
SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Da Política Urbana: notas sobre a perda de potência do inovador discurso constitucional brasileiro

*Of urban policy: notes on the loss of power of the
innovative Brazilian constitutional discourse*

Raimunda Nonata do Nascimento Santana¹

Resumo: Este artigo aborda o escopo dos art. 182 e 183, do Capítulo II – Da Política Urbana da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, do Estatuto da Cidade, em face da reiteração da questão urbana no Brasil. Apoiado em pesquisa teórica e documental, pontua características da urbanização brasileira, realçando a segregação socioespacial e a financeirização da moradia; identifica sujeitos políticos envolvidos na produção, disputas e ordenação do território, enfatizando a gestão estatal urbana; coteja os direitos à cidade e à moradia, explicitando elementos da contradição entre o desenho normativo desses

1 Assistente social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora aposentada da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UFMA. E-mail: nonatasantana@gmail.com.

direitos e a sua concretização mediante políticas públicas urbanas. Conclui que o recuo do Estado, assumindo preceitos neoliberais, de modo cada vez mais aprofundado e autoritário, manifesta o malogro do entendimento da cidade como construção pública e da moradia como um direito social fundamental presente na retórica do constitucionalismo brasileiro.

Palavras-chave: questão urbana; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; direito à cidade; direito à moradia; política de desenvolvimento urbano.

Abstract: This article deals with the scope of art. 182 and 183, of Chapter II – Urban Policy of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 and Law 10.257 of 10/07/2001, Statute of the City, in face of the reiteration of the urban question in Brazil. Supported by theoretical and documentary research, he points out characteristics of Brazilian urbanization, highlighting socio-spatial segregation and financialization of housing; identifies political subjects involved in the production, disputes and ordering of the territory, emphasizing the state management urban; contrasts the rights to the city and the dwelling, explaining elements of the contradiction between the normative design of these rights and their concretization through urban public policies. It concludes that the retreat of the State, assuming neoliberal precepts, in an increasingly deep and authoritarian way, manifests the failure of the understanding of the city as public construction and housing as a fundamental social right present in the rhetoric of Brazilian constitutionalism.

Keywords: urban question; Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988; right to the city; right to housing; urban development policy.

Introdução

Neste artigo, um leque de determinações, relações, contradições, mediações e expressões do desenvolvimento da urbanização capitalista, assim como prerrogativas da ação do Estado na constituição do urbano, são considerados para o cotejamento de duas dinâmicas. De um lado, a consagração legal-constitucional dos art. 182 e 183, do Capítulo II – Da Política Urbana da atual Constituição da República Federativa do Brasil e da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, do Estatuto da Cidade, que os regulamenta; de outro lado, a permanente reposição, em grau sempre de maior complexidade, da questão urbana, na qual é reiterada a “espoliação urbana” (KOWARICK, 1985) e denegam-se os direitos à cidade e à moradia.

Com essa linha analítica, sigo estudos nos quais o texto constitucional sobre política urbana e as transformações jurídico-institucionais daí decorrentes vêm sendo examinados e são reconhecidas sua perda de força política e significação prática no sentido de garantirem ações de políticas públicas urbanas indispensáveis à efetividade da previsão constitucional e infraconstitucional. Assinalo que a mobilização e organização política pela Reforma Urbana, que precederam a elaboração da atual Carta Magna, são lutas sociais que contribuíram para que o Estado brasileiro reconhecesse a cidade e a moradia como direitos.²

Todavia, esse avanço no campo da emancipação política nunca deixou de ser confrontado pela dinâmica real das cidades brasileiras, sejam elas metrópoles, cidades médias ou de pequeno porte. Compreende-se, portanto, a notável trajetória e manifestações de diversas lutas sociais urbanas e o atual protagonismo do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) nas lutas por moradia. A totalidade dessas lutas abriga embates políticos que se mostram significativamente importantes à compreensão das complexas relações entre interesses públicos e privados de classe em disputa pelo domínio, controle e usos da cidade.

Torna-se, assim, imperativo colocar o lugar da constitucionalidade no centro dos estudos e debates sobre as possibilidades das cidades brasileiras se reorganizarem, minimizando ou superando as fragmentações e condições de desigualdade e explorações que lhes são inerentes. Acontece que, na presente conjuntura histórico-política, que acolhe o marco de três décadas da sua promulgação, a Constituição, a partir de ideologias e políticas associadas ao neoliberalismo, ao neoconservadorismo e ao neodesenvolvimentismo,³ vem

2 Sobre o Estatuto da Cidade, por exemplo, diz Mancini (2008): Não se pode afirmar que o Estatuto da Cidade é o modelo ideal e único da legislação para a democratização da questão urbana no país. No entanto, há que se concordar que, anteriormente a essa Lei, o Brasil nunca contou com instrumentos que admitissem tão amplamente a participação popular na discussão sobre problemas das cidades. (MANCINI, 2008, p. 39).

