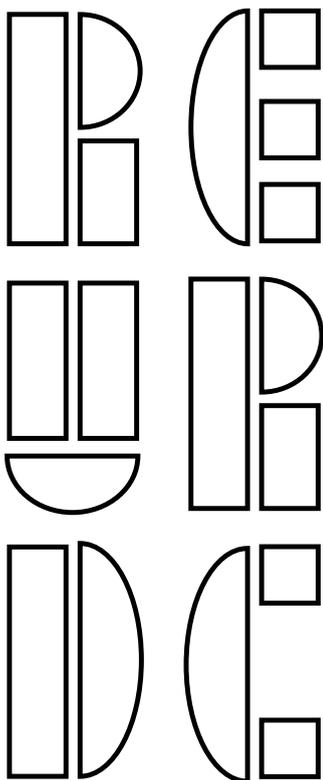


**REFORMA
URBANA E
DIREITO À
C I D A D E**

QUESTÕES,
DESAFIOS E
CAMINHOS



REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

QUESTÕES,
DESAFIOS E
CAMINHOS

Luiz Cesar de
Queiroz Ribeiro
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



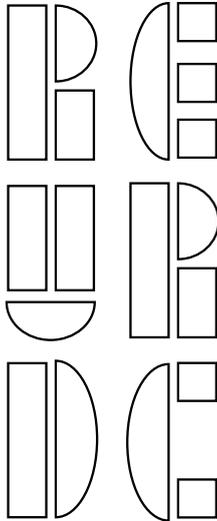
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Thais Velasco e Luciana Ximenes
REVISÃO Teresa Marques de Oliveira Lima e
Jorge Coutinho

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

Q54

Questões, desafios e caminhos / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. -
Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

492 p. : il. ; 15,5x23 cm. (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 1)

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-752-4

1. Planejamento urbano. 2. Políticas públicas. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz.
II. Série.

22-79979

CDD: 307.76

CDU: 711.4

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrosoles.net

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

FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Coordenação Editorial

Pedro Paulo Machado Bastos

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	11
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
CAPÍTULO 1 - Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade	15
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
CAPÍTULO 2 - A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade	33
ANA LÚCIA BRITTO E SUYÁ QUINTSLR	
CAPÍTULO 3 - Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas	57
ADAUTO LUCIO CARDOSO, ARIANE BELTRÃO, CAMILA D’OTTAVIANO, LUCIANA ALENCAR XIMENES, SAMUEL THOMAS JAENISCH E THAIS VELASCO	
CAPÍTULO 4 - As transformações no mercado do trabalho e a reforma urbana	81
JULIANA BACELAR DE ARAÚJO, BEATRIZ TAMASO MIOTO, CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO E RAUL DA SILVA VENTURA NETO	
CAPÍTULO 5 - A questão da desigualdade de renda do trabalho nas metrópoles brasileiras na última década	107
MARCELO GOMES RIBEIRO E ANDRÉ RICARDO SALATA	
CAPÍTULO 6 - A questão da segregação	129
LUCIANA ANDRADE E JUPIRA DE MENDONÇA	
CAPÍTULO 7 - Caminhos transformadores para a mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras	145
JUCIANO MARTINS RODRIGUES E PEDRO PAULO MACHADO BASTOS	

Capítulo 8 – A questão fundiária mais atual que nunca: O fortalecimento do Direito de Propriedade na Lei da REURB e os caminhos para a retomada da democratização do acesso à terra no país.....	173
BETÂNIA ALFONSIN	
CAPÍTULO 9 – A questão da financeirização da terra no Brasil.....	193
TARCYLA FIDALGO	
CAPÍTULO 10 – Democratizar as decisões para transformar estruturalmente as cidades brasileiras.....	207
DEMÓSTENES MORAES E LÍVIA MIRANDA	
CAPÍTULO 11 – Cenários e tendências na metrópole pós-pandemia.....	227
GILBERTO CORSO PEREIRA E CLAUDIA MONTEIRO FERNANDES	
CAPÍTULO 12 – A reativação e a desativação da direita: considerações sobre desafios da democracia no Brasil.....	263
NELSON ROJAS DE CARVALHO	
CAPÍTULO 13 – Democratizar a democracia para reconstruir a nação: percursos da participação social, elementos para sua retomada e aprofundamento	281
LUCIANO FEDOZZI	
CAPÍTULO 14 – A governança metropolitana e os projetos territoriais	315
ALEXSANDRO FERREIRA CARDOSO DA SILVA, MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO E LINDIJANE DE SOUZA BENTO ALMEIDA	
CAPÍTULO 15 – Questão da (in)segurança pública: segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade	341
PABLO LIRA E DANIEL CERQUEIRA	
CAPÍTULO 16 – A questão dos ilegalismos: a crescente militarização e milicialização das cidades.....	363
DANIEL HIRATA, JORDANA ALMEIDA, LIA DE MATTOS ROCHA, MARIA JÚLIA MIRANDA, ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR, TARCYLA FIDALGO RIBEIRO, UTANAAN REIS BARBOSA FILHO E PRISCILA COLI	

