



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

LIANA SILVIA DE VIVEIROS E OLIVEIRA

**PRÁXIS DE POLÍTICA URBANA NO BRASIL: MOVIMENTOS E ARTICULAÇÕES
NACIONAIS E INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

TESE DE DOUTORADO

Salvador, 2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

LIANA SILVIA DE VIVEIROS E OLIVEIRA

PRÁXIS DE POLÍTICA URBANA NO BRASIL: MOVIMENTOS E ARTICULAÇÕES
NACIONAIS E INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE

TESE DE DOUTORADO

Salvador

2018

LIANA SILVIA DE VIVEIROS E OLIVEIRA

***PRÁXIS DE POLÍTICA URBANA NO BRASIL: MOVIMENTOS E ARTICULAÇÕES
NACIONAIS E INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção de grau de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Fernandes
Co-orientadora: Prof. Dra. Ângela Franco

Salvador

2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Viveiros, Liana

Práxis de Política Urbana no Brasil: Movimentos e
Articulações Nacionais e Internacionais na Construção
do Direito à Cidade / Liana Viveiros, Liana Silvia de
Viveiros Oliveira. -- Salvador, 2018.

407 f. : il

Orientadora: Ana Fernandes.

Coorientador: Ângela Franco.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-graduação em
Arquitetura e Urbanismo) -- Universidade Federal da
Bahia, Faculdade de Arquitetura da Universidade
Federal da Bahia, 2018.

1. Direito à Cidade. 2. Hegemonia. 3. Práxis. 4.
Sociedade civil. 5. Reforma urbana. II. Oliveira,
Liana Silvia de Viveiros. I. Fernandes, Ana. II.
Franco, Ângela. III. Título.

LIANA SILVIA DE VIVEIROS E OLIVEIRA

**PRÁXIS DE POLÍTICA URBANA NO BRASIL: MOVIMENTOS E ARTICULAÇÕES
NACIONAIS E INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção de grau de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada com distinção em 04 de Maio de 2018.

Profª Drª Ana Fernandes (orientadora)
Pós-doutorado pela *Columbia University* e pela *École d'Architecture Paris Malaquais*
Doutorado em *Amenagement et Environnement* pela *Université Paris XII*
Universidade Federal da Bahia - PPGAU/UFBA

Profª Drª Angela Maria de Almeida Franco (co-orientadora)
Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia – IHAC/UFBA

Prof. Dr. Alexandre Apsan Frediani
PhD em Planning Urban, Rural and Regional pela Oxford Brookes University
University College London - The Bartlett Development Planning Unit

Prof. Dr. Benny Schvarsberg
Doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UNB)
Universidade de Brasília – FAU/UnB

Profª Drª Denise Cristina Vitale Ramos Mendes
Doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia – PPGCS/UFBA e PPGRI/UFBA

Profª Drª Angela Maria Gordilho Souza
Doutorado em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia - PPGAU/UFBA

*Dedico esta tese a todas as mulheres e
todos os homens em luta pela democracia e
pelo direito à cidade.*

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas estiveram ao meu lado nesta caminhada, ora para ajudar a “carregar a vida”, ora para ajudar a “carregar a tese”.

Agradeço especialmente a Ana Fernandes pelos muitos anos de convivência, carinho e aprendizado. Uma honra ter sido a sua primeira bolsista de iniciação científica e poder desfrutar do privilégio da sua orientação e apoio vida afora.

Sou muito grata a Ângela Franco pelas orientações, boas conversas e pelo carinho de sempre.

Quero agradecer à banca pelas grandes contribuições e indicações de leitura que instigaram novas reflexões e possibilitaram o aprofundamento de questões importantes da tese. A Benny Schvarsberg, agradeço especialmente as delicadas provocações e a sugestão precisa do título; a Alexandre Frediani, os apontamentos sobre a metodologia; a Denise Vitale, a possibilidade de discutir e esclarecer conceitos próprios do campo das Relações Internacionais e a Ângela Gordilho, as contribuições na discussão da política habitacional e na estrutura da tese.

Agradeço imensamente às pessoas que se dispuseram a conceder entrevistas para a pesquisa. Além dos diversos olhares sobre o direito à cidade, possibilitados pelos depoimentos, sem elas, provavelmente, me perderia no labirinto do mundo das relações internacionais.

Aos companheiros do Lugar Comum, núcleo de resistência, muitos aprendizados conjuntos.

Sou muito grata a Lula e a Márcia pelo apoio e compreensão. Agradeço, ainda, a Luiz e Maria, pela atenção e dedicação.

Agradeço aos queridos professores, Pasqualino e Xico, pelas instigantes conversas, e aos colegas do Ppgau, especialmente Carol, Graça, Heliana, Milene e Paula. Aos professores Heliodório e Paola, também muito queridos, pelas dicas de outros tempos e proveitosas lembranças.

Agradeço às amigas e companheiras de todas as horas, Adriana e Dora, pelas experiências afetivas e profissionais, quentes ou mornas, nunca frias; a Leyla (*in memoriam*) e a Lila, pelo imenso afeto, e a Uli, pela convivência cotidiana e também pelos alegres e etílicos Piulis.

Agradeço a Floriano e a Rodolfo pelo aprendizado, carinho e pela possibilidade de flertar com o projeto de arquitetura e de urbanismo e não me distanciar totalmente deste ofício de que tanto gosto. Aos amigos Ângela, Ernesto, Marcelinho, Nana, Socorro e Yveline, pela torcida.

Aos meus queridos Fabinho e Alana que, com seus voos de experimentação de vida, conseguiram desenvolver a pesquisa com seriedade e dedicação. A Piu (Xará) e Beca, pelo apoio na pesquisa, sistematização dos dados e pelos gráficos e diagramas coloridos.

Aos colegas e amigos da Hydros, pelo afeto e troca de experiências e saberes. Agradecimento especial a Ari, Camila, Claudio, Edilson, Gil, Lisa, Lúcia, Marcinha, Pê, Rodrigo, Silvio, Silvinho, Tulio, Ulysses e Villar.

Agradeço a minha muito rara família, sempre por perto. Sou especialmente grata a Gal, Lena e Luiz, meus irmãos queridíssimos de todas as horas; a minha mãe, a Li e ao meu pai, construções sólidas; a Chancko, uma construção de afetos; a minha norinha e amiga Dê, a Patrícia e a Paulo, grandes presenças.

Agradeço muito a Dorinha e aproveito para registrar a minha admiração, o meu respeito e a certeza do poder e da solidariedade das mulheres.

Agradeço, enfim, poder estar na “embolada”, com meus amores, Chico, Dan e Tuca, em todos os momentos.

VIVEIROS, Liana. *Práxis de Política Urbana no Brasil: Movimentos e Articulações Nacionais e Internacionais na Construção do Direito à Cidade*. 407 f., 2018. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

O trânsito internacional de princípios e práticas de política urbana constitui tema central desta tese, desenvolvido por meio da reflexão crítica sobre os processos de disputa de hegemonia por um projeto político cujo núcleo central é a defesa do direito à cidade. Esse projeto apoia-se em princípios ético-políticos construídos nas lutas pela reforma urbana iniciadas nos anos 1960 e fortalecidas no curso da transição democrática no Brasil, sobretudo com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Inserido no ordenamento jurídico do país com a aprovação da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2.220/ 2001, o direito à cidade orienta a agenda das entidades e movimentos reunidos no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) e de outros agentes sociais vinculados à pauta urbana. Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92), o FNRU tornou-se uma das principais lideranças na articulação com entidades e redes internacionais para expandir as lutas pelo direito à cidade. Os fóruns internacionais e os programas e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) tornaram-se arenas para o encaminhamento de princípios e proposições reunidas na Carta Mundial pelo Direito à Cidade de 2005, documento referencial de alinhamento ético-político e programático, e, desde 2014, as articulações passaram a ocorrer por meio da Plataforma Global pelo Direito à Cidade. A militância no espaço internacional passa a integrar a agenda do FNRU, nem sempre compondo processos correlatos às dinâmicas e pautas da sua agenda doméstica. Essas interações e os processos envolvidos no trânsito de princípios e práticas de política urbana são observados a partir da experiência brasileira e sua expansão na esfera internacional. No plano teórico-metodológico é na confluência entre o direito à cidade, problematizado a partir das formulações fundadoras de Lefebvre, e a produção de hegemonia, referenciada em Gramsci, que as tramas conectoras de diferentes atores, agências, ideias e práticas são problematizadas. Com o apoio em pesquisa documental e depoimentos de agentes sociais mobilizados pelo direito à cidade são discutidas as conexões e percursos entre princípios e práticas de política urbana elaborados no Brasil e na esfera internacional. Os resultados apontam para a enunciação do direito à cidade como um projeto político no Brasil em permanente elaboração – com princípios sedimentados e ações políticas combinadas diante dos movimentos das forças políticas em ato - e central no projeto maior de alargamento da democracia em contraposição aos efeitos políticos, sociais e territoriais do projeto neoliberal. Trazem ainda evidências do destaque das formulações da política urbana e do protagonismo dos agentes sociais brasileiros no debate internacional no campo e da relevância da sua *práxis* nessa esfera para o fortalecimento do ideário político do direito à cidade como a dimensão pública e expressão da democracia na cidade. Direito à cidade: nem lei, nem coisa.

Palavras-chave: *Práxis*. Direito à Cidade. Hegemonia. Sociedade civil. Projeto político. Reforma urbana. Rede transnacional.

VIVEIROS, Liana. *Práxis de la Política Urbana en Brasil: Movimientos y Articulaciones Nacionales e Internacionales en la Construcción del Derecho a la Ciudad*. 407 f., 2018. Tesis (Doctorado). Programa de Post Grado en Arquitectura y Urbanismo, Universidad Federal de Bahía, Salvador, 2017.