3 “As formulações do novo desenvolvimentismo que surgem no Brasil apresentam-se como críticas ao Consenso de Washington, à ortodoxia convencional (monetarismo) e ao neoliberalismo. Entretanto, há convergências significativas, principalmente na defesa do *export-led growth* (crescimento puxado pelas exportações) e ênfase na estabilidade

tendo vilipendiados os virtuosos princípios da democracia, equidade, universalidade e participação sobre os quais se assenta.

São determinações favoráveis à reiteração da questão urbana como dimensão constitutiva da questão social, aqui compreendida a partir e no interior da contradição capital x trabalho expressa no capitalismo.⁴ Tal determinação, ao ganhar materialidade e atualização histórica, expõe, entre outros tantos processos, a intolerável dessimetria entre os direitos definidos no plano do constitucionalismo brasileiro e o plano objetivo da reprodução dos trabalhadores e moradores das periferias sem urbanização, na manifesta e cotidiana tensão entre a “cidade formal” e a “cidade ilegal”. Nessa segunda, aqueles que a cidade deveria acolher, faz o contrário, isola-os, segrega-os, estigmatiza-os.

Trata-se de processos convergentes a um substantivo estranhamento em relação à Constituição, na medida em que se retraem as expectativas e, principalmente, a configuração real do que alguns estudiosos, a exemplo de Bonavides (2003) e Gonçalves (2015), seguindo princípios do Estado democrático de direito, denominam de cidadania ativa em confronto a uma cidadania passiva. Para tal estranhamento, aflui, também, o determinante de que, na esfera do poder político e estatal, determinados segmentos sociais de classe têm poder para impor e exigir ações formais de propriedade, disciplinamento e controle da vida urbana em função de interesses privados contrapostos, abertamente, à concretização dos direitos sociais definidos constitucionalmente.

macroeconômica. A crítica dos novos desenvolvimentistas ao “tridente satânico” (superávit primário, juros altos e câmbio flutuante) não os impedem de defender equilíbrio fiscal e taxa de câmbio competitiva, diretrizes básicas do Consenso de Washington. O mesmo ocorre com a liberalização comercial e produtiva (investimento estrangeiro direto). O novo desenvolvimentismo aproxima-se também do Pós-Consenso de Washington ao enfatizar reformas centradas na correção de falhas de governo e de mercado. (GONÇALVES, 2012, p. 637)”.

4 Nesse sentido, a ponderação de Teles (1996) contribui para elucidar o modo de ser da questão social no presente histórico. Diz ela: “[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação”. (TELES, 1996, p. 85).

Tudo isto fica mais evidente quando a análise encontra, na esfera da ação ativa das classes subalternas no movimento histórico, as recorrentes lutas sociais pelos direitos à cidade e à moradia. Não poderia ser de outro modo. Nas cidades brasileiras, o exacerbado descompasso entre demandas legítimas e disponibilidade dos meios de reprodução social (moradia, infraestruturas urbanas, equipamentos e serviços coletivos) e a dinâmica das classes sociais, levam os segmentos subalternos, mediante insurgências e mecanismos de representação política, a questionar, de forma sistemática e cotidiana, a direção social e a eficácia da lei, das políticas urbanas e dos governos das cidades.

Na abordagem desses processos, devem ser considerados modelos político-territoriais, políticas urbanas e habitacionais, leis e regulamentos estatais, instituições e agentes públicos e privados que atuam sobre territórios,⁵ delimitando e controlando modalidades de apropriação e usos. Nessa esfera pode-se, então, aferir a presença e omissões do Estado quanto à efetivação de políticas públicas urbanas e seus efeitos sociais sobre os direitos à cidade e à moradia. (LOJKINE, 1981).

Assim, é possível constatar o progressivo e radical distanciamento entre o discurso constitucional, que, em sua formulação, já expressa o pacto possível entre interesses públicos e privados, numa dada conjuntura histórica, e a limitada e oscilante vontade do Estado brasileiro em concretizar os direitos previstos, numa perspectiva ampla, sistemática e universalista. À leitura dessa constatação, se dedica este artigo que, conjugando elementos teórico-históricos, apresenta-se organizado em dois momentos.

