve-se levar em conta que os movimentos sociais e demais mobilizações populares são peças-chave no remanejo constante de forças políticas que pressionam o Estado a agir em favor da soberania popular. Somente assim é dado o devido reconhecimento aos demais atores sociais como atores políticos, empreendidos nas entidades de representação, movimentos sociais, ONGs e inclusive as organizações populares engajadas na luta pelo direito à Cidade e à moradia adequada, desassistidos pela estrutura segregacionista da cidade. Nesse sentido, de acordo com o autor, os movimentos possuem legitimidade concreta na arena política por se mostrarem como instrumento de engajamento dos sujeitos sociais individual e coletivamente, e por constituírem mecanismos do que Sauer chama de “processos sociais de construção da democracia”, o que enfraquece a noção de uma democracia “Estadocêntrica” (Sauer, *s/d.*, pp.2-3).

É preciso considerar, no entanto, que as elites políticas e econômicas brasileiras sempre se mostraram hostis às mobilizações populares, ao utilizarem o isolamento político, a cooptação e a repressão como estratégias simultâneas ou complementares de intimidação por parte do Estado e mesmo da segurança privada ilegalmente violenta (*Ibd.*). Por outro lado, é preciso reconhecer as poucas iniciativas legais/constitucionais do Estado de reformulação das estruturas democráticas de modo a aprofundar a formalidade dos processos de decisão e, com isso, minimizar o enquadramento de

movimentos sociais e de lideranças populares enquanto modalidades reconhecidamente democráticas, exilando-as ao ilícito (Ibd., pp.3-4).

Sobre isso, vale levantar a discussão - tratada outrora na introdução deste trabalho - de Rolnik (2009) sobre a problemática da tecnocracia e da burocratização que giram em torno, inclusive, do planejamento urbano, bem como dos debates sobre uso e ocupação do solo. Esses assuntos tornam-se matérias nebulosas e complexas de maneira tal que acaba por restringir os discursos, os estudos e os debates, e, sobretudo, a participação “da base” dos movimentos sociais nos espaços de decisão, os quais tornam-se “rodas” extremamente técnicas, fazendo prevalecer a lógica do mercado, mesmo em cidades predominantemente pobres (*idem*, p.13; ROMÃO, 2013, p.16).

Com efeito, é a partir desse aparelhamento que desprioriza ou exclui os movimentos sociais que Miguel (2014) destaca a pertinência da diferenciação entre violência e criminalização, entendida esta como a caracterização sistemática dos movimentos enquanto manifestações criminosas ou, no mínimo, suspeitas²⁸. Assim, utilizando-se de uma retórica formal-legal, a opinião pública dominante e o próprio Estado imprimem um caráter criminoso e ameaçador do *status quo* aos movimentos e às pessoas a estes envolvidas. Nessa linha, a criminalização é tomada como tratativa estratégica e de manipulação das ideias e percepções a respeito dos movimentos sociais, não envolvendo essencialmente a força policial e o confronto aberto como metodologia operativa²⁹. Entretanto, a criminalização desemboca em violência na medida em que se impõe acusações e preconceitos às/aos militantes, e, ao mesmo tempo, mostra-se como uma modalidade violenta e repressiva mais sofisticada, ao propor projetos de pensamento dominantes em prol do silenciamento e demonização dos movimentos e de suas demandas; e, não só isso, tal repressão é discursivamente exercida como ação em prol da garantia de direitos e dos princípios democráticos. Com tudo isso, a intenção do Estado, segundo entendimento de Sauer, é deslegitimar os movimentos como processo político, transformando seus atores em “criminosos”, à margem da lei e da ordem,

²⁸ Mais à frente veremos que consideração semelhante à última categoria também é dada por Vieira (2009), para a qual a criminalização é entendida como a institucionalização da caracterização dos movimentos sociais – e de suas/seus membros/ativistas – como criminosas/os formadoras/es de quadrilhas. Assim, essas atrizes/atores recebem do Estado, por estarem envolvidas/os na reivindicação de direitos, sanções previstas normativamente nos códigos penais brasileiros (VIEIRA, 2009, p. 5218).

²⁹ Tal entendimento para Vieira (2009) está mais envolvido com a sua percepção de *penalização*, cuja definição está ligada à construção de estereótipos acerca de indivíduos e grupos sociais marcados, imprimindo-lhes uma imagem de periculosidade. Tal percepção aproxima-se mais da ação ideológica de determinação de grupos mais ou menos perigosos (VIEIRA, 2009, p. 5218).

incumbindo-lhes a imagem de violadores dos direitos e garantias assegurados pela Constituição (*idem*, Sauer, s/d).

Com isso, o autor denuncia o abuso de poder exercido na força policial, cujo discurso é o de proteção dos direitos constitucionais de uma ordem e dos outros cidadãos, para que não sofram com as “ilegalidades” praticadas pelos movimentos. A democracia defendida por essas forças enquadra-se, nessa prática, com uma face oligárquica, dentro de uma ideologia conservadora, em que o Estado Democrático de Direito não se propõe a abranger os demais direitos constitucionais, tão somente o de propriedade (Sauer, s/d, p.5).

É diante dessa realidade que se questiona: para quem seriam, então, todo o rol de direitos previstos na Constituição Brasileira de 1988? De fato, eles podem ser entendidos como direitos acordados para as/os cidadãs/cidadãos de todas as camadas sociais e de todos os âmbitos do território, sejam elas/es da cidade ou do campo? E vale inclusive estender o questionamento para a questão já suscitada do direito à moradia, de maior acesso às oportunidades da cidade e à função social da propriedade.

Para pensar mais profundamente sobre essas questões, Vieira (2009) analisa o quanto o mercado influencia na conjuntura de exclusão e de redimensionamento da parcela efetivamente cidadã (em termos de acessibilidade a direitos).