RESUMEN

El tránsito internacional de principios y prácticas de política urbana constituye el tema central de esta tesis, desarrollado a través de la reflexión crítica sobre los procesos de disputa de hegemonía por un proyecto político, cuyo núcleo central es la defensa del derecho a la ciudad. Este proyecto se apoya en principios ético-políticos construidos en las luchas por la reforma urbana iniciadas en los años 1960 y fortalecidas en el curso de la transición democrática de Brasil, sobre todo con la aprobación de la Constitución Federal de 1988. Incorporado en el ordenamiento jurídico del país con la aprobación de la ley 10.257/2001 - Estatuto de la Ciudad y de la Medida Provisoria 2.220/ 2001, el derecho a la ciudad orienta la agenda de las organizaciones y movimientos sociales reunidos en el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU) y de otros agentes sociales vinculados a la cuestión urbana. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Eco 92), el FNRU se convirtió en uno de los principales liderazgos en la articulación con entidades y redes internacionales para expandir las luchas por el derecho a la ciudad. Los foros internacionales, los programas y agencias de las Organización Mundial de las Naciones Unidas (ONU) se convirtieron en las principales instancias para fomentar los principios y proposiciones reunidas en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2005, documento referencia para alineamiento ético-político y programático, y, desde 2014, las articulaciones pasaron a concentrarse en la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. La militancia en el espacio internacional pasa a integrar la agenda del FMRU, ni siempre conformando procesos correlacionados a las dinámicas y pautas de su agenda doméstica. Esas interacciones y los procesos envueltos en el tránsito de principios y prácticas de política urbana son observados a partir de la experiencia brasileña y su expansión en la esfera internacional. En el plano teórico metodológico es una confluencia entre el derecho a la ciudad, problematizado a partir de las formulaciones fundadoras de Lefebvre, y la producción de hegemonía, referenciada en Gramsci, que las tramas conectoras de diferente actores, agencias, ideas y prácticas son problematizadas. Con el apoyo de investigación documental y declaraciones de agentes sociales movilizados por el derecho a la ciudad, son discutidas las conexiones y trayectorias entre los principios y prácticas de la política urbana elaborados en Brasil en la esfera internacional. Los resultados apuntan para la enunciación del derecho a la ciudad como un proyecto político en Brasil en permanente elaboración - con principios sedimentados y acciones políticas combinadas frente a los movimientos de las fuerzas políticas en el acto - y central en el proyecto mayor de amplitud de la democracia en contraposición a los efectos políticos, sociales y territoriales del proyecto neoliberal. Hay aún evidencias del destaque de las formulaciones de la política urbana y del protagonismo de los agentes sociales brasileños en el debate internacional en este campo y también de la relevancia de su *praxis* para el fortalecimiento del ideario político del derecho a la ciudad como una dimensión pública y expresión de la democracia en la ciudad. Derecho a la ciudad: ni ley, ni cosa.

Palabras clave: *Praxis*. Derecho a la Ciudad. Hegemonía. Sociedad civil. Proyecto político. Reforma urbana. Red transnacional.

VIVEIROS, Liana. Urban Policy Praxis in Brazil: National and International Movements and Articulations in the Construction of the Right to the City. Thesis (Doctorate). 407 f., 2018. Postgraduate Program in Architecture and Urbanism, Federal University of Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

The international transit of principles and practices of urban policy is the main theme of this thesis, developed through the critical thinking on the processes of dispute over hegemony for a political project whose nucleus is the defense of the right to the city. That project is based on ethical-political principles built in the struggles for urban reform which was begun in the 1960s and strengthened in the course of democratic transition in Brazil, especially when the 1988 Federal Constitution was promulgated. Incorporated into the Brazilian Law with the approval of the Law 10,257/2001 – City Statute – and Provisional Measure 2,220/2001, the right to the city guides the agenda of organizations and movements gathered in the National Forum of Urban Reform and of other social agents connected to the urban agenda. Since the United Nations Conference on Environment and Development (Eco 92), the National Forum of Urban Reform has played a leading part in articulating with international entities and networks to expand the struggles for the right to the city. The international forums and United Nations (UN) programs and agencies have become arenas to forward the principles and propositions brought in the 2005 World Charter for the Right to the City, a reference document for ethical-political and programmatic alignment, and articulations have occurred through the Global Platform for the Right to the City since 2014. Militancy in the international setting becomes part of the National Forum of Urban Reform agenda, not always composing processes related to the dynamics and guidelines of its domestic agenda. These interactions and the processes involved in the transit of urban policy principles and practices are observed from the Brazilian experience and its expansion in the international sphere. On theoretical and methodological grounds, it is at the confluence of the right to the city, under discussion from Lefebvre's founding formulations, and the production of hegemony referred by Gramsci, that the plots linking different actors, agencies, ideas and practices are problematized. The connections and routes between urban policy principles and practices elaborated in Brazil and in the international sphere are discussed here, supported by documentary research and testimonies of social agents mobilized by the right to the city. The results point out to the enunciation of the right to the city as a political project in Brazil which is in constant development - with solidified principles and political actions combined by the movements of the political forces in act - and central in the larger project of extending democracy as opposed to the political, social and territorial effects of the neoliberal project. They also bring evidence of the urban policy prominence, of the leading role of Brazilian social agents in the international debates in this field and of the praxis relevance in this sphere to strengthen the political ideas of the right to the city as the public dimension and expression of democracy in the city. Right to the city: neither law, nor thing.

Keywords: Praxis. Right to the City. Hegemony. Civil society. Political project. Urban reform. Transnational network.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama do Processo de Criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e sua Composição Atual	77
Figura 2 – Diagrama da Composição da Resistência Urbana - Frente Nacional de Movimentos	96
Figura 3 – Diagrama dos Empenhos Contra-Hegemônicos pelo Direito à Cidade no Brasil	169
Figura 4 – Diagrama da Rede Transnacional pelo Direito à Cidade tal como Expressa no Brasil	228
Figura 5 – Diagrama da Relação entre Entidades e Principais Financiadores	288
Figura 6 – Diagrama do Ativismo Transnacional pelo Direito à Cidade.....	297

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Abrangência Territorial das Entidades/ Redes vinculadas à Pauta Urbana e com Status Consultivo no Ecosoc – Distribuição por Continente	179
Gráfico 2 -	Abrangência Territorial das Entidades/Redes vinculadas à Pauta Urbana e com Status Consultivo no Ecosoc - Destaque para a Divisão Regional do Continente Americano	179
Gráfico 3 -	Apoio Financeiro da Fundação Ford a Projetos no Brasil (2006-2015).....	285
Gráfico 4 -	Apoio Financeiro da Fundação Ford a Entidades Vinculadas à Pauta Urbana .	286
Gráfico 5 -	Comparativo da Presença de Palavras nas Resoluções e Agendas da Conferências Habitat II (1996) e Habitat III (2016) – Ocorrência por 1000 palavras	332

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Distribuição das ONGs filiadas à Abong com Atuação em Questões Urbanas no Brasil.....	84
Mapa 2 -	Distribuição das Entidades e Movimentos pelo Direito à Cidade no Brasil.....	104
Mapa 3 -	Países com Presença da Alianza Internacional de Habitantes.....	194
Mapa 4 -	Países com Presença da Habitat International Coalition.....	197
Mapa 5 -	Inserção das Entidades Integrantes da Habitat International Coalition nos Países.....	198
Mapa 6 -	Países com Presença da Slum/Shack, Dwellers International (SDI).....	203
Mapa 7 -	Estágios de Organização das Entidades vinculadas à SDI.....	204
Mapa 8 -	Países com Presença da Women in Informal: Employment, Globalizing and Organizing (Wiego).....	206
Mapa 9 -	Inserção das Entidades Integrantes da Weigo nos Países.....	207
Mapa 10 -	Países com Presença da Habitat for Humanity.....	209
Mapa 11 -	Países com Presença da ActionAid.....	210
Mapa 12 -	Países com Presença da We Effect.....	212
Mapa 13 -	Países com Presença da Caritas Internationalis.....	214
Mapa 14 -	Países com Presença da Fundação Avina.....	215
Mapa 15 -	Países com Entidades e Instituições Apoiadas pela Ford Foundation.....	217
Mapa 16 -	Abrangência Potencial da Rede Transnacional pelo Direito à Cidade.....	231

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Rubricas de Doações da Fundação Ford a Entidades do FNRU	286
---	-----

LISTA DE SIGLAS

Abong	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ACNUDH	Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
AIH	Alianza Internacional de Habitantes
Anampos	Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
Ansur	Associação Nacional do Solo Urbano
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAAP	Centro de Assessoria à Autogestão Popular
CAF	<i>Development Bank of Latin America</i> (Banco de Desenvolvimento da América Latina)
Caixa	Caixa Econômica Federal
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDCMAM	Comissão de Assuntos do Consumidor e Meio Ambiente
Cearah Periferia	Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CEIC	Comissão Economia, Indústria e Comércio
Cendhec	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social]
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CMP	Central de Movimentos Populares
COHRE	<i>Centre on Housing Right and Evictions</i>
Compur	Conselho Nacional de Política Urbana e Regional
Conam	Confederação Nacional de Associações de Moradores
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CPT	Comissão Pastoral da Terra
CT	Comitê Técnico
CT Habitação	Comitê Técnico de Habitação
CUT	Central Única de Trabalhadores
DU	Direitos Urbanos
Ecosoc	<i>Economic Social Concil</i> (Conselho Econômico e Social)
FAOC	Fórum Urbano da Amazônia Ocidental
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAUSP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FENAE	Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal
FENEA	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
FISENGE	Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia
FNeRU	Fórum Nordeste de Reforma Urbana
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação do Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FMDV	Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FPSM	Frente Povo Sem Medo
FSM	Fórum Social Mundial
FSU	Fórum Social Urbano
GAP	<i>General Assembly of Partners</i> (Assembleia Geral de Parceiros)
GTZ	<i>German Organisation for Technical Cooperation</i>
HABISP	Sistema de informações para Habitação Social na cidade de São Paulo
HIC	<i>Habitat International Coalition</i>
HPH	<i>Habitat for Humanity Internacional</i>
HPH Brasil	Habitat para a Humanidade - Brasil
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
ILA	<i>International Law Association</i> (Organização Internacional de Direito)
IAF	<i>Inter American Foundation</i>
INSTITUTO PÓLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Ipase	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCV	Movimento do Custo de Vida
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
MDT	Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos
Minurvi	Foro Iberoamericano de Ministros e Autoridades Máximas do Setor de Habitação e Desenvolvimento Urbano
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MOE	Movimento Ocupe Estelita
MPL	Movimento Passe Livre
MSTB	Movimento Sem Teto da Bahia
MTST	Movimento dos Trabalhadores sem Teto
NAU	Nova Agenda Urbana
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIG	Organização Internacional Governamental
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não Governamental
ONGI	Organização não Governamental Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas

ONU HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCR	Partido Comunista Revolucionário
Pidesc	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU)
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU)
Prezeis	Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSol	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RU	Resistência Urbana – Frente de Movimentos Populares
Secovi/SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SDI	<i>Slum/Shack Dwellers International</i>
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
Selvip	<i>Secretaria Latinoamericana de Vivenda</i> (Secretaria Larinoamericana de Habitação)
Sepurb	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation (Cooperação Sueca para o Desenvolvimento Internacional)</i>
TFP	Tradição, Família e Propriedade
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UMM	União dos Movimentos de Moradia de São Paulo
UN-HABITAT	<i>United Nations Human Settlements Programme</i> (ONU)
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> (ONU)
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (ONU)
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância (ONU)
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

UNOPS *United Nations Office for Project Services (ONU)*
USP *Universidade de São Paulo*
Weigo *Women in Informal Employment: Urbanizing and Organizing*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	24
1 INTRODUÇÃO	25
1.1 O TEMA DA TESE	25
1.2 RECORTES E OBJETIVOS DA PESQUISA	29
1.3 ESCOLHAS METODOLÓGICAS.....	32
1.3.1 Escolhas Teórico-metodológicas no Campo da Pesquisa sobre	
Movimentos Sociais	32
1.3.2 Disputa de Hegemonia na Construção de Ideias sobre Cidade e	
Política Urbana	43
1.4 PLANO DE ANÁLISE E FONTES DE PESQUISA	50
1.5 ESTRUTURA DA TESE	57
PARTE I - CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE COMO PROJETO POLÍTICO NO	
BRASIL.....	59
2 DIREITO À CIDADE NO BRASIL: ARTICULAÇÕES, ENFRENTAMENTOS E	
AFIRMAÇÕES	60
2.1 IDEAL DE REFORMA URBANA E FORMAÇÃO DE UM CAMPO ESPECÍFICO	
DA LUTA SOCIAL NO BRASIL.....	60
2.1.1 O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: Marco Simbólico do	
Movimento pela Reforma Urbana	61
2.1.2 Articulações Fundadoras do Movimento Nacional pela Reforma	
Urbana	64
2.1.3 Consolidação do Fórum Nacional da Reforma Urbana como	
Instância de Articulação e Ação na Política Urbana	78
2.2 MOVIMENTOS E COLETIVOS PELO DIREITO À CIDADE: UM NOVO CAMPO	
DE LUTA?	94
2.3 DESENHO DA REDE PELO DIREITO À CIDADE NO BRASIL.....	103
3 ARENAS, AGENDAS E INSTRUMENTOS NA LUTA PELA HEGEMONIA SOCIAL DO	
DIREITO À CIDADE NO BRASIL	105
3.1 POLÍTICA URBANA E A AFIRMAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL.....	105

3.2	EMPENHOS CONTRA-HEGEMÔNICOS DO FNRU NA CONQUISTA DO DIREITO À CIDADE	113
3.2.1	Orientação da Ação Política do FNRU: Defesa da “Cidade do Direito” como Tática de Luta pelo Direito à Cidade	114
3.2.2	Estratégias e Táticas na Concretização do Projeto Político do Direito à Cidade.....	118
3.2.3	Dilemas em Torno da Pinça: Interações com o Estado e “Luta de Rua”	134
3.2.4	Estratégias e Táticas dos Movimentos na Conjuntura de Crise Política no Brasil	140
3.3	REFORMA URBANA, DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE: IDEAIS ENTRELACADOS NA BASE DO MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA NO BRASIL	145
3.3.1	Reforma Urbana: Ideal Construtor de Fundamentos Ético-políticos e Plataforma de Luta pelo Direito à Cidade	147
3.3.2	Direito à Moradia: Ideal Mobilizador da Luta pelo Direito à Cidade.	152
3.3.3	Direito à Cidade: Ideal de Conquista da Cidade.....	156
3.4	BAGAGEM PARA A ESFERA INTERNACIONAL: DIREITO À CIDADE COMO PROJETO POLÍTICO	159
	PARTE II – EXPANSÃO INTERNACIONAL DA PAUTA DO DIREITO À CIDADE.....	170
4	ATIVISMO TRANSNACIONAL DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA URBANA.....	171
4.1	INSERÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS ESPAÇOS DA ONU.....	171
4.2	ARTICULAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE	183
4.2.1	Carta de 92: Marco de Afirmação do Fórum Nacional de Reforma Urbana na Esfera Internacional	183
4.2.2	Construção de um Movimento Global pelo Direito à Cidade	188
	<i>4.2.2.1 Perfil Geral dos Agentes da Sociedade Civil e Abrangência de Inserção.....</i>	<i>188</i>
	<i>4.2.2.2 Plataforma Global pelo Direito à Cidade.....</i>	<i>218</i>
4.3	ARTICULAÇÕES DIRETAS ENTRE MOVIMENTOS E COLETIVOS	225

4.4	UMA APROXIMAÇÃO AO DESENHO DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE	227
5	ARENAS, AGENDAS E INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS NA DISPUTA PELO DIREITO À CIDADE.....	232
5.1	ESPAÇOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E DE AFIRMAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA ESFERA INTERNACIONAL	232
5.1.1	Agências e Programas da ONU e as Interações na Afirmação do Direito à Cidade	232
5.1.2	Eventos Internacionais: Participação e Construções Programáticas de Política Urbana.....	244
5.1.3	Cartas Internacionais pelo Direito à Cidade	259
5.1.4	Atos Internacionais: Pavimentando o Caminho para o Reconhecimento Institucional e Jurídico do Direito à Cidade	264
5.2	PROPÓSITOS E LIMITES DOS EMPENHOS CONTRA-HEGEMÔNICOS DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE.....	274
5.2.1	Orientação da Ação Política: Defesa do Direito à Cidade como Tática de Luta pela Cidade de Direito	275
5.2.2	Sustentação Financeira e Condições de Inserção Internacional	283
5.3	LEGADO DA MILITÂNCIA TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE: MUNIÇÃO NAS ARENAS LOCAIS.....	291
	PARTE III – AFINAL, QUAL É A DISPUTA?	298
6	DIREITO À CIDADE: O BRASIL NA DISPUTA POR UM IDEÁRIO	299
6.1	CIDADE PARA TODOS E CIDADE DE TODOS: IDEIAS DE CIDADE EM DISPUTA....	299
6.1.1	Tensões entre Projetos de Sociedade e Projetos de Cidade.....	299
6.1.2	Construção de um “Novo Senso Comum” para as Cidades	305
6.1.3	Disputa de Concepções de Cidade	310
6.2	IDEIAS E ATRIBUIÇÃO DE SENTIDOS: PERCORRENDO O LÉXICO DISCURSIVO DA POLÍTICA URBANA NO DEBATE INTERNACIONAL	313
6.3	DISPUTAS E DELINEAMENTOS CONCEITUAIS DO DIREITO À CIDADE NA ESFERA INTERNACIONAL.....	333
6.3.1	O Direito à Cidade na Perspectiva de Produção, Fruição, Apropriação e Transformação da Cidade	333

6.3.2	O Direito à Cidade como Perspectiva de Síntese de Direitos Específicos	338
6.3.3	O Direito à Cidade como Equivalente à Cidade para Todos	344
6.3.4	O Direito à Cidade como Expansão e como Condição do Exercício do Direito à Moradia.....	349
6.3.5	O Direito à Cidade como Norma Jurídica	355
6.3.6	Direito à Cidade como Experiência na Cidade	358
7	DIREITO À CIDADE: NEM LEI, NEM COISA. À GUISA DE CONCLUSÃO	372
	REFERÊNCIAS	380
	APÊNDICE A - LISTA DOS ENTREVISTADOS	407

APRESENTAÇÃO

O processo de elaboração desta tese de doutorado pode ser traduzido como uma experiência intensa de imersão na relação entre prazer e inquietude. O recorte temporal inicialmente previsto até 2014 foi estendido pelos contundentes requerimentos da realidade social: crise econômica e política, movimentos de protesto, reagrupamentos e revisões estratégicas e táticas dos movimentos sociais, mobilizações para os eventos internacionais, dentre outros. Não podia parar por ali.

O prazer de mergulhar na pesquisa sobre o direito à cidade chega por uma longa história de vivência política e profissional. Essa experiência começou ainda no movimento estudantil - tempos de redemocratização do país e, na política urbana, do esforço de recolher assinaturas para a Emenda Popular da Reforma Urbana na Constituinte -, passando depois pelo movimento popular e pela atividade partidária, e continuou no ofício de arquiteta e urbanista.

Na caminhada profissional foram de grande relevância: a experiência como gestora na Superintendência de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do estado da Bahia (2007-2011) - oportunidade de convivência e aprendizado intenso com os movimentos sociais e de enfrentamento dos desafios e limites da construção de uma política pública -; a atividade docente, hoje como professora na Universidade Católica do Salvador e como colaboradora na Residência em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia – AU+E; e o contínuo envolvimento na elaboração participativa de planos diretores, planos urbanísticos e projetos de arquitetura e urbanismo.

Nem precisaria tratar desses tensos tempos de instabilidade política e econômica e de destruição do tanto conquistado na perspectiva da democracia participativa no país. Assiste-se (mas não passivamente) ao desmantelamento da política urbana, mais recentemente atacada no seu coração: o Conselho Nacional das Cidades, evidenciando as suas fragilidades. Desenvolvido nessa conjuntura de adversidade e regressão, este trabalho é nutrido pela esperança de contribuir com as necessárias reflexões sobre a trajetória da política urbana no Brasil. A participação no Grupo de Pesquisa Lugar Comum durante o doutorado trouxe a oportunidade de refletir sobre a conjuntura e também de aprofundar a discussão sobre o direito à cidade como dimensão teórica e como *práxis* dos agentes sociais.

A tese *PRÁXIS DE POLÍTICA URBANA NO BRASIL: MOVIMENTOS E ARTICULAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE* trata das conexões entre o legado das formulações da política urbana no Brasil e a política urbana na esfera internacional. O trabalho discute o trânsito internacional de princípios e práticas de política urbana a partir da reflexão crítica sobre os processos de disputa de hegemonia por um projeto político em construção, cujo núcleo central é a defesa do direito à cidade.