CAPÍTULO 17 - Complexidades da questão metropolitana no Brasil	385
OLGA LÚCIA C. DE FREITAS-FIRKOWSKI E ROSA MOURA	
CAPÍTULO 18 - Dinâmica industrial da macrometrópole paulista: implicações socioeconômicas e territoriais	401
GABRIEL A. A. ROSSINI, SUZANA PASTERNAK E LUCIA M. M. BÓGUS	
CAPÍTULO 19 - A questão da inovação	425
SANDRA LENCIONI E REGINA TUNES	
CAPÍTULO 20 - Por uma cidade cooperativa	447
LUCIANA CORRÊA DO LAGO, FERNANDA PETRUS E IRENE MELLO	
PÓS-FACIO - Para salvar a Nação e garantir um futuro justo é necessário recuperar uma geração afetada pela fome, desemprego e Covid-19	469
ERMÍNIA MARICATO, ION DE ANDRADE E JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA	
LISTA DE AUTORES	477

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

CAPÍTULO 1

**Os caminhos para enfrentar
a crise e repensar a reforma
urbana e o direito à cidade**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

1. Introdução

Não há dúvidas de que estamos experimentando um momento sem precedentes na sociedade brasileira, com a questão urbana ocupando o centro dos grandes dilemas nacionais. A acumulação combinada de várias crises exige um novo olhar para entender as interações em jogo e pensar de maneira renovada os caminhos possíveis ao enfrentamento do apagão que atinge as cidades. A pandemia provocada pelo coronavírus – somada à atuação irresponsável e negacionista do Governo Federal e de seus sombrios gabinetes paralelos – adicionou ingredientes corrosivos ao tecido social carcomido pelos efeitos da crise econômica que se arrasta desde 2014 e assume traços cada vez mais preocupantes de estagflação.

A grave crise social é marcada por um acúmulo de um contingente inédito de desempregados, pela diminuição brusca da renda e do poder de compra das famílias e pelo aumento da pobreza e da miséria. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos- DIESE quase 17 milhões de brasileiros gostariam de trabalhar, mas não conseguiam ou simplesmente desistiram de procurar trabalho. Com base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, estima-se que 50% dos domicílios estão abaixo da linha de pobreza e a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional calcula que 116,8 milhões de brasileiros vivem algum grau de insegurança alimentar.

As crises sanitária, econômica e social criaram também interações sinérgicas com a crise política, materializada na incapacidade das autoridades federais em amenizar seus efeitos. O Governo Federal está submetido exclusivamente aos interesses de uma irresponsável e tóxica coalizão de poder.

Nela se articulam os interesses do rentismo e de seu projeto de assalto ao Estado, dos representantes do partido militar e do tradicional fisiologismo do chamado Centrão, com amplo domínio sobre o orçamento federal. O círculo se fecha com uma profana aliança entre o grupo fiel ao bolsonarismo, formado por familiares do presidente Jair Bolsonaro, conservadores fanáticos e empresários da fé. Infiltrados no centro do Governo Federal, esses grupos são responsáveis diretos pela incapacidade governativa em relação aos interesses gerais da população brasileira e pela ineficiência da máquina pública, principalmente no enfrentamento da pandemia. Somase, ainda, uma incerteza fiscal provocada pela necessária expansão do gasto estatal para atender não só às necessidades emergenciais da população frente à grave crise social, mas também à dívida social gerada pelas travas ultraliberais do chamado teto de gastos.