Voltando à discussão já levantada sobre a redução do Estado de bem-estar social neoliberal, as políticas sociais assistiram a uma expressiva retração dos recursos e serviços disponíveis, resultando na ampliação das parcelas de “excedentes sociais”: desempregados, sem teto e sem terra. Assim, segundo Vieira (*idem*), o neoliberalismo representa-se como um dos maiores responsáveis por essa conjuntura, na medida em que sua adoção frente à crise do capital resultou no “apequenamento” do Estado tanto no âmbito burocrático-estrutural como na responsabilidade diante das necessidades sociais, as quais ficaram disponíveis para a vontade das empresas do Estado de livre mercado. Por conseguinte, o desgaste dos serviços públicos de habitação, educação e saúde mostrou-se inevitável e a concentração de renda tem alcançado índices progressivos (Ibd., pp. 5213-15). De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) 2016, publicado em março de 2017 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Coeficiente de Gini – indicador que mede o grau de concentração de renda e aponta a diferença entre os rendimentos dos mais ricos e mais pobres - brasileiro é o quarto pior da América Latina e Caribe, atrás somente do Haiti, Colômbia e Paraguai. Além disso, o Brasil é o 3º país no mundo que mais perde

posições quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ajustado à desigualdade, atrás somente do Irã (-40) e Botsuana (-23).³⁰

Diante disso, a estratégia política e ideológica do Estado para lidar com esse quadro, no entanto, foi de incremento da perseguição contra os “consumidores falhos” – categoria que Vieira define como aqueles considerados incapazes de consumir as ofertas das sociedades de mercado, merecendo, com isso, a exclusão e penalização – exercida por meio do recrudescimento das políticas de segurança e da judicialização (Ibd., pp. 5211-2).

A tipificação em formação de quadrilha de membros de movimentos sociais e demais indivíduos que tentam resistir a esse quadro de exclusão – incluindo-se aqui moradoras/es de rua, trabalhadoras/es ambulantes (como as/os camelôs) e grupos sem teto – é a estratégia mais aprimorada do Estado liberal capitalista de lidar com as consequências das desigualdades que gera. Nessa linha, torna-se necessária a *penalização da miséria*, tida como instrumento funcional do qual necessita esse estilo de Estado. O resultado é a diminuição das políticas sociais e o aumento da penalização da pobreza. Tem-se, com isso, a transição do Estado-Nação para o *Estado penal e policial* (WACQUANT, 2002 *apud* VIEIRA, 2009), com a caracterização dos excluídos como categorias perigosas.

Assim, parcelas desses “consumidores falhos” escolhem o enfrentamento contra toda essa estrutura de dominação, exclusão e opressão, seja perante o Estado, perante o sistema econômico dominante, ou perante os grandes grupos sociais e conservadores. Tal enfrentamento, na forma de mobilizações, de ocupações – caso que será tratado mais à frente - ou mesmo de repertórios de ação considerados violentos passa a ser entendido como transgressão e como forma própria e alternativa de organização e mobilização, de maneira a compensar a ausência – e incompetência – do Estado em atender as necessidades desses setores tidos como “perigosos”. Nessa linha, Vieira (*idem*) enfatiza que tal acusação tem sido feita de maneira mais aguda contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e contra os trabalhadores ambulantes, como forma de burlar a responsabilização do Estado frente ao “vergonhoso índice de

³⁰ O IDH mede o progresso de uma nação a partir de três eixos: renda, saúde e educação. Ajustado à desigualdade, esse índice relativiza o desenvolvimento humano em função da diferença entre os mais e menos abastados de um país. Esses e os demais dados e informações foram tirados da notícia publicada no próprio sítio do PNUD, em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/03/21/relat-rio-do-pnud-destaca-grupos-sociais-que-n-o-se-beneficiam-do-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em 12/10/2017.

concentração de terras; o direito legítimo ao trabalho; a ruptura com o sagrado direito à propriedade privada; a democratização do espaço público... e da garantia da dignidade da pessoa humana” (VIEIRA, 2009, p.5211-2).

Analisando uma arena diferente de Sauer, que aborda com mais precisão o Legislativo, Vieira destaca a atuação do Judiciário como ente estatal ativo nesse processo de penalização e criminalização dos movimentos e grupos sociais, especialmente o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST).

De acordo com a autora, o Judiciário também tem apresentado falhas na decretação de sentenças e entendimentos diante das ações recriminadas dos movimentos, em especial as do MST, uma vez que esse movimento não se enquadra ao que a autora delimita como cidadania regulada. O fato de seus membros não se limitarem à estratificação ocupacional reconhecida e definida em lei, mas ao contrário, apresentarem uma rotina diferenciada e “informal” – segundo os padrões legais – e autônomas, e por isso, não se enquadrarem ao sistema de produção capitalista convencional, destitui-lhes de chances de reconhecimento de direitos. E tal análise contempla facilmente a realidade dos trabalhadores sem teto envolvidos nos movimentos de moradia, quando questionam a concentração de imóveis ociosos mediante ocupação.

Diante disso, Vieira (*idem*) declara que, na prática, é em nome da “ordem” e da “paz social” que o Judiciário trabalha, para atender ao direito dos cidadãos regulares, daqueles que se enquadram na ordem capitalista de produção e de trabalho e que respeitam a autoridade instituída. Entretanto, diante das circunstâncias que empurram aqueles “consumidores falhos” para a informalidade/ilegalidade, a criminalização dos movimentos, bem como a deslegitimação de sua luta por terra, trabalho, cidade e moradia dos que não as têm é fenômeno recorrente e sintomático (Ibd., pp.5220-22). A consequência desse aparelhamento institucional é de alcançar “desestímulo à resistência coletiva organizada e manifestações populares, como estratégias na definição de políticas públicas” e de sentenças. O resultado, portanto, para aqueles que resistem à domesticação e à conformação com as desigualdades é a resposta combativa das forças estatais conservadoras da ordem desigual, especialmente contra aqueles que lutam pelo acesso à terra, pela reforma urbana e pelo acesso ao trabalho e à melhor gestão do espaço público (*idem*, p.5223).

Com tudo isso, e seguindo um sentido diferente do que tenta consolidar o entendimento conservador e do Estado, Vieira aborda um raciocínio diferenciado na

relação desigualdade-violência: é na redução das políticas sociais e no rebaixamento dos salários e do desemprego que se instaura um cenário de insegurança. Ainda assim, no entanto, este cenário se mostra favorável ao Estado repressor, que recrudesce as suas políticas persecutórias³¹, sempre em nome da ordem pública (*idem*).