Ressalte-se que o tema da produção e difusão internacional de ideias sobre a cidade e a política urbana há muito tempo interessa e faz parte das reflexões da autora, inclusive na dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU-UFBA) com o tema “Cidades Estrategicamente Planejadas no Brasil: Rio de Janeiro, Fortaleza, Juiz de Fora e Nova Iguaçu” (VIVEIROS, 2005). São discutidas nesse trabalho as representações de cidade nos Planos Estratégicos de Cidades desenvolvidos pelo Brasil nos anos 1990 com a metodologia adotada no planejamento estratégico de Barcelona. Agora, adentra-se o universo da *práxis* dos agentes sociais na grande e complexa arena das relações internacionais.

1 INTRODUÇÃO

1.1 O TEMA DA TESE

O trânsito internacional de ideias sobre a cidade e a política urbana, e sua relação com o direito à cidade, tema central da tese, é ainda pouco discutido teoricamente, impondo desafios nas reflexões sobre a política urbana brasileira. Desde os anos 1970 têm sido assinados pelo Brasil diversos atos diplomáticos e também acolhidos na política urbana local, documentos oficiais de agências que interferem, operam ou financiam políticas, programas ou projetos para cidades no mundo, o que exige o direcionamento do olhar para esses processos, tendo em vista as atuais configurações macroeconômicas e as consequências no quadro urbano e urbanístico brasileiro. Ao mesmo tempo, movimentações internacionais periódicas, promovidas por instituições governamentais e pela sociedade civil, com implicações no trânsito internacional de ideias, como as conferências e fóruns mundiais, implicam em uma mobilização de forças que atizam os ânimos de discussões e articulações de âmbito local.¹ Os processos preparatórios e a realização desses eventos mobilizam milhares de pessoas, com grandes repercussões nas políticas públicas dos países. Além disso, alteram os repertórios de fundamentação das práticas, com a introdução de conceitos e programação de agendas de compromissos e se “customizam” conforme as tensões hegemônicas colocadas no espaço onde se realizam.

Essas ideias percorrem espaços e caminhos de produção/assimilação e apresentam determinado grau de internalização institucional no Brasil. Entretanto, os instrumentos de compromisso firmados internacionalmente nem sempre são determinantes das condições de produção e de reprodução urbana nos países, estando muitas vezes distantes das realidades nacionais. Impõem, por seu turno, mobilizações e regulações internas com implicações diretas ou indiretas na reorientação das políticas públicas e dos investimentos e,

¹ Os desdobramentos de uma conferência internacional podem ser diversos quando colocados na relação com as forças locais. Maricato (2001), em resenha crítica sobre a Conferência Habitat II, argumenta que esse evento constituiu-se em um duro golpe nas concepções de urbanismo mais tradicionais, podendo resultar em vantagem, como o fim do planejamento tecnocrático, ou desvantagem, como, por exemplo, a “demissão do estado” na regulação do uso do solo. Bonduki (1997) destaca a oportunidade de divulgação de experiências de programas e projetos na Conferência Habitat II e visualiza, com esses espaços, um contexto novo de enfrentamento da questão urbana pela circulação de ideias e práticas afinadas com princípios democráticos em contraposição àquelas apoiadas na preponderância do mercado e na subtração do sentido de público (BONDUKI, 2000).

mais ainda, no exercício político e social do direito à cidade. Entende-se, pois, que os caminhos para a formulação de ideias alinhadas aos interesses dos setores hegemônicos do capital e os contrapontos em tensão são essenciais para refletir as perspectivas de afirmação do direito à cidade. O conhecimento dos caminhos, assim como dos agentes centrais e promotores de ideias dominantes sobre as cidades e as políticas urbanas, como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), ajuda a entender processos de produção corporativa da cidade, hoje expressos em múltiplos e complexos formatos. Da mesma forma importante é o conhecimento dos meios de que se valem os agentes sociais para pautar as suas agendas e demarcar posições de afirmação do direito à cidade.

No início dos anos 1960 são identificados no Brasil, esforços representativos de formulação técnica e política de diretrizes que deveriam guiar a agenda pública para enfrentar a emergente problemática urbana por agentes públicos e da sociedade civil. Embora nos anos 1930² elaborações pioneiras demarquem um campo de reflexão sobre a questão urbana no país e mesmo incursões propositivas sobre as cidades é o Seminário de Habitação e Reforma Urbana³ ou Seminário de Quitandinha, como é mais conhecido, o divisor de águas para a emergência de uma orientação sistematizada de reforma urbana no Brasil (BASSUL, 2004; MARICATO, 2001). Iniciativas de formulação técnica e jurídica colocaram-se mais ou menos evidenciadas durante a ditadura militar (1964-1985) e somente no processo de redemocratização a pauta urbana emerge com representatividade e força na perspectiva de construção de uma política pública orientada pelo ideário da reforma urbana.

Na discussão sobre processos, conteúdos e *práxis* dessa política, tem sido enfatizada uma abordagem de dentro para dentro, sendo pouco explorado o campo da formulação e do trânsito internacional de princípios e práticas. Em reconhecimento ao determinante papel dos movimentos sociais, de setores acadêmicos, de entidades locais e do governo federal⁴ na construção da política urbana brasileira, é importante analisar com mais rigor como esses agentes inserem-se no debate internacional sobre política urbana, suas

² Eventos dedicados ao urbanismo como a 1ª Semana de Urbanismo, realizada em Salvador, em 1935, e o 1º Congresso de Urbanismo ocorrido no Rio de Janeiro, em 1941, são referências inaugurais importantes do debate sobre as cidades brasileiras.

³ Seminário promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963, no hotel Quitandinha em Petrópolis (RJ), que marcou o início de um movimento articulado em torno da agenda da reforma urbana.

⁴ Avanços significativos ocorreram no primeiro mandato do presidente petista Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, como será visto adiante.

estratégias e táticas, e quais os temas tensionadores da agenda das formulações nesse âmbito.

Toma-se como objeto da tese as conexões e percursos entre princípios e práticas de política urbana no Brasil e a construção da política urbana internacional observados à luz dos esforços de produção de hegemonia pelos agentes sociais engajados na defesa do direito à cidade, principalmente pelos movimentos e entidades da sociedade civil. Como percurso metodológico são observadas as interações no trânsito internacional de ideias sobre política urbana com o olhar nas formulações construídas no Brasil em torno do ideário (e referências programáticas) de reforma urbana e do direito à cidade como projeto norteador da ação política.

Duas abordagens do trânsito internacional de princípios e práticas de política urbana, em suas relações dialéticas compõem o tema central da tese. A primeira discute como as ideias e experiências brasileiras de política urbana são pautadas no debate internacional pelos agentes e agências governamentais e entidades, redes e fóruns da sociedade civil, e quais os meios de difusão, considerando a experiência brasileira nesse espaço a partir dos anos 1990. A segunda versa sobre a circulação e reprodução internacional de princípios, normas e experiências de política urbana e os caminhos pelos quais essas ideias transitam, chegam e são acolhidas no Brasil.

Embora sejam dois processos totalmente imbricados e multilateralizados nas suas trocas e formas de difusão-assimilação, assim como na perspectiva dos agentes atuantes, demandam observações e percursos de análises distintos, a fim de evidenciar nuances próprias às duas perspectivas de observação. Essa construção metodológica permite comparar concepções de cidade e de política urbana pautadas, simetrias e assimetrias entre agentes, entre outros aspectos. Possibilita também inferências sobre os percursos, longos e multidirecionais, assumindo eventualmente o “efeito bumerangue”, na acepção corrente do termo, ou produzindo refrações.

O estudo do trânsito internacional de princípios e práticas de política urbana constitui um campo fértil para municiar a reflexão crítica a respeito da produção da cidade, considerando a atuação pública e privada e especialmente sobre formas de regulação que orientam e repercutem na maneira de entender a cidade, produzir e expressar a sua materialidade. Entender como as ideias circulam e quais as principais forças sociais que as mobilizam e as reproduzem assume uma importância fundamental na discussão sobre a

política urbana, dado que, por maior que seja o enraizamento local presente nas ações sobre a cidade, os tensionamentos no trânsito internacional e transnacional de ideias repercutem no âmbito local. Isso porque, no jogo de forças envolvido na defesa de princípios e disputa de conceitos e práticas sobre a cidade, o planejamento urbano e o urbanismo, ao produzirem hegemonia e contra-hegemonia no campo das ideias, encontram principalmente no local os meios de realização e enfrentamento. Nessa dinâmica, os agentes, os caminhos e os mecanismos de construção, difusão e efetivação dessas ideias são diversos, assim como são complexas as disputas e conflitos gerados.

Outros aspectos, de caráter mais abrangente, afirmam a importância das agendas internacionais relacionadas à política urbana: a condição de um mundo cada vez mais urbano, a crise financeira mundial, a cartilha neoliberal e o sentido mercadocêntrico atribuído à cidade e suas formas de expressão no Brasil. Partindo do pressuposto de que as crises geram sempre tensões e reflexões profundas para a sua superação, a pesquisa situa-se em um momento importante do debate local e da circulação de ideias sobre a cidade e a política urbana nesse amplo e complexo espaço das relações internacionais. Nas arenas abertas da cidade, a defesa do sentido coletivo e da dimensão pública da cidade ganha corpo nas formas de apropriação do espaço público e manifestações por direitos, enquanto se restringe o uso, se criminaliza os movimentos sociais e são impostas incessantes investidas de privatização. Nas lutas urbanas, o direito à cidade ganha centralidade na perspectiva de afirmação e sustentação de um projeto democrático e participativo.

Historicamente, contextos de crise e emergência de movimentos de contestação ou rebeldia prenunciam perspectivas transformadoras, sendo tanto “[...] uma oportunidade inescapável quanto uma obrigação que nenhum de nós pode ou vai querer escapar” (HARVEY et al., 2012, p. 64) ou, como entende Semeraro (2006, p. 257), “[...] não podemos declinar do imprescindível de nos envolver com as ‘impurezas’ das atuais insurgências dos subalternos e analisar atenta e criticamente os novos fermentos de uma filosofia da práxis que se renova impetuosamente nas práticas político-pedagógicas populares”. Como destaca Rolnik (2016)⁵, é na escassez, nas “vacas magras” que a força e a criatividade afloram e os caminhos alternativos são construídos. Os inúmeros clamores das ruas no contexto da redemocratização do país no final dos anos 1970 e os movimentos de ocupação das ruas desde 2013 no Brasil,

⁵ Palestra proferida na Faculdade de Arquitetura da UFBA em 22 de agosto de 2016.

com pautas e formas de expressão diversas, mostram o quanto a crise exaspera os ânimos e os desejos. As manifestações sociais do período recente, no Brasil e em outros espaços e contextos, trazem também evidências do quanto às estreitas conexões possibilitadas pelas tecnologias de comunicação são capazes de espalhar centelhas a acender esperanças e incitar rebeldias que, mesmo contextualizadas e culturalmente próprias do lugar, emergem em uma relação transescalar de uma possível cidadania universal (RIBEIRO, 2000).