Nesse contexto, podemos identificar três sinais de emergência. Em primeiro lugar, a explosão do custo urbano de reprodução social, notado especialmente entre os pobres e os empobrecidos. Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar de 2017-2018, R\$ 7 em R\$ 10 das despesas médias mensais das famílias são gastos com habitação (R\$ 3,60), transportes (R\$ 1,80) e com alimentação (R\$ 1,7). O grupo extremo mais pobre da distribuição da renda consome até 70% da sua renda familiar com estes itens, enquanto os mais ricos limitam-se a 45%.

Em segundo lugar, o apagão da mobilidade urbana precariza ainda mais os que buscam uma fonte de ocupação e renda nas metrópoles. Conforme levantamento da Associação de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), entre março de 2020 a abril de 2021 ocorreu a interrupção da prestação dos serviços por 25 operadoras e um consórcio operacional, além da demissão de 76.757 trabalhadores.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

E, por fim, a crise urbana também se manifesta pelos sucessivos desastres urbanos-ambientais materializados em deslizamentos, desmoronamentos e alagamentos. São consequências da histórica precariedade urbana que marca os espaços populares, combinada com o desmonte do sistema de monitoramento e gestão dos riscos de desastres. As tragédias de Petrópolis e Franco da Rocha são os maiores exemplos.

2. A cidade e o desenvolvimento nacional

Podemos identificar três sinais da emergência da crise urbana. Em primeiro lugar, a explosão do custo urbano de reprodução social atingindo mais fortemente os pobres e os empobrecidos. Segundo a POF 2017-2018, 7 em 10 reais das despesas média mensal das famílias são gastos com habitação (R\$ 3,6), transportes (R\$ 1,8) e com alimentação (R\$ 1,7). O grupo extremo mais pobre da distribuição da renda chega a gastar 70% da sua renda familiar com esses itens, enquanto os mais ricos apenas 45%. Em segundo lugar, o apagão da mobilidade urbana que precariza ainda mais os que buscam uma fonte de ocupação e renda nas metrópoles. De acordo com o levantamento da Associação de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), entre março de 2020 e abril de 2021, ocorreu a interrupção da prestação dos serviços por 25 operadoras e um consórcio operacional, além da demissão de 76.757 trabalhadores. Em terceiro lugar, a crise urbana também se manifesta pelos sucessivos desastres urbanos-ambientais que vêm ocorrendo na forma de deslizamentos, desmoronamentos, alagamentos. São consequências da histórica precariedade urbana que marca os espaços populares, combinada com o desmonte do sistema de monitoramento e gestão dos riscos de desastres. As tragédias de Petrópolis, Franco da Rocha, Recife e Maceió são os maiores exemplos.

Mas, para além dessas manifestas urgências, a crise urbana em formação tem uma natureza nova em relação àquelas identificadas por estudiosos dos anos 1970¹. Naquele contexto histórico-teórico, a crise urbana foi problematizada a partir das contradições entre a cidade, integrada às condições gerais da reprodução ampliada do capital industrial, e a sua função na reprodução ampliada da força de trabalho. Temos sinais claros do surgimento de uma crise urbana distinta, mais ampla e de natureza estrutural em razão do colapso da função da cidade ligada às necessidades da reprodução da vida biológica, social e individual, como consequência do simultâneo processo da urbanização da sociedade e da urbanização do capital sob uma dominância rentista.

A crise urbana deve ser entendida em suas conexões com as múltiplas crises mencionadas anteriormente. Mas é necessário compreendê-las como expressões fenomenológicas da aceleração do processo de desconstrução do país como Nação, como foi antecipado por Celso Furtado (1992) no início da década de 1990. Os efeitos de longo prazo da nossa subordinação à globalização, à neoliberalização e à financeirização estão hoje vem transformando o território brasileiro em receptáculo dominado pelo capitalismo rentista-extrativista global, na forma de uma plataforma internacional de valorização financeira do estoque de riqueza velha (PAULANI, 2013) e de uma economia primária-exportadora de commodities agrícolas e minerais e importadora de bens digitais. Uma trajetória que coloca o país sob o risco de retornar à condição de colônia, com a destruição de sua capacidade (política, institucional, tecnológica e produtiva) em comandar o seu destino em um momento de mudança de época do capitalismo (POCHMAN, 2021).