Assim, com o referido estudo de Vieira, é possível conceber que há espaços, dentro do Estado, para ações em nome da garantia de uma ordem secular de concentração fundiária, de especulação imobiliária e de alargamento da distância entre as classes sociais. E, para isso, ele conta com o Judiciário como instância de reforço para invisibilizar a responsabilidade do Estado e hipercriminalizar a luta pelo exercício da função social da propriedade, seja ela rural ou urbana. Com isso, polariza-se o conflito, superficialmente montado pelo Estado, entre “crime organizado” (pelos movimentos sociais) *versus* Estado Democrático de Direito. Banaliza-se a vida, o conflito e a perseguição ao pobre em prol da manutenção da conjuntura de privilégios. O outro torna-se quase humano ou não humano enquanto o direito à propriedade mantém-se como entidade sacra e dogmática no meio social. Mas, ao mesmo tempo que esses espaços surgem na ordem social, movimentos sociais atrelados impõe seus lugares de voz na disputa pela cidade, a qual será detalhada nas próximas seções.

3.2. Reforma Urbana, uma batalha que perdura

Antes de tratar sobre os movimentos sociais envolvidos na luta pelo direito à Cidade, é preciso contextualizar a luta pela reforma urbana, a qual encetou as mobilizações preambulares sobre o assunto no Brasil com mais vigor ainda na década de 1960.

A primeira proposta de reforma urbana foi elaborada no Congresso promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963. Nesta época, não à toa, a arquitetura e o arquiteto despertaram para a gravidade da situação urbana brasileira ao reconhecerem a importância do papel de pensar e se envolver nos problemas sociais e de desenvolvimento econômico advindos das tensões no processo de formação das cidades brasileiras. A função social do arquiteto passou a figurar como questão a ser explorada nos estudos e no papel desse profissional, sobretudo por conta do crescimento

³¹ Essas políticas, segundo a autora, são entendidas como empenho do Estado em silenciar e reprimir a voz e as necessidades das camadas pobres e de movimentos sociais representativos destas, utilizando-se, para isso, da incitação ao medo dos pobres, estudada por Vera Malaguti como prática secular das instituições estatais (BATISTA, 1999, p.135 *apud* VIEIRA, 2009).

vultoso vivido nas duas décadas anteriores (1940 e 1950), assim como o prestígio em que a arquitetura experimentava nesse período, influenciado pela construção da capital do país, Brasília (RIBEIRO e PONTUTAL, 2009).

No ano depois, entretanto, o golpe civil-militar abafou esta que poderia ter sido a primeira chance de um debate mais profundo e com ressonância pública sobre a problemática urbana. Em seu lugar, o regime ditatorial implantou o planejamento local integrado, engendrado pela criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), uma autarquia federal. Com isso, a questão urbana ficou concentrada a um debate e execução eminentemente institucionais.

Em meados das décadas de 1970 e 1980, entretanto, os movimentos ligados à Reforma Urbana ressurgem e ganham visibilidade, cujas palavras de ordem ostentavam exigência por direitos e clamor por iniciativas reformuladoras para a situação urbana. A Igreja Católica foi importante aliada nesse processo, ao atuar nas frentes pelas reformas agrária e urbana. Saule Junior e Uzzo (2009) salientam que a publicação do documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, o qual defendeu a função social da propriedade urbana, foi marco importante nessa mobilização.

Mas foi a década de 1980 a mais intensa para a matéria. No bojo das mobilizações da Assembleia Constituinte brasileira de 1987, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985 e responsável por articular o cenário de participação popular em todo o Brasil nesse processo, traça duas diretrizes centrais no rol de propostas apresentadas no bojo da emenda popular sobre a Reforma Urbana: Direito à Cidade e Gestão Democrática da Cidade. A primeira noção entende a cidade como produto histórico e cultural bem como fruto do trabalho coletivo, devendo ser objeto de planejamento socialmente qualificado, revestido de prioridades relativas aos investimentos públicos. A segunda diretriz exigia a ampliação do direito de cidadania contextualizado à gestão da cidade, por meio da participação direta nos processos decisórios.

Tal iniciativa já se figurava como tentativa de conquistar um capítulo na insurgente Constituição democrática brasileira, dedicado à institucionalização da política urbana. Essa emenda, a propósito, esteve ligada à lógica das LDU (Lei de Desenvolvimento Urbano), em pensar a urbanização como processo sensível de planejamento urbano – planejamento esse que vai além do padrão de desenvolvimento tecnocrático e de modernização administrativa, mas que leve em conta os aspectos de desenvolvimento social (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p.30).

Conforme destacam Ribeiro e Cardoso (*idem*), a emenda proposta pelo Movimento trouxe à tona uma forma mais avançada e específica de tratar a questão social enquadrada no ambiente urbano, por meio do delineamento de uma nova esfera de direitos: os direitos urbanos. Tal categoria, conforme elencam os autores, envolve o direito a cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, a serviços públicos de qualidade, ao trabalho, ao lazer etc. Nesse ínterim, a proposta envolvia ainda a limitação da ação do capital privado no desenho da gestão urbana, de modo a equilibrar os direitos de propriedade, de função social desta e de acesso universal à cidade. Nesse sentido, esses novos dispositivos legais cuidaram de resguardar a responsabilização das prefeituras em caso de impedimento da participação popular na implementação de projetos que ensejem dispêndio de recursos³². Além disso, foram previstos instrumentos que impõem o cumprimento da função social da propriedade nos municípios, como a edificação e parcelamento compulsórios, o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (*idem*, pp.30; 41).

Essa luta do MNRU e de demais grupos organizados em torno da questão urbana culminou, de fato, na aprovação de um capítulo na Constituição Federal brasileira dedicado à questão. Um desses capítulos absorveu a demanda de harmonização e limitação do direito de propriedade, vinculando-a à sua função social, bem como a disposição, até então inédita na legislação, de “função social da cidade”. Os excertos ilustram essa conquista, cuja expressão tomou materialidade na figura do Plano Diretor Municipal:

Art. 5º,.....