No Brasil, diante da crise política em curso coloca-se na ordem do dia o risco de maiores retrocessos nas conquistas inscritas na política urbana. É um contexto de reflexão dos agentes historicamente engajados na luta pela reforma urbana sobre as próprias trajetórias e projeções de futuro. Manifestações de rua, ocupações de espaços públicos em protesto contra a mercantilização da cidade e novos formatos de militância começam a exigir reflexões sobre alternativas de luta, sobre as bases teóricas apropriadas para compreender os processos urbanos contemporâneos e instrumentalizar a ação política. É nesse contexto de incertezas críticas que esta pesquisa desenvolve-se e, valendo-se da condição proporcionada pela reflexão sobre dados e informações agregados, tenta explorar um universo em profunda tensão. Uma certa instabilidade de pensamento terá seu lugar neste trabalho, diante do dever de observar e enfrentar, mesmo com os riscos da falta do distanciamento temporal do contexto e dos fatos sociais, o debate atual da política urbana pelo olhar dos legítimos agentes sociais dedicados a esta causa no Brasil.

1.2 RECORTES E OBJETIVOS DA PESQUISA

A tese problematiza a *práxis* dos agentes sociais engajados na defesa do direito à cidade no Brasil nas suas conexões na esfera internacional nas margens de construção, interação e conflito de ideias e práticas de política urbana. São considerados os elementos de institucionalidade representados pelos organismos governamentais com seus instrumentos referenciais de atuação internacional e local, assim como a ação política da sociedade civil, com suas formas de organização, estratégias, táticas e instrumentos de militância local e transnacional. Muitos recortes seriam possíveis considerando a imensa complexidade e multiplicidade de agentes em operação nas relações internacionais e interações transnacionais, mas a presente pesquisa situa-se na esfera de conexões entre agentes da sociedade civil engajados na pauta urbana e o Estado. Portanto, o espaço

transnacional aqui considerado é aquele onde o direito à cidade é disputado por agentes da sociedade civil na relação com o estado e suas representações institucionais.

As fronteiras da pesquisa foram delimitadas nas dimensões do espaço e do tempo. Na dimensão espacial, optou-se pela análise do processo de constituição da política urbana brasileira e da sua relação com as ideias formuladas pelos organismos internacionais e pelos agentes que localmente, ou nas suas articulações internacionais, disputam um campo de produção de hegemonia: o direito à cidade. No tempo, a pesquisa toma como referência o período entre 1963, marco simbólico das lutas pela reforma urbana no Brasil referenciado no Seminário de Quitandinha, e 2016, em referência à realização da Conferência Habitat III. Esses marcos são adotados com flexibilidade, diante de eventuais necessidades de recuos e avanços no tempo para melhor compreensão dos processos sociais e políticos discutidos na tese.

Toma-se esse período também em razão de abranger um contexto de mudanças na formulação da política urbana no Brasil precedente à Constituição Federal de 1988 e o período propriamente de sua construção conceitual, jurídica e material, chegando aos impasses atuais quanto aos seus rumos, com evidentes retrocessos diante das crises econômica e política internas. No plano internacional, o período abarca a Conferência Habitat I, realizada em Vancouver em 1976, importante evento de referência no campo da política urbana que permite uma abordagem comparativa em relação à Conferência Habitat II, realizada em 1996, em Istambul, esta de grande importância na difusão internacional de ideias sobre a cidade e de relevante repercussão no Brasil, e também a Habitat III realizada em outubro de 2016. O período também circunscreve momentos importantes de reorientações para políticas urbanas na esfera internacional: edição dos novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), redimensionamento da pauta urbana e esvaziamento do programa ONU-Habitat. É também um tempo em que os debates e embates sobre a cidade e o urbano assustam e, ao mesmo tempo, nutrem as possibilidades insurgentes.

Sobre a abrangência temática, fez-se a opção por dedicar o olhar ao direito à cidade e ao direito à moradia. O direito à moradia, em grande parte do período estudado, mobilizou com maior destaque o debate sobre a cidade e sobre a política urbana nas esferas local e internacional. Proporcionou no Brasil, o exercício de politização da produção da cidade em processos de formação de uma cultura urbana insurgente, nas ocupações conflituosas e na autoconstrução da moradia nas periferias da cidade e, desse modo, fez-se “contexto e

substância de uma nova cidadania urbana” (HOLSTON, 2013a, p.22). No ambiente internacional esse tema constituiu o embrião que desabrochou na retomada e afirmação, após a Conferência de Istambul em 1996, do ideal do direito à cidade cunhado por Lefebvre no final dos anos 1960. Procura-se conhecer as agências e agentes, rastrear os caminhos de circulação das ideias, identificar e problematizar conceitos e conteúdos programáticos e discutir o campo de formulação de princípios, diretrizes e programas de política urbana implementados no Brasil no período da pesquisa.

O objetivo geral é analisar como os princípios e práticas de política urbana desenvolvidos no Brasil, assim como a construção teórico-conceitual do direito à cidade, inserem-se na disputa local e internacional de hegemonia pelas ideias sobre política urbana e são apresentados em documentos e atos internacionais e em políticas públicas no Brasil. Os objetivos específicos foram assim enunciados:

- a) conhecer os agentes sociais e instituições atuantes no Brasil e no espaço internacional no campo da política urbana e principais instrumentos de elaboração e difusão de suas ideias;
- b) discutir os processos de construção do ideário da reforma urbana e da política urbana no Brasil e sua inserção na esfera internacional;
- c) identificar conexões entre a política urbana brasileira, seus princípios e referenciais programáticos, e as formulações pelas agências e programas internacionais no campo;
- d) conhecer os meios de construção, trânsito e assimilação de ideias relacionadas à política urbana na esfera internacional e problematizar a relação com a política urbana brasileira;
- e) identificar contradições e tensionamentos na produção e trânsito de ideias capazes de confrontar a ordem hegemônica ou fomentar a sua reprodução; e
- f) problematizar a construção teórico-conceitual do direito à cidade no Brasil e na esfera internacional.

São desafios centrais postos pela pesquisa, portanto: 1) a compreensão dos processos de produção de ideias e os principais meios de sua circulação; 2) a identificação das agências e dos agentes credenciados e formalmente posicionados para representar as formulações hegemônicas e 3) a identificação e situação, em termos da construção do direito à cidade, dos agentes e espaços de definição de estratégias, táticas e construção de repertórios e

fundamentos da ação política e 4) a problematização dos tensionamentos envolvidos na disputa de hegemonia pelo direito à cidade frente às condições postas pela ordem dominante.

1.3 ESCOLHAS METODOLÓGICAS

1.3.1 Escolhas Teórico-metodológicas no Campo da Pesquisa sobre Movimentos Sociais

O objeto da tese é tensionado no campo teórico que envolve a relação entre direito à cidade – enquanto construção social, um território das possibilidades de afirmação e transformação da sociedade urbana –, disputa de hegemonia e orientações gerais da política urbana brasileira. Entendendo esse processo como campo de disputa de ideias, a abordagem teórico-metodológica do direito à cidade é orientada pela dimensão ético-política⁶, indo além ao se referenciar no conceito de hegemonia e convocar outras dimensões de disputa. Essa opção de análise possibilita o encontro com o entendimento da indissociável relação entre estrutura e superestrutura⁷ na organização e manutenção do sistema, conforme Gramsci (1981), aqui tomada no campo que trata das ideias sobre a cidade e a política urbana.

Para a construção do quadro teórico-conceitual de base da pesquisa, portanto, dois conceitos colocam-se como centrais: o *direito à cidade* e *hegemonia*. São conceitos empregados na pesquisa social, com significados muitos diversos, a impor o dever de explicitar o sentido em que serão apropriados. O encontro entre esses dois conceitos no presente trabalho dá-se, principalmente, na dimensão da política ou no *jogo de forças*, “liga” que constrói a base de argumentação da investigação proposta. Tomam-se aqui as reflexões teóricas e a discussão conceitual sobre o direito à cidade trazidas por Lefebvre (1991) e

⁶ Para Gramsci, o momento ético-político se traduz na elaboração superior da estrutura e infraestrutura na consciência dos homens (GRAMSCI, 2012).

⁷ Estrutura e superestrutura são metáforas utilizadas por Marx para explicar as dimensões da realidade social. No Prefácio à Contribuição para a Crítica da Economia Política de 1859, Marx trata das relações que os homens estabelecem na produção social de suas vidas que independem da sua vontade e que em conjunto formam a estrutura econômica da sociedade, sobre a qual se ergue a superestrutura jurídica e política que corresponde à formas sociais de consciência. Gramsci em sua obra problematiza de diversas maneiras essa relação entre estrutura e superestrutura, colocando essas dimensões em relação dialética, sem atribuir a determinação ou necessariamente supremacia de uma sobre a outra, mantendo o caráter objetivo da estrutura e o entendimento das superestruturas (política, jurídica, ideológica, cultural etc.) como concepção subjetiva da realidade. (LIGOURI; VOZA, 2017).

Harvey (2009b, 2013a, 2013b). Lefebvre comparece com contribuições inaugurais ao entendimento da cidade como obra aberta, expressão do encontro entre cultura e política e Harvey, principalmente, com o destaque da dimensão coletiva e do espaço público em sentido amplo. Recorre-se a Gramsci (1980, 2012, 2014) com o conceito de hegemonia para problematizar as esferas de disputa por projetos de cidade e a *práxis* dos agentes sociais mobilizados pelo direito à cidade. Dois campos de tensão ou disputa de hegemonia são particularmente observados: 1) dos processos urbanos e ideias de cidade e 2) dos projetos políticos.