¹ Notadamente pelas obras de Manuel Castells, Jean Lojkin e Christian Topalov, Marino Folin, entre outras.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

Como consequência, vivemos repetidos ciclos de tragédias urbanas com o seu rastro de mortes. Já são cerca de mais de 400 neste ano de 2022. Contabilidade macabra. São igualmente vidas dilaceradas pela dor da perda de parentes, amigos, projetos de vida e da esperança. Renovam-se também o ciclo das narrativas piedosas da grande mídia, algumas nebulosamente críticas, mas sem oferecer à sociedade respostas claras às perguntas: como foi possível nos transformarmos em uma sociedade urbana com grandes cidades tão precárias? Como romper este dramático ciclo de mortes, perdas e dor que atinge quase exclusivamente a população vulnerável, pobre e negra dos bairros precários? Como a coletividade brasileira enquanto Nação pode criar marcos urbanos-civilizatórios que reformem as nossas cidades e assegurem a reprodução da vida biológica e social dos seus cidadãos?

Este é um grande desafio! Sim, porque vivemos claramente a contradição entre a cidade e o capitalismo brasileiro, que é a tradução da contradição entre a Nação e a lógica rentista-extrativista que domina a economia nacional. Como diria o saudoso Francisco de Oliveira o urbano, é a anti-Nação² sustentado pelo Estado de Exceção³ como paradigma de governo das massas margina-

² Os “problemas que se dão nas cidades, revelam como a simbiose Estado-burguesia internacional-associada coloca-se contra a nação; essa simbiose é peculiar à expansão capitalista em espaços nacionais como o Brasil, pois tendo utilizado o Estado no processo de “queimar” etapas da acumulação, elevou muito a particular relação entre Estado e o capital no sistema capitalista de produção” (OLIVEIRA, 1977, p. 75).

³ “As cidades são os lugares por excelência dessas exceções e o conjunto delas é a administração da exceção. Trata-se de um Estado de Exceção, na medida justa da teoria schmittiana, pois o soberano é o que decide a exceção: quem é o soberano? O mercado, não como abstração, mais precisamente (como aquilo) que coloca 41% abaixo da linha de pobreza. Pensemos: o subdesenvolvimento não era a exceção, era uma singularidade histórica que assinalava precisamente que ele havia sido produzido pelo capitalismo em expansão, o qual, montando-se sobre sociedades criadas ou apropriadas para produzir o excedente que na verdade criou o capitalismo mercantil, não poderia, jamais, reproduzir o original [...]. O Ornitorrinco é a

lizadas e abandonas. Este caráter agudizou com o golpe parlamentar de 2016, momento em que uma nova coalização de poder, liderada pela mega burguesia financista e rentista, se apoderou do Estado e promoveu uma série de reformas ultraliberais que reconfiguraram o padrão de acumulação, com a desconstrução dos compromissos sociais aprovados na constituinte de 1988, destruíram as capacidades governamentais, abriram novos espaços de acumulação, em especial com a privatização dos ativos públicos, aumentaram o grau de controle, coerção e exploração da massa trabalhadora e, como consequência, recuperaram e aumentaram a lucratividade das grandes empresas⁴.

Deste ângulo de análise, torna-se objetivo estratégico a Plataforma da Reforma Urbana e o Direito à Cidade como instrumento do projeto de retomada do desenvolvimento nacional, a ser liderado pelas forças progressistas, que reforme

exceção permanente, porque já não é singularidade: ele contém todos os elementos do original desenvolvido, já não há espaços pré-capitalistas, já não há fronteiras à expansão do capital. O alto desemprego – 20% em São Paulo, não é sinal de desocupação dos fatores [...] mas, ao contrário, acontece por excesso de capitalização (OLIVEIRA, 2003, p. 12).