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

(BRASIL, Constituição,1988)

E também, no capítulo propriamente dedicado à Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em

³² Ribeiro e Cardoso (2003) consideram que o orçamento participativo, cujo berço foi a cidade de Porto Alegre e é uma das garantias que as prefeituras devem dispor para participação direta da sociedade no planejamento municipal, foi uma alternativa para os governos locais de ganharem mais apoio da população local, sem prejuízos na legitimidade dos governos. Afinal, com ele é possível definir inclusive o aumento das alíquotas do IPTU progressivo (*idem*, p.43).

lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

(Idem, grifo nosso)

É preciso considerar, no entanto, a observação de Ribeiro e Cardoso (2003) no texto do artigo 182, ao apontarem que, ainda assim, a função social da cidade e da propriedade, ao menos no aspecto de sua execução, é dependente da autonomia concedida aos municípios, na medida em que é de sua competência a edição do Plano Diretor. O “termômetro” para o estabelecimento de diretrizes e seu cumprimento de função social daquelas da cidade e da propriedade, portanto, é fator que a legislação pode ter deixado frágil, na forma como consta no texto. Explicamos: na forma como está condicionada, a função social torna-se entendida somente quando é cumprida nos termos do Plano Diretor, o que não dá espaço para entendê-la como aspecto absoluto. Tal critério se insere, inclusive, na problemática apontada por Maricato (2003), quando trata da lei como instrumento reforçador de desigualdades e privilégios – o que dialoga, inclusive, com a dinâmica do Estado de violência estrutural tratado anteriormente:

Tanto a Constituição Federal de 1988, em seus capítulos dedicados à política urbana (nºs.182 e 183), como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque o[s] adversários da chamada Reforma Urbana preconizada pelos movimentos sociais conseguiram incluir na redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na

aplicação das principais conquistas contidas na lei. (MARICATO, 2003, p.160)

Diante desse cenário, é válido considerar a abertura, no âmbito municipal, para disputas políticas entre os diferentes setores sociais pautarem e relativizarem esse postulado da função social. Justamente por isso, não se pode desconsiderar, também, que a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (LDU) e mesmo o Plano Diretor são oportunidades políticas para os grupos mobilizados em torno da questão urbana sensibilizarem o debate. Isso foi importante inclusive durante a luta pela regulamentação do capítulo constituinte sobre política urbana, que culminou na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Maricato (*idem*), entretanto, destaca certamente a sensibilidade dessa questão:

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatária de serviços públicos. Seu desconhecimento se impõe, com exceção de ações pontuais definidas em barganhas políticas ou períodos pré-eleitorais. Essa situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político. (*idem*, p.151)

Ribeiro e Cardoso (2003) reconhecem, por outro lado, que a “janela” dada na oportunidade do Plano Diretor foi e é de contornar as derrotas no processo constituinte, que não absorveu todas as demandas do movimento da época – o capítulo da Política Urbana só abarca dois artigos – mas representou, de uma forma ou de outra, uma conquista importante no reconhecimento da cidade como lugar político e merecedor de atenção especial por parte dos gestores.

E, no âmbito municipal, os autores destacam que um dos principais desafios dos setores sociais e acadêmico ainda é de superar a tradição estritamente técnica dentro das Secretarias de habitação e urbanismo nas prefeituras, como já adiantado. Uma das principais dificuldades apontadas continua a de pautar com a devida força a questão social da propriedade e a gestão democrática urbana. E tal dificuldade reside, inclusive, na proposição dessas pautas no campo das discussões dos planos diretores, cuja batalha é travada em duas fases: nas prefeituras e nas câmaras de vereadores. Tais processos levam, na maioria das vezes, a perda dos avanços obtidos. Fernandes (2008), reforça

que não só a luta na Constituinte, mas também a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), apesar de demonstrar uma valiosa conquista social e um avanço na legislação federal sobre gestão urbana e direito à cidade, revelou, por outro lado, uma incompleta receptividade dos Municípios em cumprir formalmente suas determinações, na medida em que instrumentos como o IPTU progressivo, parcelamento ou edificação compulsórios e desapropriação mediante pagamento de títulos da dívida pública, preconizados na Constituição, só foram lentamente incorporados como medida de planejamento urbano depois da aprovação do Estatuto, na tentativa de superar a mera finalidade arrecadatória. Outro fator que comprova a fraca efetividade das prescrições constitucionais sobre a legislação urbanística e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade dizem respeito ao plano diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes: com o não cumprimento do prazo de muitos Municípios, mais uma vez a questão sobre a efetividade dessas normas acaba sendo judicializada, demonstrando como a ideia de planejamento e gestão urbanística ainda não se tornou questão suficientemente madura para os governos locais. A fraca execução das determinações do Estatuto ainda se deve não só à relativa desconsideração, no âmbito dos municípios, de sua importância e do papel da participação popular, mas também aos problemas de mobilização e articulação dos movimentos urbanos, que só têm se mostrado mais vigorosos a alcançar a reforma urbana recentemente (FERNANDES, 2008, p.70-2).

Assim, claro fica que a Reforma Urbana – e o direito à Cidade, em sua concepção geral – são disputas políticas não somente porque envolvem a definição de políticas públicas, mas, mais do que isso, constitui-se por disputas de interesses e a necessária interferência, de um lado, do Estado, e, do outro, de movimentos sociais, grupos organizados, entidades e mesmo corporações de negócios, na luta por interesses diversos, incluindo-se direitos e condições de vida, afinal, como contemplam Ribeiro e Cardoso (*idem*), “a cidade é o lugar de conflito e de diversidade”.

3.3 Movimentos sociais urbanos: resistência e escracho na “Cidade do Capital”

Diante dessa consciência de conflito enredado na problemática do crescimento desenfreado e excludente das cidades brasileiras, e considerando que São Paulo foi e ainda é uma das maiores referências no Brasil no que tange à disputa pelo espaço urbano, pelo centro e por melhores condições de vida – sendo, também, uma das cidades mais populosas e de maior PIB do país - tal dinâmica refletiu, inevitavelmente, na reação e mobilização de movimentos sociais ligados à questão urbana e ao problema

da moradia. A criticidade da situação já apontava para bem antes da década de 1980, quando os movimentos ganharam maior expressão:

Outra face do problema, tratada em Arquitetura [revista especializada em Arquitetura e Urbanismo, publicada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil entre os anos de 1961 a 1968], era a “febre imobiliária” que retalhava a área adjacente ao núcleo urbano, criando loteamentos absurdos. E essa “febre” estava associada ao “*desenvolvimento anárquico e incoerente*” da cidade, pois provocava uma valorização artificial dos terrenos, gerados, inclusive, pelo crescimento vertical da cidade, com a multiplicação residencial em altura... Eram ainda citados outros fenômenos que comprometiam a “saúde” das cidades, como as favelas agregadas à estrutura urbana, “enquistando-se em todas as áreas livres”, e o espraiamento da área suburbana, na qual “morar torna-se, nessas casas, para o que trabalha fora do subúrbio, o equivalente a local para dormir. Vocábulos apareceram para significar tal condição de subvida: ‘cidades dormitórios’, ‘usinas de sono’...”. Esses fatores sobrecarregavam as estruturas das cidades e poderiam “conduzir os organismos urbanos à morte, por saturação e enfartamento” (RIBEIRO e PONTUAL, 2009, grifo nosso).