No primeiro, demarco a crescente financeirização da habitação, pois, na minha visão, trata-se de um processo que fere de morte a igualdade de acesso ao direito à moradia adequada e a função social da propriedade, previstos na Carta de 1988 e, regulamentados no

5 Tendo por base estudos de Milton Santos (SANTOS, 1979; 1987) sobre a categoria território, neste artigo, os termos território e territorial se referem às dimensões espaciais de processos econômicos, políticos e ainda culturais, subsidiando a compreensão de manifestações espaciais diferenciadas: espaço mundial, espaço nacional, regiões, estados, municípios, cidades, áreas dentro da cidade.

Estatuto da Cidade; no segundo, registro alterações importantes no campo das políticas públicas urbanas, as quais, no entanto, não impediram que cidades do Brasil se expandissem, expressando, mediante contradições e segregações, os limites dessas políticas no sentido de garantir o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, o direito a cidades sustentáveis e a gestão democrática nas cidades.

Questão urbana e fortalecimento da financeirização da habitação: obstáculos à concretização dos direitos à cidade e à moradia no Brasil

Na atualização da análise sobre qualquer dimensão da questão urbana, não há como descuidar do fato de que suas manifestações atuais guardam relações com o modo de ser da urbanização no Brasil. Na busca de compreensão dessa particularidade, Oliveira (1982) baliza que as condições constitutivas das cidades coloniais brasileiras e do ingresso do país no capitalismo monopolista funcionaram como determinações do desenvolvimento, desde o seu princípio, de uma urbanização polarizada. A urbanização pobre, deficitária e incompleta, de um lado, e, de outro lado, poucos e grandes centros urbanos. Maricato (2014), por sua vez, também enfatiza a herança histórica da desigualdade social nas cidades brasileiras, uma das maiores da América Latina, e os modos de funcionamento do Estado – presença e omissões – nos processos de constituição do urbano.

Imersas na historicidade brasileira, postas e repostas nos marcos do desenvolvimento da urbanização, determinações estruturais, aliadas a características históricas herdadas dos períodos coloniais e imperiais, convergiram, a partir dos anos 30 do século XX, para que a urbanização no Brasil reunisse a permanente migração de trabalhadores do campo para a cidade e a reprodução de parte significativa da força de trabalho urbana mediante processos de subsistência, espoliação territorial e segregação socioespacial.

Na segunda metade do século XX, aproximadamente 80% da população já habitavam em cidades que cresceram acompanhadas, em certa medida, por investimentos estatais em infraestrutura, equi-

pamentos e serviços urbanos. Nesse contexto, prolongados processos de desvalorização da força de trabalho e o confronto da condição de mercadoria da moradia com sua qualidade necessária de valor de uso, entre outros, determinam que amplos segmentos sociais, sem acesso ao trabalho/emprego e suas garantias, permaneçam sem requisitos para adentrar no mercado formal de terras e habitações. Então, avolumaram-se processos legítimos, mas ilegais e irregulares, de ocupação da terra para morar e modos precários e segregados de moradia, muitas vezes em áreas de riscos ambientais, modos de morar também marcados por estigmas e violências socio-culturais e territoriais específicas.

Como agravante desses processos, relevo o entendimento de Rolnik (2015) de que, na atualidade, a crescente transmutação da moradia em ativo financeiro pressupõe o abandono dos conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. Na visão da autora, sobre a condição vital da moradia para a reprodução social, vem sendo construído um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do livre mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria, em prejuízo de modos não mercantis de acesso à moradia. É facilitada a entrada de consumidores de classes média e baixa nas redes de financiamento de acesso à moradia e, ao mesmo tempo, a retomada do setor habitacional pelo sistema financeiro global.⁶

O endividamento de famílias, por meio do financiamento imobiliário, sobreveio a compor mais uma das contradições da financeirização da habitação e da crise da moradia que se verifica em escala

6 A criação, a reforma e o fortalecimento dos sistemas financeiros de habitação passaram a representar um destes novos campos de aplicação do excedente, tanto no âmbito da macroeconomia e das finanças domésticas como também para esse novo fluxo de capitais internacionais. A criação de um mercado secundário de hipotecas foi um dos veículos mais importantes para conectar os sistemas domésticos de financiamento habitacional aos mercados globais. Mas também outros instrumentos financeiros não bancários, assim como empréstimos interbancários, permitiram aos bancos locais e a outros intermediários aumentar sua alavancagem, ampliando assim a disponibilidade de crédito. A entrada de excedentes globais de capital permitiu o crescimento do crédito para além do tamanho e da capacidade dos mercados internos, criando e inflando as chamadas bolhas imobiliárias. (ROLNIK, 2015, p. 28).