⁴ Ver a este respeito Jabbour, Pinto e Dantas (2022). Para os autores, a reconfiguração do padrão de acumulação que recuperou e ampliou a lucratividade das grandes empresas “foi possível, mesmo com o PIB crescendo muito pouco entre 2016 e 2020? Isso aconteceu em virtude: 1) de um profundo processo de concentração e centralização de capital, sobretudo no setor de comércio e serviços – ou seja, as grandes empresas estão comprando ou ganhando mercado das pequenas e médias empresas; 2) da redução do custo da força de trabalho (direto e indireto, vinculado à reforma trabalhista), que tem implicado na redução dos salários diretos e indiretos dos trabalhadores; 3) da elevação dos preços das commodities desde 2017; 4) da desregulamentação ambiental e trabalhista, para facilitar a expansão da agropecuária e do extrativismo em novas fronteiras; e 5) do processo de privatização, que está abrindo novos espaços de acumulação”. “No que tange à fração da burguesia agropecuária, chama atenção a trajetória de crescimento das taxas de lucro das quarenta maiores empresas do setor (com dados disponíveis) desde 2015, sobretudo em 2020, quando a taxa alcançou o patamar de 21%, muito superior às taxas do setor bancário-financeiro, que foi de 13,5%, sendo as mega e as grandes empresas as que obtiveram as maiores taxas de lucro.” (p. 11).

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro e promova a reconstrução e transformação do Nação, dinamizando o crescimento econômico, e assegurando novas condições da reprodução biossocial em nossas cidades. Trata-se de pensar essa articulação em três dimensões: a primeira, de caráter emergencial, relaciona-se ao papel da retomada dos investimentos urbanos na geração imediata de empregos e renda que alivie a pobreza e o desalento que marcam a cena das nossas cidades; a segunda, refere-se à promoção da melhoria das condições urbanas de vida das massas marginalizadas e abandonadas pela promessa do bens públicos e serviços coletivos; e, a terceira, diz respeito à ativação da experiência de democracia urbana que possa ajudar na construção de uma nova maioria política capaz de sustentar o projeto de reconstrução e transformação da Nação.

A inclusão do tema Reforma Urbana e Direito à Cidade no projeto nacional de desenvolvimento deve considerar esta dupla expressão da crise urbana: a das urgências e a da construção de um outro marco urbano-civilizatório para as cidades, necessário ao seu papel na reprodução biossocial. O desafio é conciliar a agenda redistributiva, democratizando com a imperiosa necessidade da retomada imediata do crescimento econômico capaz de gerar emprego e renda e da reconstrução da rede de proteção social voltada para o enorme contingente de pobres e muito pobres gerado pela *política sociocida* praticada pelas forças mencionadas acima. Podemos refletir sobre este desafio tratando da dupla perspectiva estratégica de **Reconstrução e Transformação Nacional** com que vem sendo discutido o projeto de desenvolvimento.⁵

⁵ Tomando como referência o documento “Plano e reconstrução e transformação do Brasil: outro mundo é preciso, outro Brasil é necessário”, autoria da Fundação Perseu Abramo (2021).

Para a primeira estratégia, é proposto um **Plano Emergencial de Proteção da Vida e Reconstrução do Brasil** contendo ações que dinamizem o crescimento econômico e promovam simultaneamente a proteção da vida e do bem viver, a defesa do trabalho e da renda com bem-estar social; a garantia de acesso a bens comuns; ampliação de acesso a bens públicos, a defesa do estado e da democracia.

Poderiam integrar estes objetivos estratégicos de **Reconstrução** a adoção dos seguintes programas compartilhados entre os três níveis de governo: programa de saneamento básico; programa de provisão de moradia de interesse social, em imediato dirigido à população de rua; programa de mobilidade urbana com reconstrução, em novas bases, dos sistemas de transportes coletivos visando aumentar a acessibilidade e o custo; e, programa de reconstrução do habitat popular em situação de risco urbano-ambiental.

O programa de **Reconstrução do Habitat Popular** em áreas de risco urbano-ambiental deve implicar na (1) consolidação e expansão do sistema nacional de monitoramento e gestão de risco, inclusive com o apoio financeiro, técnico e institucional às Prefeituras na elaboração de Planos Municipais de Contingência. Por outro lado, (2) este programa deve conter um amplo plano de obras de controle de inundações, contenção de encostas e urbanização desses territórios.