Partindo para uma análise histórica das mobilizações em torno da cidade, Tavolari cita o trabalho de Nabil Bonduki (1986) sobre a evolução das pautas desses movimentos, e reporta que em São Paulo, entre os anos de 1945 e 1947, eles foram marcados pela ascensão de uma *consciência* do direito à cidade, traduzida no apelo por maior acesso a melhores condições de infraestrutura e de serviços públicos. Entretanto, após 1964, o direito à cidade passou pela ressignificação de atrelar a luta por melhores equipamentos coletivos públicos à luta pela cidadania e pela democracia (TAVOLARI, 2016, p.101). Já na década de 1990, os movimentos urbanos passaram a reivindicar não só a moradia, o “teto”, mas a priorizar a luta por programas habitacionais populares na área central das cidades. Houve, portanto, uma evolução da luta pela moradia para uma luta em prol do direito de acesso ao centro da cidade. O movimento avançou suas pautas, pleiteando também o direito à cidade e a reforma urbana, como forma de alcançar, também, o direito a serviços públicos, infraestrutura, emprego e equipamentos sociais de melhor qualidade e mais abundantes. Assim, enquanto forma de pressionar o Estado em prol dessas demandas, os movimentos urbanos de São Paulo passaram a

adotar ações de ocupação de prédios vazios na área central na cidade, o que provocou a repercussão na opinião pública e acendeu o debate acerca do usufruto da cidade também pelas pessoas pobres. Nessa linha, passou-se também a discutir a reabilitação do espaço urbano, seja do lado tradicional, que credita à recuperação do *glamour* e do valor turístico-econômico do espaço a saída para tal reabilitação³³; seja para aqueles que defendem que o espaço urbano como instrumento de inclusão social, por meio da promoção de programas habitacionais e de geração de renda e emprego.

Essa última visão propunha remediar e reformular a teia de problemas trazida, segundo Bonduki (2008), pela política urbana projetada para São Paulo durante o século XX, a qual separou em áreas e zonas bem delimitadas os espaços de sociabilidade/moradia e de trabalho, o que implicou na realidade difícil para aqueles que moram longe do trabalho. Como já vimos, tal tradição de construção das cidades, levado a cabo por um urbanismo elitista, não levou em consideração a necessidade dos mais pobres de morarem perto dos locais de trabalho. Diante disso, os movimentos de moradia do século XXI surgem, justamente, da tentativa de inverter essa lógica de segregação socioespacial e proporcionar o direito à moradia digna próximo aos rincões de serviços, infraestrutura e emprego também para os mais pobres, desvinculando a noção tradicional de que a habitação social sempre deva ser instalada na periferia, como forma de aproximar as áreas econômicas das de habitação também às pessoas de baixa renda (Ibd, pp.65-6).

Nessa mesma linha, Fernandes (2008) destaca que os movimentos sociais tiveram papel importante no processo de repensar as estruturas e processos de organização do espaço urbano brasileiro e a evolução no repertório legal sobre a legislação urbanística. Partindo da consciência apontada por José Murilo de Carvalho e Sérgio Buarque de Holanda de que a instituição dos direitos humanos no Brasil sempre tenha se dado “de cima”, materializada a partir de acordos entre as elites políticas, mesmo com a mobilização paralela de movimentos sociais, o processo de construção do Direito e da legislação urbanísticos não foi diferente.

Ainda na década de 1970, as discussões no campo jurídico mostravam que o Direito Urbano era competência implícita da União, ligado tão somente aos aspectos de

³³ Medida essa citada por Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012) como *gentrification*, a qual consiste em revitalizar o patrimônio e requalificar os usos da cidade, melhorando a infraestrutura do centro, transfigurando o caráter cultural desses espaços/símbolos em artefatos mercadológicos. É como se o processo de revitalização da cidade, de reestruturação de seus espaços, só fosse possível quando se torna lucrativo, em nome de uma “economia cultural” (Ibd, p.400).

planejamento, controle da poluição e desapropriações, enquanto que o direito de construir era preceito compreendido no campo do direito civil, ou seja, vinculava-se mais à livre iniciativa. Havia, portanto, certa imprecisão na doutrina sobre a matéria urbanística. Assim, mesmo no sistema jurídico, a matéria sobre o “urbano” mais pertencia ao direito privado que ao direito público, uma vez que o entendimento do direito de construir representava o “cerne do desenvolvimento urbano” (REALE, 1984, p.35 *apud* FERNANDES, 2008, p.71).

De acordo com Fernandes (*idem*), tal quadro deve-se ao fraco associativismo dos movimentos e à característica enraizada na formação cultural e política do Brasil de priorizar o “afetivo e o irracional”, de modo a favorecer o corporativismo dos privilegiados de classe, de informação e de recursos. Entretanto, a constitucionalização de temas referentes à reforma urbana – mediante a aprovação dos artigos 182 e 183 na Carta Magna - e à gestão do espaço urbano se deu pela mobilização dos movimentos urbanos. Isso demonstrou, minimamente, uma ruptura com a tradição brasileira das decisões “por cima” (HOLANDA, 1995; CARVALHO, 2002 *apud* FERNANDES, 2008, pp.65-70).

Bonduki (2008) acrescenta, inclusive, que o Plano Diretor Estratégico e o Estatuto da Cidade são duas ferramentas importantes para promover a gestão pactuada das políticas urbanísticas, e reconhece que isso foi resultado da articulação e cooperação de diferentes segmentos sociais urbanos, inclusive os de moradia. Outras medidas tomadas pelo governo local e angariadas com o apoio e mobilização dos movimentos urbanos foram “a retenção de terrenos e prédios ociosos”, bem como a criação das Zeis (Zonas Especiais e Habitação de Interesse Social), as quais consistem na reserva de territórios bem localizados para a população de baixa renda (*idem*, p.67).