mundial e, de modo particular, no Brasil.⁷ São processos diametralmente afastados de políticas públicas urbanas fundamentadas nos direitos à cidade e à moradia. À supervalorização da moradia como bem mercantil se juntam as condições desiguais de produção, alocação e distribuição de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos. Aqui, moradia, cidade e urbanização estabelecem complexas relações, associadas aos estágios do desenvolvimento do capitalismo, consoante a determinação geral de que a urbanização se constitui uma das colunas mestras desse desenvolvimento.⁸

Sem desconhecer o relevante conjunto de efeitos de certas alterações inscritas na Constituição de 1988 nos governos subnacionais, instituindo-se outras relações federativas, e dispositivos constitucionais, como a descentralização fiscal-tributária e das políticas públicas (ARRETCHE, 2000), busco, a seguir, demarcar algumas evidências quanto ao malogro do discurso constitucional em face das manifestações, sempre renovadas, da questão urbana no Brasil, nas quais, paulatinamente, a riqueza pública transforma-se em capital.

Discurso constitucional e políticas públicas urbanas: da utopia ao malogro

Aqui, a análise volta-se para as relações contraditórias entre o discurso do Capítulo II – Da Política Urbana da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei nº 10.257, de 10/07/2001, do Estatuto da Cidade, com suas diretrizes gerais para a política urbana no sentido de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, o direito a cidades susten-

7 Então, é correto falar-se: “da despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar”, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades”. (ROLNIK, 2015, p. 14-15).

8 A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos. [...] Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização e vice-versa. [...] surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. [...] a urbanização desempenha um papel particularmente ativo (ao lado de outros fenômenos, como gastos militares) ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em sua busca pela mais-valia. (HARVEY, 2014, p. 33).

táveis e o desenvolvimento da gestão democrática nas cidades e os graves limites de concessões às classes subalternas urbanas mediante a concretização de políticas públicas urbanas.

Nos marcos do Estado Democrático de Direito, no qual o discurso constitucional brasileiro encontra-se assentado, os direitos que este anuncia se apresentam como bens jurídicos essenciais, cabendo ao Estado reunir os meios para instrumentalizar políticas públicas, entendidas, no escopo legal e normativo, como o conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade a alguns direitos previstos nas normas constitucionais. Nesse âmbito, os direitos sociais são os que estabelecem substantivos nexos de interdependência com medidas de políticas públicas. (FREIRE JÚNIOR, 2005).⁹

Mas, na particularidade brasileira, a recorrente omissão estatal no campo das políticas públicas urbanas revela certas tramas do fetiche do discurso constitucional sobre os direitos no capitalismo. Isto, no entanto, não significa reduzir tais políticas a fantasmagorias ou a meros recursos de legitimação política, embebidos, na sua totalidade, pelos interesses capitalistas de exploração, dominação e humilhação.

Assim, no início dos anos 2000, um conjunto multifacetado de manifestações da questão urbana, especialmente a perenidade dos modos precários e segregados de morar, demonstrava que a dinâmica concreta das cidades brasileiras permanecia, drasticamente, distante do ideário das lutas políticas e sociais pela reforma urbana verificadas, no Brasil, desde o final dos anos 1970. Também se afastava, frontalmente, de normativas da Constituição de 1988 sobre a democracia (fundada nos princípios da descentralização, da participação e do controle popular), a função social da propriedade urbana e os

9 A tal propósito, diz Freire Júnior: Aliás, independentemente de se pretender categorizar, em qualquer direito fundamental, a existência de um direito subjetivo ou, pelo menos, o seu aspecto objetivo, o fato é que não se pode aceitar a redução da Constituição à mera retórica ou vitória de Pirro. Disso se extrai a importância vital que as políticas públicas possuem no contexto do constitucionalismo contemporâneo, que expandiu o reconhecimento de direitos e que pretende normatizar adequadamente as relações sociais. (FREIRE JUNIOR, 2005, p. 48).

direitos à moradia e à cidade. Parte dessas normativas, nos termos do discurso da Lei, aparece assim definida no Capítulo II – Da Política Urbana. art. 182 do texto constitucional.

A política do desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. 1 – 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. 2 – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. 3 – As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia indenização em dinheiro. 4 – É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. (BRASIL, 1988).