Na dimensão **Transformação Nacional**, o projeto da reforma urbana e direito à cidade deve ser pensado como ferramenta dos objetivos nacionais de: 1 - desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos; 2 - desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI; 3 - desenvolvimento econômico e novo projeto de transformação das estruturas social, produtiva e ambiental; 4 - radicalização da democracia e refundação do Estado. Ou seja, identificar as

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

perspectivas e desafios sociopolíticos de forma a contribuir para a construção de um marco⁶ civilizatório-urbano-ambiental a partir da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. Trata-se de rever a ideia de pacto territorial que faz parte do vocabulário muito usado pelos atores presentes no campo da reforma urbana e do direito à cidade. Com efeito, a experiência dos 30 anos da Nova República indica o desinteresse histórico e estrutural pela questão urbana demonstrada pelas forças que dirigem o presente padrão de acumulação do capitalismo brasileiro. A noção de marco evita retomar as ilusões anteriores e deixa para o campo das lutas sociais os horizontes da construção da plataforma de reforma urbana e direito à cidade que possa ser a ferramenta e o produto da transformação do nosso capitalismo.

Articular as dimensões reconstrução e transformação do projeto nacional de desenvolvimento significa atualizar o programa da reforma urbana e do direito à cidade face aos objetivos e promover uma revolução social no campo e na cidade⁷. Por isso, devemos colocar o Estado no comando do desenvolvimento nacional e da radicalização da democracia para a refundação do Estado republicano e democrático. Na nova etapa de retomada da democracia, a questão é ir além do Estado democrático de direito em sua versão elitista e liberal (minimalista, conforme

⁶ O uso da noção de “marco” ao invés do usual “pacto” deve-se a comentário feito pelo colega Luciano Fedozzi quando da leitura do rascunho do presente texto.

⁷ “É preciso revolucionar os campos e as cidades. Temos de investir em novas cidades inteligentes e sustentáveis, que assegurem a mobilidade urbana e o acesso ao saneamento, à água, à energia e à habitação, combatendo a especulação imobiliária com reformas urbanas destinadas a assegurar o acesso à moradia. Ao mesmo tempo, julgamos fundamental implantar segurança pública cidadã, que concilie o necessário combate ao crime com o respeito estrito aos direitos humanos e às liberdades democráticas. É inadiável combater o genocídio dos jovens negros e revisar o modelo militar da segurança pública atual. Precisamos também investir na seleção e formação dos quadros policiais, assegurando condições de trabalho dignas aos profissionais da segurança pública” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2021, p. 20).

a teoria elitista da democracia que é hegemônica). A partir do neoliberalismo, a democracia elitista vem se caracterizando, cada vez mais, como uma forma autoritária e conservadora porque não consegue conviver com a absorção dos conflitos e com as demandas da população organizada. A esta ordem precisamos afirmar uma democracia de massas, inclusiva na forma de incorporar as classes trabalhadoras e as camadas de baixa renda nos processos de decisões do país e da ordem urbana⁸.

A reforma urbana e o direito à cidade, concebidos nos termos acima explicitados, poderão contribuir de maneira relevante na construção e realização do projeto nacional de desenvolvimento que enfrente a nossa subordinação ao capitalismo rentista global e as tendências de desindustrialização, reprimarização e reperiferização.

3. Repensar a agenda da reforma urbana e do direito à cidade

As considerações mencionadas acima afirmam a importância de repensarmos a agenda da reforma urbana e do direito à cidade formulada e experimentada a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. Trata-se de revisitar os seus fundamentos e propostas ou até mesmo reconstruí-los ou reinventá-los a partir de temas que elencamos a seguir.

Em relação às desigualdades urbanas, devemos consolidar o conceito de desenvolvimento urbano como ferramenta de promoção da (in)justiça distributiva do bem-estar proporcionado pela cidade, mas levando em consideração dimensões que se relacionam com o meio ambiente construído. Portanto, realizando-se não apenas na esfera individual, mas com outros elementos

⁸ Devo esta formulação a comentários do colega Luciano Fedozzi à versão preliminar deste texto.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

além dos clássicos relacionados aos serviços e equipamentos urbanos. como também com a estrutura de oportunidades (da educação, por exemplo) e a reprodução da vida (saúde, violência, insegurança pública e meio ambiente). Por fim, contam também as segmentações sociais (por raça e gênero, por exemplo) que hoje atravessam, mais do que nunca, a estrutura social e suas hierarquias.