A partir disso, é preciso considerar que a formulação de políticas que promovam moradia digna à população mais pobre é preceito fundamental de justiça distributiva, e tais políticas exigem a adoção de mecanismos de participação popular, como forma de atender legitimamente essa necessidade, algo que o Estatuto da Cidade prevê expressamente em seu artigo 2º, no rol de diretrizes gerais da política urbana:

Art.2º.....

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(BRASIL, Lei Federal nº 10.257, 2001)

Sendo assim, o Estatuto propõe a inovação no planejamento e gestão de políticas urbanas ao prever e exigir a participação popular nesse processo, que precisa ser democrático, como forma de prover cidadania não somente com a materialização da moradia, mas ao longo de todo o processo de formulação da política. Assim, citando o exemplo da ocupação de prédio ocioso por 12 anos na cidade de São Paulo pelo Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC), Fernandes (2008) observa que a luta desses grupos sociais tem sido de fazer cumprir a determinação constitucional da função social da propriedade e do direito à moradia digna diante das próprias entidades públicas que deveriam promovê-lo, ainda que para isso tenham que se dispor a adotar medidas formalmente ilegais em prol da construção da legalidade ligada ao direito urbanístico preconizado na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. Tal realidade caracteriza o que o autor chama de *pluralismo paradoxal*, o qual não se configura num pluralismo de contradição ou de rivalidade ao Direito urbanístico, mas de mobilização pela efetividade do Direito já posto sobre a matéria: é a luta dos movimentos sociais em fazer com que a legislação, e principalmente o papel social da propriedade, sejam cumpridos. O paradoxo encontra-se, portanto, na luta por meios “ilegais” – levando em conta as ações de ocupação consideradas informais, por exemplo – em prol do cumprimento, por parte do Estado, dos preceitos legais de direito à moradia e de promoção da função social da propriedade. E essa luta é travada, especialmente, contra o Executivo e o Judiciário municipais, os quais têm demonstrado maior resistência à efetivação dos postulados do Estatuto da Cidade, como já comentado. Assim, para Fernandes,

É preciso violar o Direito para tentar que ele seja cumprido... de cima para baixo, temos, ao contrário, a recusa à efetividade do direito constitucional, bem como a violação pura e simples da legislação infraconstitucional e de tratados internacionais sobre direitos sociais pelas autoridades públicas – *a produção legal da ilegalidade* (FERNANDES, 2008, p.79, grifo do autor).

Com efeito, o autor destaca que o desenvolvimento do direito urbanístico, mesmo avançado, fora tardio, diante da tradicional e histórica negação da cidadania a

parcelas sociais mais baixas, sejam elas urbanas ou rurais³⁴, pois, para ele, “o urbanismo sem direito e sem planejamento fazia [e continua fazendo] o jogo do livre mercado”.

Por isso mesmo, o fenômeno da financeirização das cidades - o qual pretende encerrar ao capital imobiliário à atividade de planejar, construir e controlar os espaços urbanos - coloca em xeque a possibilidade de reformas urbanísticas que atendam a medidas de justiça distributiva e de atendimento à necessidade da população mais pobre que precisa das cidades, inclusive no que tange a políticas habitacionais sociais no centro. E, na visão desse autor, o processo de reprodução de cidades excludentes precisa ser estancado, precipuamente, pela via política, e não apenas pela via judicial, mediante a adoção de metodologias de participação de “baixo para cima” (*idem*, *Ibd.*).

E é nessa perspectiva de ação política na resolução da questão urbana que não se pode desprezar o fenômeno das ocupações no âmbito dos movimentos urbanos e a complexidade desse tema, tanto fora quanto internamente. Tal sensibilidade é observada no trabalho de Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012), ao observarem que ao mesmo tempo em que as ocupações estimulam a coesão e organização interna, elas incitam a diminuição da solidariedade externa – como a opinião pública – tanto por ensejarem um alto potencial de incerteza quanto ao uso da violência, quanto por atentarem contra um valor “sagrado” da sociedade neoliberal: a propriedade - sendo ela privada ou não (VIEIRA, 2009, p.5212). Tendo isso em mente, as/os militantes agem quase sempre à sombra da tentativa externa – e mesmo interna, por parte dos membros que não apoiam/temem as ocupações – de institucionalizar o movimento por meio da criação de conselhos e demais esferas formais como forma de enfraquecer os repertórios de ação próprios e mais “radicais” do movimento de moradia (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012, p.410).

Assim, a retaliação à opção pela ocupação, enquanto forma de reivindicação e luta, mais uma vez, é a desqualificação e criminalização do movimento perante a opinião pública; tal iniciativa, tomada pelo Estado e pela imprensa, deslegitima quaisquer mobilizações que aconteçam no descontrole das esferas formais, mediante uma lógica institucional de pré-delimitação unilateral às “regras do jogo”, as quais incluem medidas judiciais de reintegração de posse e despejos violentos. Há que se

³⁴ Destaco as parcelas de populações rurais também como grupos alijados da cidadania e de acesso à cidade levando em conta a observação de Guimarães (2009), para a qual a comunidade rural também sofre com os problemas urbanos, ressaltando, inclusive, que a reforma agrária talvez seja um dos principais passos para a resolução da questão urbana, surgindo entre essas duas questões o que a autora concebe como relação estrutural (pp.722-4), como já pontuamos anteriormente.

destacar, ademais, que as autoras apontam, ainda, para as diferentes estratégias de ocupar adotadas pelo movimento, sendo elas de ocupar para pressionar ou ocupar para morar, o que provocou dissensões entre as lideranças. Tal fato expressa o quão embaraçoso é o assunto da ocupação e suas implicações. Mas, apesar da sensibilidade do assunto, as ocupações permanecem como principal ação de mobilização dos movimentos urbanos por moradia, uma vez que são consideradas um instrumento político que abre portas para negociações, e, mais do que isso, um instrumento legitimamente político de denúncia da ociosidade de imóveis no centro da cidade, enquanto centenas ou mesmo milhares de pessoas não têm moradia ou moram indignamente (Ibd., p.411-2). Assim, nas palavras de Boulos (2012),

Os movimentos populares de ocupação, por sua força de mobilização, são a expressão viva do problema da moradia no Brasil. Representam a resistência ao modelo mercantil e segregador da Cidade do Capital (BOULOS, 2012, p.49).