Ainda nos termos do escopo da Lei, a Emenda Constitucional nº 26, no ano 2000,¹⁰ integra a moradia aos direitos sociais, devendo ser este reconhecido, protegido e efetivado por meio de políticas públicas específicas. Ao mesmo tempo, é reforçado o papel do Estado na provisão de moradias para as famílias mais pobres. Também, a regulamentação dos princípios previstos na Constituição, somente verificada 13 anos depois, é indicativa das renhidas disputas e interesses em jogo na aprovação do Estatuto da Cidade, lei que define nova base jurídica para os rumos do desenvolvimento urbano brasileiro e relevantes instrumentos de política urbana municipal.

10 Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000](#)).

Considerando o interesse temático deste artigo, seguidamente, eu enfatizo aspectos pertinentes a medidas de políticas públicas urbanas materializados nos governos petistas de coalizão iniciados em 2003. Nesse ano, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil,¹¹ visto como o representante, por excelência, nas décadas de 1980 e 1990, da luta sindical e do Partido dos Trabalhadores (PT), expressava, ao seu próprio modo, a vontade da maioria da população eleitora por transformações sociais e crença num Estado não inteiramente subordinado aos interesses privados de ordem capitalista.

Essas determinações, bem como estratégias político-governamentais, situadas no chamado Novo Desenvolvimentismo¹² aqui compreendido como uma versão do neoliberalismo –, foram favoráveis à volta do direito à cidade e à moradia urbana à agenda pública. Nessa proposta de desenvolvimento, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que atenuem as incertezas do ambiente econômico e do investimento privado e aumentem a demanda por fatores de produção, emprego e ganhos dos trabalhadores. Na esfera dos direitos sociais, a redução da pobreza e da desigualdade social deve constituir-se meta estratégica. Isto aponta para o equacionamento da questão social mediante um “pacto social”, que priorize índices de competitividade, crédito acessível e políticas sociais cada vez mais abrangentes. “Sob a fachada de um

11 Na visão de Lopes (2005), nesse momento, o PT, com o Governo Lula, transita da experiência de governos locais e da sua origem na oposição ao governo da República, ao mesmo tempo em que se encerra um longo e particular ciclo das lutas operárias e populares no Brasil.

12 De acordo com a linha analítica de Castelo (apud RAICHELIS, 2013): “O novo desenvolvimentismo tem uma curta e recente história na América Latina. Surge no século XXI – mais precisamente no Brasil com os escritos de Luiz Carlos Bresser Pereira e alguns documentos do empresariado nacional – como uma suposta alternativa à crise do neoliberalismo. Nasce, portanto, como uma tentativa das classes dominantes e seus ideólogos orgânicos de traçarem uma terceira via de desenvolvimento, criticando tanto o neoliberalismo do Consenso de Washington quanto o socialismo do século XXI. Rapidamente grupos ligados à socialdemocracia brasileira, que então passaram a ocupar palácios, parlamentos e conselhos de administração de estatais e do grande capital, juntaram-se ao novo desenvolvimentismo e passaram a disputá-lo, visando dar um caráter “social”, “estatista” e “nacionalista” à nova ideologia. Criaram uma falsa disputa entre burguesia produtiva e burguesia rentista, Estado e mercado, nacional e estrangeiro, intervencionistas e privatistas, e foram pautados política e ideologicamente pelos antigos neoliberais”. (CASTELO apud RAICHELIS, 2013, p. 389).

‘capitalismo humanizado’, o novo desenvolvimentismo prega o crescimento econômico atrelado, e em equilíbrio com a expansão do social”. (CASTRO, 2013, p. 365).

Na especificidade das ações de planejamento e gestão das cidades, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, não há como desconhecer a influência do acúmulo do “urbanismo petista” e seus inovadores instrumentos de democratização da ação pública, especialmente da administração municipal, entendidos como apropriados para transformar certos padrões históricos do relacionamento Estado-sociedade, no Brasil.¹³ Contudo, na busca de demarcação das contraditórias relações entre a previsão constitucional e a concretização dos direitos à cidade e à moradia, mediante políticas públicas urbanas, deve-se apreciar acúmulos dessa natureza, e outras inovações que daí adveio, mas, precisa-se, sobretudo, sopesar que as determinações gerais orientadoras do padrão de regulação econômica e social do capitalismo mantêm-se resguardadas no Novo Desenvolvimentismo.