Em relação à questão ambiental, é inadiável superar a histórica ausência do tema nas discussões sobre reforma urbana e direito à cidade. O acúmulo de conhecimento sobre a crise climática e suas consequências em termos de desastres socioambientais constituem referências fundamentais para alimentar o projeto de reforma urbana e direito à cidade. Destacam-se três preocupações que merecem a nossa atenção nos dias de hoje:

- 1 – Como instituímos uma regulação no uso e ocupação do solo urbano que supere as vulnerabilidades socioambientais, tornando as cidades mais resistentes aos efeitos dos eventos climáticos extremos;
- 2 – Como combatemos a injustiça socioambiental decorrente da combinação de mudanças climáticas, desastres e as desigualdades estruturais da nossa sociedade;
- 3 – Como mudamos a matriz sociotécnica que fundamenta a organização e o funcionamento das nossas cidades na direção da sua descarbonização, com relevância à reversão do modelo de mobilidade baseado na autolocomoção.

Em relação à gestão democrática, a recuperação de instituições e instâncias, como os conselhos e conferências, é muito importante, mas talvez não seja suficiente. Além da fragmentação social, do enfraquecimento de movimentos e sindicatos, da debilidade dos vulnerabilizados e precarizados, houve mudanças estruturais nas formas de comunicação/informação, mobilização

social e possibilidades de participação em função dos meios informacionais. Há que se considerar que vários atores emergentes no campo das lutas pelo direito à cidade não se identificam com as estruturas institucionais burocratizadas anteriores, permeáveis a particularismos. Portanto, é necessário retomar e reinventar a institucionalidade da participação.

Em relação à regulação urbana, visando o cumprimento dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, não será fácil reverter algumas das muitas boiadas urbanísticas e ambientais com base apenas nos instrumentos do Estatuto da Cidade. A política habitacional para baixa renda cumpriu importante papel de política econômica anticíclica, mas foi orientada apenas para a produção de unidades habitacionais e não para proporcionar o acesso dos pobres à cidade, além de ignorar a regulação urbana, contribuindo para a especulação imobiliária.

Em relação às políticas urbanas nacionais redistributivas e inclusivas, em face aos grandes programas nacionais como o Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento segundo o modelo indicado anteriormente, é preciso construir um sistema nacional de desenvolvimento urbano, com atribuições claras dos entes federados e reestruturação de aparatos institucionais, articulados com a regulação urbana, para a constituição de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento urbano.

Em relação aos sujeitos coletivos do direito à cidade, é necessário avançar na articulação dos diversos sujeitos que são maltratados por uma ordem urbana injusta, concentradora de bens e serviços e que é estigmatizadora por critérios de renda, educação, raça e gênero. A fragmentação e as alterações do tecido social decorrentes das múltiplas crises trouxeram dificuldades para os movimentos sociais urbanos e sua ação na esfera pública e lutas

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

urbanas. E os sujeitos coletivos da Reforma Urbana e do Direito à Cidade incluem as formas tradicionais de associativismo (lutas por bem-estar urbano nos territórios), os diversos movimentos sociais urbanos e as múltiplas manifestações que hoje expressam a diversidade do ativismo urbano nas metrópoles, com especial destaque para as questões identitárias (gênero e raça) e para a expressão cultural das juventudes – na dinâmica de resistência e de crítica social. Estas ações e seus múltiplos repertórios ocorrem em redes de interação social, com relevância aos movimentos culturais das juventudes ligados à questão racial e à violência policial.

Em relação à economia política da cidade, a incorporação a um novo modo de acumulação tem como expressão a aceleração das transformações da economia política das cidades – operadas pelo avanço do rentismo e do extrativismo na acumulação urbana. Por um lado, ocorre uma crescente articulação da produção imobiliária, da infraestrutura urbana e dos serviços com os circuitos do capitalismo financeirizado, notadamente sob a dominância da sua forma mais avançada, que são os fundos financeiros (*private equity*). Esta transformação submete a economia política a interesses e forças que se organizam em escalas sobrelocais, alterando e fragilizando a capacidade dos regimes de governança das cidades em definir e controlar as políticas urbanas. Mais: também ocorrem mudanças na clássica organização dos capitais urbanos com a constituição de grandes empresas que atuam simultaneamente nos circuitos imobiliário, de obras públicas, infraestrutura e serviços urbanos. Como consequência, formas monopolistas se manifestam no poder de planejar e coordenar a geração e a extração das rendas urbanas.

São com estas preocupações que este texto abre uma série de artigos que serão aqui publicados durante este ano, escritos por pesquisadores e pesquisadoras que integram o Instituto

Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles. Abordando várias dimensões e temas do programa da reforma urbana e do direito à cidade em debate na sociedade brasileira, os artigos propõem reflexões sobre os desafios e caminhos para a construção de uma conexão com o desenvolvimento nacional.