O direito à cidade é entendido neste trabalho como meio de transformação e não como um fim em si mesmo (HARVEY, 2009b, 2013a, 2013b) e, nessa visão, dimensão de disputa de construção da hegemonia de um projeto político democrático e participativo. Essa é a perspectiva escolhida de análise do objeto da tese, referenciada na pesquisa coordenada por Dagnino; Olvera; Panfichi (2006) sobre movimentos sociais na América Latina que entendem haver ao menos três projetos políticos em disputa: o projeto neoliberal hegemônico, o projeto democrático-participativo e o projeto autoritário, os quais em alguma medida se entrelaçam e interpenetram, mas são demarcados nos seus enunciados fundamentais. O direito à cidade na concepção aqui trazida é parte constitutiva do projeto democrático-participativo, tensionado pelos demais projetos, no âmbito de disputa de hegemonia na perspectiva de uma sociedade urbana transformada. O entendimento que se persegue é da dimensão do espaço ocupado pelo direito à cidade na construção do projeto democrático-participativo em um mundo predominantemente urbano, por meio da análise do esforço de disputa de hegemonia empreendido por agentes sociais engajados nas lutas urbanas.

Na visão de Gramsci (1980, 1981, 2012, 2014), hegemonia compreende o conjunto de forças que formam a superestrutura e mantém diálogo permanente com a estrutura do sistema na sua regulação e construção das condições objetivas para a sua reprodução. Ao analisar as relações de força na sociedade, Gramsci (1980) destaca, como uma das dimensões fundamentais da organização do sistema, a compreensão de que os interesses corporativos superam os limites econômicos e afirmam-se também nos campos ideológico e cultural “[...] criando, assim, a hegemonia de um grupo social dominante sobre outros grupos

subordinados”⁸ (GRAMSCI, 1980, p. 58, tradução nossa). A hegemonia é construída nos campos econômico e político, mas muito no campo ideológico e cultural, fazendo expressar nos grupos dominados as formas de conceber o mundo pelos grupos dominantes. Nesse sentido, a perspectiva de construção de uma hegemonia alternativa ou hegemonia das classes trabalhadoras implica “[...] a efetiva democracia que promove transformações profundas na estrutura e na superestrutura e gera crescente socialização do poder [que eleva] [...] as classes subalternas à condição de protagonistas e dirigentes da sua própria história” (SEMERARO, 1999, p. 81).

Para Gramsci, consoante Fontana (2003), a hegemonia refere-se à supremacia de um grupo ou classe social sobre outras classes ou grupos, podendo ser construída na relação entre grupos antagônicos e assim exercida enquanto processo de subordinação ou identificada na liderança de um grupo na relação com seus aliados no exercício de direção moral e intelectual. Os mecanismos de construção de hegemonia observados em Gramsci nos dois casos estão fundamentados em pares aparentemente opostos como força/consenso e dominação/direção, mas são, acima de tudo, complementares e apresentados como unidades dos contrários. Esses componentes, nas suas interações, são inerentes à ordem política ou sociopolítica, construída na relação dialética entre sociedade política – dimensão da coerção –, e sociedade civil – dimensão do consenso –, constitutivas do Estado. Na leitura gramsciana, a sociedade política e a sociedade civil são interpenetráveis.

Na problematização dessa relação entre o direito à cidade e construção de hegemonia na pesquisa comparecem entrelaçadas pelo menos quatro esferas de disputa de hegemonia. Uma primeira, operada no âmbito das relações internacionais, na disputa no campo da política urbana entre as forças sociais em defesa do direito à cidade e as organizações internacionais governamentais em posição de instâncias mediadoras, realizando “combinações ideológico-políticas nacionais e internacionais”, nas palavras de Gramsci (2012, p. 42); uma segunda, que envolve as disputas locais no interior do Estado nas incursões das forças sociais que buscam defender, afirmar e institucionalizar componentes do seu projeto político de defesa do direito à cidade; uma terceira, no interior dos próprios movimentos, na elaboração da agenda política e na definição de suas estratégias e táticas de

⁸ [...] creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados.

atuação nas diferentes escalas e, a última, na disputa nas arenas da cidade, nos conflitos urbanos reportados à defesa do direito à cidade. Essas esferas interconectadas inserem-se no espaço onde operam processos globais de reprodução de lógicas e formas de produção da cidade hegemônicas e as tensões contra-hegemônicas.

Essa construção teórico-metodológica – relação entre direito à cidade, os mecanismos e os conteúdos dos instrumentos que fazem transitar internacionalmente ideias sobre a cidade e a política urbana, e as representações inscritas – é buscada, de um lado, por meio da análise dos principais instrumentos técnicos e normativos formulados e monitorados pelos organismos internacionais com competências relacionadas à política urbana e, de outro, pelas articulações dos agentes sociais (nacionais e internacionais) na institucionalização de direitos internacionais em suas movimentações e tensões contra-hegemônicas. Dentre os documentos analisados na pesquisa, destacam-se os atos internacionais assinados pelo Brasil (tratados, convenções, acordos, protocolos etc.), normas resultantes e as agendas criadas com base nos seus enunciados, e os meios e instrumentos utilizados pela sociedade civil para afirmar e defender as suas posições. As estratégias e táticas dos agentes sociais na construção da agenda internacional da política urbana são discutidas com base em documentos escritos (cartas, publicações etc.) e depoimentos. Considerando tratar-se de uma análise que tem como ponto central o Brasil, faz-se um percurso sobre a atuação dos agentes sociais locais na disputa de hegemonia pelo direito à cidade no seu próprio país para identificar e analisar as conexões internacionais.

Considerando a inexistência de linearidade na construção histórica da realidade social e tendo em vista que sua dinâmica é atravessada permanentemente por conflitos inerentes à própria estrutura da história, entende-se que os pontos de tensão ou inflexão são caminhos para responder às questões colocadas pela pesquisa. Acredita-se que a identificação de tensionamentos nos processos de formulação e trânsito de ideias sobre política urbana abre pistas para a delimitação do campo e relações de forças atuantes nas formulações sobre o direito à cidade (nas diversas derivações conceituais ou panfletárias). Com efeito, essas relações de força podem mostrar “[...] quais são os pontos de menor resistência, nos quais a força da vontade pode ser aplicada de modo mais frutífero” (GRAMSCI, 2012, p. 46) e definir escolhas estratégicas e caminhos táticos. Estão, portanto, na esfera da sociedade civil, os esforços de disputa de hegemonia na afirmação do direito à cidade como um dos elementos

centrais do descortinar de uma “liberdade orgânica” (GRAMSCI, 2012, p. 248), em um mundo complexo e urbanizado.

Entende-se que a formulação, difusão e reprodução internacional de ideias sobre política urbana, ao tempo que reproduzem lógicas de mercantilização da cidade e da vida urbana instigam formas e embasam meios de afirmação do direito à cidade. Essa dinâmica, operada na interação entre estrutura e superestrutura da sociedade por agências e agentes locais e internacionais se, por um lado, fortalece os pilares da acumulação privada na cidade, por outro, instiga a criação de espaços e condições de afirmação de direitos. De alguma maneira essa operação complexa e multidirecional expõe pontos de tensão ou disputa de hegemonia dos quais emergem entendimentos atravessados por ideias contra-hegemônicas, na articulação de movimentos sociais, nas disputas judiciais, nos fóruns mundiais e nas mobilizações e manifestações de rua, ou, no dizer de Harvey et al. (2012, p. 61), expressas no “[...] poder coletivo de corpos no espaço público”.

Esse entendimento embasa a hipótese da pesquisa de que o processo de construção de uma pauta democrática de política urbana no Brasil, legitimada por uma sociedade civil engajada nas lutas urbanas e parcialmente desenvolvida por governos progressistas, com ápice entre 2003 e 2008, aporta referenciais de princípios e de práticas para a ampliação da luta social transnacional pelo direito à cidade, pelo viés da reforma urbana, ao passo em que reafirma e fortalece o seu ideário político. Com esse lastro, a expansão internacional do ideário e da agenda da reforma urbana afirma-se como força impulsionadora dos movimentos sociais pelo direito à cidade no Brasil e internacionalmente. Mesmo em uma conjuntura marcada pela regressão da política urbana no Brasil, essa pauta vem se sustentando através de empenhos contra-hegemônicos de movimentos, entidades e coletivos sociais.

As tensões nas relações internacionais desenvolvidas no campo da política urbana, na linha da hipótese discutida na tese, estariam ocorrendo em um vasto terreno marginal e não chegam a alterar substantivamente a sólida estrutura burocrática internacional, mas produzem, na disputa de hegemonia, percursos alternativos de afirmação do direito à cidade. Paralelamente, entidades e movimentos constroem caminhos por onde possam fortalecer as suas lutas, dentre os quais o apoio e reforço solidário internacional às lutas locais, a troca de experiências, a formação política e o esforço de alinhamento de princípios e práticas. Entretanto, mesmo com as mobilizações, pressões e articulações dos agentes

sociais, as condições de interferência nas estruturas da ONU são extremamente limitadas, a não ser pelas possibilidades criadas, no mesmo processo, de fortalecimento da capacidade de atuação interna, na institucionalidade do Estado e nas trincheiras das cidades, em sucessivas aproximações e interações entre escalas e agentes sociais.

Admite-se aqui que a histórica influência das dimensões política, ideológica e cultural na regulação das contradições e crises do sistema capitalista é significativamente ampliada no atual contexto. Essa alteração de dimensão de importância e abrangência é favorecida pelo avanço das tecnologias de comunicação e informação, mas está relacionada também ao aumento da interferência legitimada de instâncias internacionais, consistindo em importante mecanismo de afirmação de hegemonia. Os atos internacionais, nessa linha, servem como balizas de manutenção de padrões internacionais nas orientações das políticas dos países para a manutenção do equilíbrio do sistema, mesmo que marcados por assimetrias e contradições em uma geografia desigual (HARVEY, 2011) e também desiguais esforços contra-hegemônicos. Os níveis de institucionalidade e burocratização dos processos relacionados às instâncias de formulação desses instrumentos evidenciam o grau de controle dos processos de afirmação e coalisão em torno dos direitos pactuados.