No contexto dessas inovações, destaco a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a criação do Ministério das Cidades. Sobre estas, Rolnik (2015, p. 294-295) faz o seguinte registro:

Uma das primeiras iniciativas tomadas pelo governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades. Esse órgão governamental foi especificamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que desde o início da Nova República, haviam transitado por 14 ministérios e secretarias

13 Recorde-se, por exemplo, a estratégia do Orçamento Participativo (OP), um dos mecanismos de administração que compunha as “21 teses para a criação de uma política democrática e socialista” propostas, no ano de 1996, por Tarso Genro, então prefeito de Porto Alegre: “O elemento central do poder público é a peça orçamentária e a sua construção democrática e participativa, ‘via’ uma esfera pública não estatal, legitimada por contrato político a partir do governo; e esta construção traduz o momento mais importante de uma cogestão estatal e pública não estatal; estimuladora de consensos majoritários a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses ‘subalternos’ tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos”. (GENRO, 1996, p. 3).

distintos. Inicialmente ocupado por membros do PT e por assessorias e lideranças dos movimentos sociais urbanos surgidos nos anos 1980 e 1990, o novo ministério marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Seus integrantes levavam para o governo federal práticas e políticas que haviam sido experimentadas nos governos locais pelos quais o PT havia passado. Dentre elas, os processos participativos para a elaboração de políticas, como as conferências, assim como as experiências de autogestão na produção de habitação, que, a partir da primeira administração do PT em São Paulo (1989-1992), ganharam escala e força política entre os movimentos de moradia.

No quadro, a seguir, delinheio elementos centrais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)¹⁴ implementada pelo Ministério das Cidades, criado em 2003.

Quadro 1 – PNDU formulada no primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Principais manifestações da desigualdade urbana	Déficits quantitativos e qualitativos nos campos da política habitacional, insustentabilidade da mobilidade urbana (trânsito e transporte) e regressividade dos investimentos no âmbito do saneamento ambiental.
Diagnóstico objetivos gerais	O Brasil experimenta uma crise urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do Judiciário, do setor privado e da sociedade civil. Então, a equidade social, a maior eficiência administrativa, a ampliação da cidadania, a sustentabilidade ambiental e respostas aos direitos das populações vulneráveis – crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios – devem se constituir em objetivos gerais da política de desenvolvimento urbano.

14 Recorde-se que, seguindo orientações da PNDU, em 2004, nova política pública nacional de habitação é formulada, propondo-se a ser coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, e com as diretrizes do governo, que preconizava a inclusão social com gestão participativa e democrática, e buscava promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda.

Definição de desenvolvimento urbano	Melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, à segregação, à discriminação, ao clientelismo e à cooptação.
Objeto	É o espaço socialmente construído. Não estamos tratando das políticas sociais, de um modo geral, mas daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano. Tal recorte torna mais objetivo o escopo do trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito . Dois temas estratégicos se somam a este conjunto: a política fundiária / imobiliária e a política de capacitação / informações.
Recursos e financiamento	Orçamento Geral da União, Recursos do Tesouro Municipal, Recursos do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, operadas pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES; Recursos de agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
Propostas estruturantes	Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade Novo Sistema Nacional de Habitação Mobilidade Urbana Novo Marco Legal para o Saneamento Ambiental

Fonte: Adaptado a partir da PNDU (BRASIL, 2003).

Na perspectiva da dinâmica da sociedade brasileira e sua inserção na dinâmica global do capitalismo, não há como negligenciar do “[...] papel decisivo que tem a política urbana – no sentido exato do termo – no crescimento capitalista, como no desenvolvimento da contradição principal capital/trabalho [...]” (LOJIKINE, 1981, p. 19). Nesse sentido, as ações do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mediante políticas públicas urbanas na direção da efetividade de um Estado de direitos, em que o acesso à moradia adequada e o direito à cidade são elementos importantes, se efetivam:

[...] exatamente no mesmo período que o país vê avançar a hegemonia dos circuitos globalizados

do capital e das finanças, assim como das agendas e pautas neoliberais, especialmente nas políticas habitacionais e urbanas, o que faz com que esse momento seja marcado por ambiguidades e contradições. (ROLNIK, 2015, p. 262).

Ano de 2009. Na tessitura dessas determinações, contradições e circunstâncias, com previsão orçamentária no Plano Plurianual 2008-2011 de 34 bilhões, foi proposto o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), divulgado como uma das ações mais importantes do governo na área econômico-social. A estratégia visava articular oferta de moradia, crescimento econômico, dinamização do setor imobiliário e oferta de empregos. Qual o fator determinante? Predominância político-econômica de frações da classe hegemônica ou a pressão política de setores subalternos urbanos pelo cumprimento de direitos reconhecidos constitucionalmente?