Referências

BISPO JUNIOR, J. P.; SANTOS, D. N. B. COVID-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 10, out. 2021. Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1534/covid-19-como-sindemia-modelo-teorico-e-fundamentos-para-aabordagem-abrangente-em-sau-de>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BOTELHO, M. “A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2022.

BOTELHO, M. Entre crises e o colapso: cinco notas sobre a falência estrutural do capital. **Revista Maracanan**, n. 18, p. 157-180, 2018.

BRASIL. **Lei nº 5788/90**. Estatuto da Cidade. Brasília: julho 2001.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Y después de la neoliberalización de las transformaciones regulatorias contemporáneas. **URBAN**, Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, NS01, marzo 2011.

DANIEL, C. “Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios”. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. O futuro das cidades brasileiras em crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1994

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade Comentado**: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Plano de reconstrução e transformação do Brasil**: outro mundo é preciso, outro Brasil é necessário. São Paulo, 2020.

FURTADO, C. **Brasil**: a construção interrompida. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

HARVEY, D. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 15. ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2008. 349 p.

HARVEY, D. O Direito à Cidade. **Revista Piauí**, edição 82, julho 2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 9 ago. 2022.

HARVEY, D. *The Urban Experience*. Johns Hopkins University Press: New York, 1989.

JABBOUR, E.; PINTO, E. C.; DANTAS, A. **Notas sobre a reconstrução do Brasil**. Texto para Discussão 005, Instituto de Economia (UFRJ), fevereiro 2022. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao.html>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

LAVAL, P; DARDOT, P. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

LEFEBVRE, H. **Le droit a la ville**. Paris: Anthropos, 1968.

MARINS, V. O Estatuto da Cidade e a constitucionalização do Direito Urbanístico. **Jus navigandi**, Teresina, a. 8, n. 223, fev. 2004.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MORAES, M. M. Crise urbana e o antivalor em David Harvey. *Revistando Harvey*. **Mercator**, Fortaleza, v. 19, e19031, 2020.

OLIVEIRA, F. "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes". In: MOISÉS, J. A.; MARTINEZ-ALIER, V.; OLIVEIRA, F.; SOUZA LIMA, S. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. O estado e a exceção ou o Estado de exceção. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, v. 5, n. 1, maio de 2003.

OLIVEIRA, F. O surgimento do Anti-Valor. *Capital, força de trabalho e fundo público*. **Novos Estudos**, n. 22, outubro 1988.

OLIVEIRA, I. C. **Estatuto da Cidade**: para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, R. F. **Comentários ao estatuto da cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PAULANI, L. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 77, 2013.

capítulo 1 | Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade

PINHO, E.; BRUNO FILHO, F. G.; MATTOS, L. P. (Org). **Estatuto da cidade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

POCHMAN, M. **O neocolonialismo à espreita**: Mudanças estruturais na sociedade brasileira. Edições Sesc: São Paulo, 2021

RIBEIRO, L. C. Q. O Município e a Reforma Urbana. Os desafios da política urbana redistributiva. Proposta (62). Fase. 1994. Disponível em: <<https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Proposta-Revista-Trimestral-de-Debate-da-Fase-n%C2%BA-62-1994-09.pdf>>

RIBEIRO, L. C. Q; RODRIGUES, J. M. **Metrópoles e a crise urbana na pandemia**: tendências e desafios. Textos para Discussão, n. 78. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Saúde Amanhã, 2021.

RODRIGUES, J. M.; RIBEIRO, L. C. Q. **A pandemia de COVID-19 no Brasil**: Um Olhar Sobre Nossa Condição Metropolitana. Textos para Discussão; n. 78. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Saúde Amanhã, 2021. Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/10/Rodrigues-JM-Ribeiro-LCQ_A-pandemia-de-Covid-19-no-Brasil_um-olhar-sobre-nossa-condi%C3%A7%C3%A3o-metropolitana_TD-78_final.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2022.

ROLNIK, R.; SAULE JÚNIOR, N. (Coord). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

RONCAGLIA, A.; BARBOSA, N. **Bidenomics nos trópicos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4. ed. 2001i.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