Entretanto, há militantes que reprovam a ocupação, por medo de ações violentas e confrontos com a polícia, bem como à própria oposição de se ocupar um bem privado e, portanto, alheio. Esse último ponto foi levantado por algumas/alguns respondentes ao trabalho de Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012) como ato que desqualifica a luta por cidadania envolvida no movimento. Válido dissertar aqui que a criminalização dos movimentos sociais e da pobreza, como as próprias autoras apontam, são fatores que reforçam o medo da retaliação estatal/policial. O debate sobre a tolerância à violência oficial (PINHEIRO, 1997) ou, como chama Miguel (2014), violência estrutural, reverbera, sobretudo, junto aos movimentos sociais, que têm sentido intensamente sua criminalização e judicialização (VIEIRA, 2009; SAUER, s/d).

Como alternativa à estratégia de ocupação, o que resta de menos retaliativo aos movimentos de moradia são as vias institucionais, enquanto oportunidades para estabelecer pontes de negociação e resultados para seus membros. Contudo, Tatagiba (2009) acende o alerta sobre a polarização de estratégias que esses fazem surgir, em que de um lado estão as ações de participação nas esferas institucionais do Estado contra, do outro, as modalidades próprias de mobilização do movimento. O fato de haver aqueles espaços formais pode contrapor, tanto militantes quanto opinião pública, às demais estratégias de mobilização, como as ocupações, resultando no enfraquecimento destas. Apesar disso, ainda há relutância em abandonar os mutirões e ocupações como repertórios principais de atuação, uma vez que essas iniciativas fortalecem o movimento

por mobilizarem todos os membros do grupo (TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012, p.416-8).

Nesse ínterim, vale retomar a problemática da dualidade paradoxal em que, de um lado, está o Estado que edita e promulga leis preconizando direitos e determinações no âmbito da reforma urbana, e, de outro, emerge a necessidade da ação, ainda que por meio da violação da ordem legal – sobretudo por intermédio das ocupações - dos movimentos sociais urbanos pelo cumprimento da lei. E essa dualidade transparece uma “hipocrisia institucional”, na medida em que quanto mais a legislação urbanística se aprimora, tanto menos ela é cumprida pelas instâncias do Estado (FERNANDES, 2008, p.79). E, mais interessante, essa realidade não é fato novo, conforme reporta Maricato (2003):

A ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental, no campo ou na cidade. Miguel Baldez lembra que até 1850, a ocupação de terra no Brasil era forma legítima de conseguir sua posse. A emergência do trabalhador livre é acompanhada da emergência de legislação sobre a terra que irá garantir a continuidade do domínio dos latifundiários, sobre a produção (Baldez, 1986 e Osório Silva, 1996). A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. (MARICATO, 2003, p.154)

Diante de toda essa conjuntura, entende-se que a privação dos direitos básicos de habitar, de ter uma vida digna, de acessar a cidade e todas as oportunidades que ela proporciona tangencia, inevitavelmente, o cenário de negação da cidadania como um todo. E tal negação, como já tratado, é base para o enquadramento da violência estrutural. Mais do que isso, reforça-se que a ação instrumentalizada de criminalização dos movimentos sociais pelo Estado também se enquadra em tal modelo de violência, mascarada a institucionalizada. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado alimenta o conflito entre a efetividade política *versus* o cumprimento dos princípios normativos (MIGUEL, 2014), ele incentiva a contradição do *pluralismo paradoxal* observado por

Fernandes (2008), no qual os movimentos sociais são percebidos como aqueles que lutam pela materialização dos princípios constitucionais e legais, ainda que para isso tenham que se utilizar de violência aberta e infringir outros normativos, sobretudo nos aspectos criminal e penal, como no caso das ocupações (MIGUEL, 2014; FERNANDES, 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todas as discussões feitas no presente trabalho, pudemos constatar que a segregação é um fator que foi incluído na rotina de ocupação e de planejamento das cidades brasileiras, de tal forma que o Estado foi ente participativo e contribuinte desse processo.

O efeito de tal fenômeno foi a lesão à expectativa de participação e gozo democrático das cidades, seja sob o aspecto político ou mesmo na noção sociológica, na medida em que aquele fenômeno da segregação mantém inflamado, constantemente, a divergência entre os interesses dos grupos maiores que articulam o desenho das cidades – o capital imobiliário – e a população, principalmente as classes mais baixas.

Quando Lefebvre defende que a cidade precisa ser reformulada não como espaço capitalista de bem-estar social, mas um local novo de compartilhamento de vivências, de aproximação das pessoas, de festa, de vivências políticas constantes, de debate e participação, é porque a cidade é espaço iminente para que essas coisas aconteçam. É porque a noção de cidade envolve, acima de tudo, o envolvimento das partes que a compõe, partes essas que não implicam em classes, precipuamente, mas nos indivíduos separadamente, quais sejam, os cidadãos, como apontado no capítulo 2.

Favelizar a população mais pobre, impor a ela um modo de vida e de habitar precário, criminalizar suas ações de reivindicação por recursos, serviços, integração e acesso à cidade, dificultar o usufruto dos seus espaços e, inclusive, do centro, é questão de violência estrutural, enraizada no Estado, como bem apontou a literatura estudada anteriormente. E, para ratificar tal lógica excludente, Pádua Fernandes (2008), autor explorado no capítulo 3, resume que “quando governos se mostram incapazes de enfrentar problemas sociais por meio de políticas sociais, a polícia entra em ação”. A polícia torna-se a verdadeira política. Tal cenário configura-se como violação do direito do mais pobre de acesso à cidadania, seja no ato de se manifestar, seja no usufruto mesmo da cidade. Assim, ao mesmo tempo que Lefebvre (2001) ressalte que o urbanismo contemporâneo seja realidade construída transversalmente aos interesses do lucro, enquanto valor de troca, várias outras autoras (SAUER s/d; GUIMARÃES, 2015; FERNANDES, 2008; FILHO, 2013) reconhecem, também, o papel dos movimentos sociais na construção do espaço urbano.