Não há dúvida de que o setor imobiliário e, especialmente, as incorporadoras financeirizadas e seus investimentos foram altamente beneficiados pelo programa, já que este não só os salvou da derrocada, como impulsionou o valor de suas ações. Realizados seus lucros, essas grandes empresas, que foram as que mais lançaram unidades no programa em sua primeira fase, começam lentamente a deixá-lo na fase 2, voltando-se para seus nichos mais tradicionais de mercado. De qualquer forma, impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013". (ROLNIK, 2015, p. 305-306).

No transcurso do ano de 2010, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) absorveu o PMCMV e afirmou os lugares estratégicos do setor habitacional e da construção civil no desenvolvimento brasileiro e urbano. Entre 2011-2014, expandiu-se para 278 bilhões a previsão de investimento para a produção e financiamento habitacional e a urbanização de assentamentos precários. Ao mesmo tempo em que o PMCMV impulsionou o mercado financeiro-imobiliário e a indústria de construção civil, expressando a financeirização da habitação, também contribuiu, contraditoriamente, para melhorias na concretização dos direitos

à cidade e à moradia, conforme previstos nos discursos constitucionais do Estado brasileiro.

Mas, os limites frente às necessidades reais por moradia e, pelo menos, duas críticas dirigidas ao PMCMV, na minha visão, reforçam a névoa fetichista que encobre a Constituição, vista por muitos, a exemplo de Bonavides (2003, p. 368), “[...] como uma Constituição do Estado Social”. A primeira destaca a localização dos conjuntos residenciais, principalmente os da faixa 1, em terrenos escolhidos pelas construtoras e situados, quase sempre, em áreas desvalorizadas pelo mercado imobiliário¹⁵ e afastadas de serviços e equipamentos urbanos vitais à reprodução social. A segunda enfatiza o tipo de arranjo financeiro entre agentes públicos e privados e a prevalência de uma política referenciada no modelo da casa própria, adquirida via mercado e crédito hipotecário, francamente favorável à histórica apropriação de fundos públicos por atores privados.¹⁶

A consideração de alguns elementos do PMCMV permite a ponderação de que, do ponto de vista do avanço na concretização dos direitos previstos constitucionalmente, em que pesem as conquistas nesse campo, a urbanização brasileira permanece, no presente, a manifestar desigualdades sociais de modo dramático e contundente. As chamadas áreas ilegais não cessam de ampliarem-se, reforçando antigos e gerando inéditos processos de segregação socioespacial. Também passam a associar-se a expres-

15 Nesse sentido, Cardoso et al. (2017, p. 6-7) fazem a seguinte observação: “[...] pode-se inferir que o modelo adotado pelo PMCMV tende a promover uma periferização das intervenções habitacionais na cidade. Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá, inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.”

16 Nessa direção, Rolnik (2015, p. 309) explicita: “O Programa, se por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implica transferências de risco para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos por atores privados no país”.

sões de degradação ambiental urbana, nas quais a questão social e a questão ambiental se interpenetram, fixando nas cidades territórios de pobreza e vulnerabilidade social e ambiental.

Assim, do que foi até aqui demarcado, é possível dar-se conta de um modo de urbanização atravessado por desigualdades sociais que entram em rota de colisão com o direito à cidade, preconizado no Estatuto da Cidade. Também é plausível afirmar que a edição da atual PNDU não conseguiu frear a proliferação de enormes ocupações autoconstruídos nas franjas urbanas, nas quais prevalecem formas imprecisas de posse, modos precários de morar e acesso deficitário a serviços urbanos básicos.

Cabe, portanto, lembrar as considerações de Lefebvre (2001, p. 105) sobre o direito à cidade. Diz ele: “[...] as necessidades sociais inerentes à sociedade urbana, vinculadas às funções e estruturas da cidade, abarcando as econômicas, políticas, culturais, pode responder às necessidades humanas de organização do trabalho, da diversão, do encontro e mesmo da solidão, entre outras”. Mas, na visão desse pensador, é a capacidade estratégica existente na cidade, que pode assegurar soluções para os problemas urbanos. Nesse sentido, ele afirma: “Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos: com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra”. (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Com essas indicações, avista-se o caminho a ser percorrido no sentido de compreender algumas determinações, relações e expressões que sustentam, no presente, a continuidade das lutas sociais por moradia no Brasil. Trata-se de lutas por direitos negados – o direito à moradia e o direito à cidade. Como analisa Harvey (2014, p. 20), “[...] o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem vai lhe conferir significado. [...] A própria definição de direito é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo”.