O contexto de crise financeira internacional ou, nas palavras de Harvey (2011, p. 16-40), “crise urbana”, bem como a centralidade atual da discussão sobre a cidade e sobre o direito à cidade colocam este momento como particularmente instigante para o debate sobre o trânsito de ideias no campo da política urbana. Considerando que o direito à cidade pode assumir diversas acepções e se colocar, ora como processo, construção teórica que fundamenta e cria possibilidades transformadoras (HARVEY, 2012, 2013a, 2013b); (LEFEBVRE, 1991), ora como resultado da ação ou conquista, como tratado na Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e mesmo na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005), por exemplo, discute-se as acepções que o sustentam. Considerando que o trânsito de ideias na sua relação com o direito à cidade – questão central da pesquisa – situa-se principalmente no campo de disputa ética e política, essa noção comparece com o seu potencial tensionador e crítico em face das visões de mundo e de valores inscritos.

Para a discussão da política urbana brasileira recente frente às relações políticas no contexto da pesquisa, recorre-se a autores cuja produção intelectual e ação política deram vazão a uma sólida base de entendimento da realidade das cidades brasileiras e à formulação da política urbana, com destaque para Ermínia Maricato, José Roberto Bassul,

Nelson Saule, Raquel Rolnik e outros, e a F. de Oliveira (2010) para a compreensão das conexões entre a política urbana e o projeto político de governo no período considerado de maior avanço da agenda da reforma urbana (2003-2008). Esse autor discute, no período recente, a ideia de imposição de uma “hegemonia às avessas” após a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo brasileiro, em 2003, na condução de uma estranha orquestração de governo: direção política dos setores historicamente dominados combinada ao atendimento de interesses dos grupos dominantes. Com todas as contradições, é esse o contexto de formulação ampliada de uma política urbana no Brasil e é também quando se observa a expressão institucional das demandas dos movimentos sociais de política urbana e maior incorporação das pautas dos direitos internacionais na agenda governamental. É, além disso, o tempo em que o Brasil assume papel destacado no espaço das relações internacionais (VISENTINI, 2013). Na política urbana especificamente, uma brasileira, a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik, assume a relatoria da ONU pelo direito à moradia adequada com forte legitimidade social, e o país lidera uma importante articulação internacional em defesa do Direito à Cidade por meio da Plataforma Global pelo Direito à Cidade.

Essa escolha dentre diversas possibilidades de ancoragem teórica e metodológica para o estudo das interações e trânsito de princípios e práticas de política urbana no Brasil e na esfera internacional decorre principalmente da intenção de observar os processos políticos e sociais que ocorrem na relação entre sociedade civil e Estado no sentido de construção de uma concepção de mundo. Essa concepção de mundo, na leitura de Gramsci (2014), envolve a construção dos nexos entre estrutura e superestrutura e espelha o que o autor desenvolve como teoria da *práxis* ou “história das contradições”. Permite observar a relação “entre o particular e o universal, o local e o global, o individual e o coletivo, a memória e a criatividade, a liberdade e a justiça, as diferenças e a igualdade”, conforme pontua Semeraro (2006, p. 49), diante das contradições do mundo. O recurso ao repertório gramsciano e especificamente ao conceito de hegemonia implica em adentrar um frutífero celeiro de ferramentas analíticas para interpretar a realidade contemporânea e explorar o universo das contradições do nosso tempo. Não por acaso se observa o crescimento da produção acadêmica sobre Gramsci e referenciada na sua produção intelectual.⁹

⁹ Como destacado por Semeraro (2006) o estudo das ideias de Gramsci vem se ampliando com diversos enfoques e abordagens. A sua obra recebeu diversas edições e foi traduzida em mais de 30 línguas e há

A opção teórico-metodológica da tese permite enfrentar duas dimensões centrais do debate contemporâneo no âmbito das teorias dos movimentos sociais e sobre a construção da esfera pública: 1) o tratamento dado à relação entre sociedade civil e Estado e 2) a problematização das interações societárias e políticas nas esferas local (nacional) e transnacional. O conceito de hegemonia gramsciano mostra-se, diante dessas questões, adequado para refletir sobre universos de interação, reciprocidade, conflito e contradições na afirmação do direito à cidade em arenas complexas, onde comparecem grupos de agentes sociais heterogêneos nos perfis e interesses e, portanto, com acessos e inserções diferenciadas nos espaços públicos e institucionais de disputa.

Um dos pontos de recorrentes embates teóricos na pesquisa sobre movimentos sociais reporta-se à abordagem das relações entre sociedade civil e o sistema político, especialmente com o Estado. Contrapõem-se leituras que concebem essas esferas como dimensões apartadas (COHEN, 2003) e abordagens que destacam as inter-relações e influência mútua entre as dimensões (DAGNINO, 2004; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; CARLOS, 2015; LAVALLE, SZWAKO, 2015; SOUZA, 2017). Os autores que defendem o caráter relacional entre sociedade civil e Estado afirmam a impossibilidade de sustentar teórica e empiricamente a separação entre as duas esferas, compreendendo que Estado e sociedade civil sempre se constituíram mutuamente (DAGNINO, 2011). Conforme pontua Carlos (2015, p.16) o entendimento da sociedade civil e do Estado “como esferas rigidamente separadas, estanques, autônomas e dicotômicas, ignorando tais esferas como produto de um processo dinâmico e contingente de mútua constituição”, representa perda de capacidade analítica das interações e dos processos de influência recíproca.

A perspectiva aqui adotada é aquela que concebe a sociedade civil e Estado como dimensões imbricadas em constante inter-relação, interação e influência na disputa de hegemonia pelo projeto político do direito à cidade. É possível, nessa linha, “pressupor o caráter heterogêneo dos atores civis e estatais” e desfazer “o artificialismo da oposição entre Estado e sociedade civil, dando vez aos modos e fins transversais pelos quais autoridades e atores civis se vinculam estrategicamente.” (LAVALLE; SZWAKO, 2015, p.174).

registro de mais de 15.000 títulos publicados sobre o autor. No Brasil não é diferente; após a publicação da edição dos Cadernos do Cárcere sob a responsabilidade de Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 a produção acadêmica referenciada em Gramsci cresceu. Levantamento realizado pela seção brasileira da Internacional Gramsci Society identificou 1214 obras sobre Gramsci ou nas quais era referência importante (LIGOURI; VOZA, 2017).

Com a adoção do conceito gramsciano de projeto político¹⁰, desenvolvido por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.40) como um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e do que deveria ser a vida em sociedade, os quais orientam a ação política dos diferentes sujeitos sociais”¹¹, busca-se discutir a *práxis* dos agentes sociais vinculados à pauta urbana. O projeto político do direito à cidade é, na perspectiva aqui trabalhada, o dispositivo de agregação dos agentes da sociedade civil mobilizados por esse direito.

É preciso destacar o caráter heterogêneo tanto da sociedade civil, quanto do Estado que tornam mais complexas as conexões nas arenas internacionais. Diferenças no âmbito da sociedade civil mostram-se, conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), nos agentes, formas de ação coletiva, teleologia da ação (orientação de metas e finalidades últimas), construção identitária e projetos políticos. Mais ainda heterogênea e complexa quando concebida enquanto sociedade civil transnacional¹², seja pelas diferenças de cultura política¹³, seja dos propósitos em ação. No âmbito do Estado Nacional a heterogeneidade se manifesta nos arranjos políticos internos, no aparato institucional e burocrático, na autoridade prática¹⁴ reservada às instâncias de governo, na composição de forças em equações de governabilidade, dentre outros aspectos. Quando se trata da esfera internacional ou de uma institucionalidade transnacional, a complexidade e heterogeneidade ganham contornos que dificultam a comunicação e interação entre agentes e desafia a *práxis* dos agentes da sociedade civil. Ao discutir “como as esferas públicas de hoje poderiam desempenhar as funções políticas democráticas com as quais foram associadas historicamente”¹⁵, Fraser (2007) repensa a legitimidade normativa e a

¹⁰ Gramsci desenvolve a noção de projeto ético-político.

¹¹ Referências à noção gramsciana de projeto político são também encontradas em Semeraro (1999); Dagnino (2002a); Nogueira (2003a); Tatagiba (2010), Gusso (2012), Carlos (2015) e Souza (2017).

¹² Não há consenso sobre a pertinência de utilização do conceito de sociedade civil para análise das dinâmicas de movimentos e redes transnacionais. Cohen (2003), por exemplo, questiona a possibilidade de existência de uma sociedade civil global, dado o caráter descentrado da atuação das redes e movimentos transnacionais, ou seja, pelo fato de não reproduzir nessa esfera o padrão de relação de construção de cidadania com o Estado Nacional, apesar de reiteradas vezes adotar os conceitos de sociedade civil transnacional, sociedade civil global, e sociedade civil globalizada para referir-se a esses movimentos e redes. Contrariando o entendimento de Cohen (2003), a literatura pesquisada sobre movimentos sociais articulados em redes transnacionais atesta a vitalidade e adequação do conceito de sociedade civil também nessa esfera de engajamento político e societário (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; ESCOBAR, 2010; MCFARLANE, 2006; FRASER, 2007).

¹³ Cultura política enquanto “domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade da realidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas” (ALVAREZ; DAGNINO, ESCOBAR, p.25).

¹⁴ Sobre a análise de construção de autoridade prática do Ministério das Cidades ver Klintowitz (2015).

¹⁵ [...] *how public spheres today could conceivably perform the democratic political functions with which they have been associated historically.*

eficácia política da opinião pública nos termos do “mundo pós-westfaliano” e seus fenômenos de transnacionalidade.

Igualmente importante é a discussão das escalas de disputa de hegemonia de ideias e posições políticas por agentes sociais mobilizados nas suas lutas específicas e diferentes formas de interação. No esforço de entender as condições colocadas capazes de levar agentes sociais do Brasil a construir o projeto político do direito à cidade e segurar essa pauta na esfera internacional coloca-se relevante a reflexão sobre processos de produção de conhecimento nas arenas locais, articulação societária e política e formação de redes nacionais e transnacionais. Estudos sobre articulação de entidades e movimentos de base local a redes transnacionais como aqueles desenvolvidos por Arturo Escobar (2010) e Colin McFarlane (2006) aportam, nesse sentido, contribuições significativas. Confirmam, com referenciais teóricos e metodológicos distintos, aspectos relevantes das práticas sociais de redes transnacionais.