Finalmente, o texto de Fernandes (2008), também nos coloca como ponto de reflexão a importância que a participação popular, os instrumentos democráticos para tal e a mobilização conjunta dos movimentos urbanos encenam na luta pelo direito à cidade, pela moradia digna e pelo centro. Isso porque a luta desses movimentos encontra sua legitimidade na busca pela materialização das determinações constitucionais e infraconstitucionais daqueles direitos; e o paradoxo encontra residência, inclusive, nesse ponto, na medida em que esses movimentos buscam – ainda que por vias consideradas informais e ilegais, como é o caso das ocupações – o cumprimento da legislação pela Administração Pública, sobretudo diante dos poderes Executivo e Judiciário de âmbito municipal.

A participação popular encontra sentido e legitimidade na luta pelo rompimento da tradição elitista e asséptica de planejamento e formação das cidades brasileiras, que sempre obedeceram à lógica do capital, e, portanto, serviram mais aos que podiam/podem sustentar os altos custos de viver no centro, local mais bem estruturado e alimentado de serviços públicos. A ação violenta do Estado, agindo de formas variadas e sucintas, enquadradas na realidade de violência estrutural, demonstra a urgência de se colocar em prática a acessibilidade à cidade, sobretudo pelos mais pobres, seja com programas habitacionais em prol da moradia digna que contemplem, de fato, as classes mais baixas, seja por demais programas de integração, pelas vias da democracia direta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 11ª ed., revista. Rio de Janeiro: Forense Universitária, (2010 [1958]).

_____. *Sobre a revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, (2011 [1963]).

BICHIR, R. Segregação ao residencial e acesso a políticas públicas no município de São Paulo. São Paulo: Dissertação (Mestrado) Universidade de São Paulo, 2000.

BONDUKI, Nabil. Plano Diretor e habitação social no centro. Em: São Paulo (SP) Defensoria Pública do Estado de São Paulo: 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna / Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 1. ed., São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2008. p. 65-68.

BOULOS, G. C. *Por que ocupamos?*, 3. ed. – revisada e ampliada. São Paulo: Autonomia Literária, 2015. 128 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em 02 nov. 2017.

BRASIL. Lei Federal n. 10. 257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm > Acesso em 02 nov. 2017.

CARVALHO, I.M.M.; PEREIRA, G.C. Dinâmica metropolitana e segregação socioespacial. Cad. CRH [online]. Vol. 20, n.50, 2007, p.261-279. ISSN 0103-4979. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v20n50/v20n50a06.pdf>> Acesso em 12 maio 2017.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (Codeplan) Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDADDF – 2015. Disponível em < http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2016/PDAD_Distrito_Federal_2015.pdf > Acesso em 09 set. 2017.

DOS SANTOS, Theotonio. América Latina: democratização e ajuste estrutural, 2002. Disponível em: < <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/democratizacaoajusteestrutural.pdf> >. Acesso em 10 set. 2017.

FERNANDES, P. O Pluralismo Paradoxal e os Movimentos Sociais: Democracia Participativa e o Estatuto da Cidade. Em: São Paulo (SP) Defensoria Pública do Estado de São Paulo: 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna / Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 1. ed., São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2008. p. 69-83.

GUIMARÃES, M. C. R. Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil Contemporâneo. *Serv. Soc. Soc.* São Paulo, n. 124, p. 721-745, out./dez. 2015.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1980 [1973].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil / IBGE, Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/>. Acesso em set. 2017.

LACOSTE, Y. *Dicionário de Geografia*. Lisboa: Teorema, 2005 [2003].

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MIGUEL, L. F. *Violência e Política*. Artigo apresentado na Mesa de “Democracia, conflito e violência”, no IX encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, 2014.

OLIVEIRA FILHO, J. C. A. A Cidade de Direito ao Direito à Cidade: movimentos sociais de luta pela moradia e a produção do espaço na cidade do Crato-CE. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 2, n. 2, 2013.

OLIVEIRA Jr. G. A. Redefinição da Centralidade Urbana em Cidades Médias. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 1, n. 20, p. 205-220.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p.43-52, 1997.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A Reforma Urbana nos primeiros anos da década de 1960 (1). *Revista Arquitectos*. 109.07, ISSN 1809-6298, ano 10, jun. 2009. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/10.109/50>> Acesso em 12 out. 2017.

RIBEIRO, L. C. Q (org); CARDOSO, A. L. *Reforma Urbana e Gestão Democrática – Promessas e Desafios do Estudo da Cidade*. 2ª Edição 2012, Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, 192 p.

ROLNIK, R. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. *Revista Eure*, Vol. XXXV, nº 104, abril de 2009, Sección ARTÍCULOS.

ROMÃO, W. M. As manifestações de Junho e os desafios à participação institucional. Em: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Boletim de Análise Político-Institucional*. n. 4. Brasília: IPEA, 2013. p. 11-18.

SAUER, S. Políticas de Estado: disputa por recursos e criminalização dos movimentos sociais. Trabalho apresentado ao GT 02 – Políticas Públicas: quadros institucionais e beneficiários. Universidade de Brasília, s/d.

SAULE Jr, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *Diálogos, propuestas, historias para una ciudadanía mundial (dph)* [online], 2009. Disponível em <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html#Haut>> Acesso em 13 out. 2017.

SISTEMA FIRJAN. O Custo dos Deslocamentos nas Principais Áreas Urbanas do Brasil. *Publicações Sistema Firjan: Pesquisas e Estudos Socioeconômicos*. Série: Ambiente de Negócios. Setembro/2015. Disponível em <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4F8A7DD3014FB26C8F3D26FE&inline=1>> Acesso em 27 abril 2017.

SOUZA. M. L. O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 4. ed. 2012, 386 p.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, vol.18, n. 2, Campinas, nov. 2012, p. 399-426.

TAVOLARI, B. Direito à Cidade: uma trajetória conceitual. Em: *Revista Novos Estudos Cebrap*. n. 104. p. 93-109. mar. 2016.

TRINDADE, T.A. *Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo*. 2014. 240 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP. 2014.

VALLADARES, L.P. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. Em VALLADARES, L.P. (org). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj/Zahar Editores, 1982, p. 21-77.

VASCONCELOS, P.A. As Metamorfoses do Conceito de Cidade: *Mercator*, Fortaleza, v. 14, n. 4, Número Especial, p. 17-23, dez. 2015.

VIEIRA, F. M. C. Presos em nome da lei? Estado penal e criminalização do MST. Dissertação de Mestrado – Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004, 167 p.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2001.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011.