Conclusão

No presente artigo, busquei refletir sobre as contraditórias relações entre a previsão constitucional sobre os direitos à cidade e à moradia e o agravamento da negação desses direitos em cidades brasileiras. Para tal, considerei como fios condutores da análise: a) a compreensão das cidades como espaços estratégicos da produção do espaço capitalista, enfatizando-se, nessa constituição, a oposição entre os referidos direitos e interesses mercantil-empresariais e financeiros capitalistas; b) a constatação da reiterada questão urbana que denuncia os limites das políticas públicas no cumprimento dos direitos constitucionais, fato tendente a não superação do legalismo e formalismo jurídicos peculiares ao Estado e ao constitucionalismo brasileiro.

De fato, mesmo nos limites da emancipação política, são inúmeros as contradições e entraves históricos e estruturais postos à defesa e garantia efetiva dos direitos à cidade e à moradia no Brasil. Ainda que a moradia adequada seja um bem de uso essencial e crucial para a dignidade humana, e o Estado brasileiro constitucionalmente assim a reconheça, muitos segmentos sociais urbanos não conseguem acessá-la. Há que se enfatizar, então, que a urbanização capitalista, sustentada, significativamente, pelo Estado, favorece a produção e a reprodução da vida social e urbana sob o domínio do capital. A compreensão dessa determinação permite que apareçam as relações atuais entre a crise global de insegurança da posse e o avanço do complexo imobiliário-financeiro e seu impacto sobre o direito à moradia na cidade, conforme analisado por Rolnik (2015).

Assim, no cotejamento da legalidade constitucional e infraconstitucional, que afirma o direito à cidade e à moradia, as contradições que atravessam as políticas públicas urbanas e a realidade concreta de violações permite que se conclua sobre o fato de que os discursos jurídico-formais, ainda que se constituam conquistas estratégicas, não bastam para alterar as situações de desigualdades e insegurança quanto à concretização de direitos sociais fundamentais.

A lei e as políticas públicas são, portanto, campos de ação estatal que se conformam e se redefinem, e, até mesmo, se confrontam,

em conjunturas históricas particulares, sempre resultando de lutas sociais, da vontade política e opções estatais e governamentais de garantir, estender ou negar direitos e benefícios sociais. De toda sorte, mantidas as características atuais da urbanização no Brasil, e, nesse contexto, o golpe de estado de 2016, que manifesta, ao seu próprio modo, a radicalidade do drama social e político protagonizado pela sociedade brasileira, o discurso constitucional sobre política urbana, na minha visão, não escapará da condição de malogro.

Artigo submetido em 03/09/2018
Aceito para publicação em 20/11/2018

Referências

- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. 2003. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>>. Acesso em: 15/06/2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10/07/2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 11/08/2018.
- BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10/07/2018.
- CARDOSO, A.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org.). **22 anos de política habitacional no Brasil**: da euforia a crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
- CASTRO, A. T. B. de. O novo desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: Edufma, v. 17, n. 2, 2013.
- FREIRE JÚNIOR, A. B. O controle judicial de políticas públicas. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, 2005.
- GENRO, T. **Orçamento Participativo. Folha de S. Paulo**, Caderno 5, p. 3, 09/06/1996.

- GONÇALVES, C. M. da C. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma Constituição dirigente. Curitiba: Juruá, 2015.
- GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberarismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, 2012.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade e à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LEFEBVE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LOPES, J. B. As lutas sociais operárias e populares no Brasil: a eleição do PT para o governo da República no fim de um ciclo. **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 2. São Luís: UFMA, 2005.
- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MANCINI, E. L. A. R. O percurso das políticas urbana e habitacional brasileira e seus “novos” rumos. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís: Edufma, v. 12, n. 2, 2008.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, n. 6, São Paulo: 1982.
- PONTES, R. Desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 112, out.-dez./2012.
- RAICHELIS, Raquel. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas: entrevista especial com Rodrigo Castelo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: Edufma, v. 17, n. 2, jul.-dez./2013.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, M. **Espaço e sociedade** (ensaios). Petrópolis: Vozes, 1979.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.
- TELES, V. da S. Questão Social: afinal do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, v. 10, n. 4, out.-dez./1996.