Em livro publicado inicialmente em 2008, Arturo Escobar apresenta os resultados de sua pesquisa sobre os movimentos sociais étnicos do sul do Pacífico em um contexto de “descoberta” da região por grandes investidores, inclusive internacionais. Analisa mais detidamente os processos envolvidos na articulação em torno da rede Processos Comunidades Negras (PCN) de afirmação do Pacífico como “território-região de grupos étnicos”¹⁶, projeto político do coletivo (ESCOBAR, 2010, p.24, tradução nossa). Valendo-se do suporte teórico interdisciplinar da ecologia política e da etnografia, adentra os campos da cultura, da ecologia, da política e do território, estruturando a sua análise nos conceitos de lugar, capital, natureza, desenvolvimento, identidade e redes. Além das afinidades relacionadas propriamente à análise dos processos de autoformação, engajamento e ação política de movimentos sociais organizados em rede, destaca-se a abordagem do autor sobre a inserção internacional do PCN e seu engajamento a redes transnacionais.

Há que se apontar ainda, algumas semelhanças nas trajetórias do PCN e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) - principal coletivo de defesa do direito à cidade no Brasil, central na análise aqui proposta -, na afirmação de seus respectivos projetos políticos nas arenas nacional e internacional: **no processo de formação política** (construção de uma base de princípios ético-políticos; aliança com a igreja católica progressista e interação com

¹⁶ [...]territorio-región de grupos étnicos[...].

técnicos e intelectuais na formação da rede); **no processo de auto-organização** (fragilidades orgânicas; dificuldades de inserção local sobretudo na construção da identidade do coletivo na base, dificuldades financeiras etc.) e **nas estratégias** (construção de marco legal de referência das suas lutas, engajamento societário e na esfera estatal¹⁷ e ampliação e articulação das escalas de ação política).

O estudo desenvolvido por Colin McFarlane (2006) aborda, pelo olhar da geografia, as possibilidades de encontro entre a teoria do desenvolvimento e a teoria pós-colonial. Por meio de estudo de caso sobre as práticas da rede transnacional Slum/Shak Dwellers Internacional (SDI)¹⁸, o autor discute as contribuições teóricas nas duas abordagens entendendo-as como relevantes e complementares para o estudo das redes transnacionais. Na sua construção metodológica, McFarlane (2006) explora como categorias as epistemologias, as espacialidades e a dimensão ético-política. Para o autor, as abordagens da teoria do desenvolvimento podem agregar proveitosamente as noções de agência e poder das teorias pós-coloniais e estas poderiam, por outro lado, agregar contribuições sobre o papel estruturante das instituições e recursos na criação e manutenção das redes.

No que concerne às espacialidades, o autor destaca os aportes do conhecimento pós-colonial no rastreamento das “geografias de circulação e translação de práticas, objetos, conhecimentos e representações”¹⁹ na análise da conformação e estruturação das redes transnacionais e suas distinções frente à recorrente abordagem da relação entre o local e o global na teoria do desenvolvimento (MCFARLANE, 2006, p.5). No plano ético-político destaca como contribuição dos estudos pós-coloniais, a análise de como o conhecimento subalterno é traduzido e usado em estratégias de desenvolvimento. Com a problematização trazida, abre horizontes de possibilidades metodológicas e de agendas de pesquisa. Na sua análise aponta o caráter relacional das escalas nas estratégias de produção e trânsito de conhecimento da SDI, conectando agentes em torno dos objetivos da rede e, na abordagem sobre o conteúdo ético e político, conclui que nem as redes e nem as formas de investigação são neutras.

¹⁷ No caso do PCN o autor registra o “alto grau de consciência sobre os limites da negociação com o estado”. (*“alto grado de conciencia sobre los límites de la negociación con el estado”*). (ESCOBAR, 2010, p.257).

¹⁸ A SDI é uma das redes integrantes da Plataforma Global pelo Direito à Cidade.

¹⁹ [...] *geographies of circulation and translation of practices, objects (such as documents), knowledges, and representations [...]*.

Sem dúvida, esses estudos, assim como a presente tese, se inserem em um campo pouco explorado de pesquisa sobre a inserção de movimentos de base local e coletivos nacionais articulados em redes transnacionais. Por meio de processos e lógicas distintas, movimentos sociais do Sul global, como aqueles vinculados ao PCN e ao FNRU, disputam espaço nas arenas internacionais, marcam posição junto a movimentos sociais de outros países e realizam interações de saberes e práticas, formam e se transformam, alterando a inserção nos seus próprios contextos, como evidenciado no estudo de Escobar (2010). As incursões nessas amplas, fluidas e muitas vezes movediças arenas internacionais ampliam os repertórios e descortinam novos horizontes de lutas sociais e, nesse sentido, articulam meios e escalas de disputa de hegemonia.

1.3.2 Disputa de Hegemonia na Construção de Ideias sobre Cidade e Política Urbana

Os processos de construção de hegemonia não ocorrem em campos distintos ou por processos sociais e políticos diferenciados oponentes. As oposições e os campos de disputa nem sempre estão claramente definidos como em um tradicional campo de batalha. São processos multidirecionais, transescalares, policêntricos e com constantes mudanças no centro de interesse. Embora seja possível historicamente localizar o *hegemon global*²⁰ (HARVEY, 2009a), essa hegemonia afirma-se na capacidade de articular interesses e criar condição de poder na escala mundo e manter (ou desestabilizar) as condições de equilíbrio do sistema capitalista. E assim foi em diferentes contextos históricos, construída no jogo dialético entre força material e ideologia, interesses e princípios e entre poder e conhecimento, como lembra Fontana (2003) reportando-se a Gramsci.

O conhecimento do perfil das organizações estatais e da sociedade civil engajada na luta pelo direito à cidade, suas agendas e formas de atuação coloca-se aqui como uma aproximação para categorização empírica e construção de reflexões sobre processos sociais operados na margem que descortina as relações dialéticas entre sociedade civil, sociedade política e Estado na concepção gramsciana. Para Gramsci (2012), sociedade civil e sociedade política são dimensões próprias do Estado, a primeira como conteúdo ético e espaço privilegiado de construção de hegemonia e a segunda, como componente coativo. O Estado

²⁰ Aqueles que cumprem historicamente a missão de assegurar os interesses dos grupos hegemônicos, hoje os Estados Unidos.

interpenetrado por essas dimensões traduz-se em “[...] hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2012, p. 248).

O Estado (sociedade civil e sociedade política) é um território permeado de contradições e conflitos e, por isso, suas dimensões constitutivas são campos indissociáveis e também instáveis. Coutinho (2000), reportando-se a Gramsci, apresenta a sociedade civil como “[...] uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, não se opõe ao Estado e junto com a sociedade política é dos seus inelimináveis momentos constitutivos”. Nogueira (2003a) reforça essa concepção de sociedade civil ao afirmar a impossibilidade de sua sustentação fora do Estado e destaca a sua condição de conteúdo ético do Estado. Constitui, dessa forma, no entendimento de Nogueira (2003a, p. 190): “[...] o campo mesmo dos esforços sociais dedicados a organizar politicamente os interesses de classe – constantemente fracionados pela própria dinâmica do capitalismo –, cimentá-los e projetá-los em termos de ação hegemônica.” Nessa linha assume também conteúdo político.

Uma ideia de oposição entre sociedade civil e Estado é, portanto, nessa visão, conceitualmente imprópria, tendo em vista, inclusive, a diversidade de contornos apresentada nas relações entre sociedade civil, sociedade política e Estado assumidas em diferentes tempos e contextos. Essa concepção de sociedade civil alinhada ao pensamento gramsciano, chamada por Nogueira (2003a, p. 192-194) de sociedade civil político-estatal, não é hegemônica e convive e se inter-relaciona dialeticamente com duas outras concepções: a “sociedade civil liberista” e a “sociedade civil social”. Há, segundo o autor, um universo no qual transitam essas concepções de sociedade civil, da condição de palco de lutas políticas de disputa de hegemonia à condição de recurso gerencial. Na concepção liberista a hegemonia não tem espaço; a luta social afirma-se em termos competitivos e inscreve como propósitos dos agentes a maximização dos seus interesses, posicionando-se contra o Estado ou por um estado mínimo.²¹ Embora na sociedade civil social a política esteja presente, nem sempre orienta a luta social e pode apresentar-se “convertida em ética”. Sua atuação ocorre na fronteira do Estado em resguardo à ideia de autonomia,

²¹ Como traços da sua atuação, o autor identifica movimentos direcionados para interesses particulares, atendimento de demandas, fiscalização dos governos, desativação ou enfraquecimento de dispositivo de regulação. Predomina a ideia de desconstrução do Estado (NOGUEIRA, 2003a).

esquivando-se da luta institucional, dificultando ou mesmo impossibilitando a construção de hegemonia.²²

É na sociedade civil, esfera da liberdade e dos conflitos, que Gramsci (2012, 2014) localiza o espaço do exercício da direção moral e intelectual e onde se dá também o processo de legitimação da sociedade política, quando o Estado e a ordem política são capazes de permear as múltiplas associações que formam a sociedade civil e se deixar por elas ser permeados. Apoiado nessa tese, Fontana (2003, p. 118) chama a atenção para o fato de que, na esfera da sociedade civil, as diferentes concepções de mundo opõem-se umas às outras e disputam o apoio social “[...] através da mediação de prismas ideológicos e culturais”. A sociedade civil é, portanto, “[...] um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidade de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação” (NOGUEIRA, 2003a, p. 192).

O processo de mediação pela ideologia e pela cultura, mencionado por Fontana (2003), parece ter o mesmo sentido do que Topalov (1997, p. 22) chama de “imposições simbólicas”. Essas imposições, segundo o autor, nunca se dão de forma arbitrária, uma vez que elas próprias articulam consensos pelos quais são estabelecidas novas definições para as partes conflitantes e o vínculo social entre elas. Dessa forma, inclusive, são construídas as condições de legitimação da sociedade política como sustentação coercitiva de uma ordem social dada pelo projeto social hegemônico. Reconhecendo que uma das principais formas de violência social é de ordem simbólica, Bourdieu (1998, p. 27) enfatiza a força dessa doutrinação:

Ouve-se dizer por toda a parte, o dia inteiro — aí reside a força desse discurso dominante — que não há nada a opor à visão neoliberal, que ela consegue se apresentar como evidente, como desprovida de qualquer alternativa. Se ela comporta essa espécie de banalidade, é porque há todo um trabalho de doutrinação simbólica do qual participam passivamente os jornalistas ou os simples cidadãos e, sobretudo, ativamente, um certo número de intelectuais.

No campo da disputa de hegemonia por ideias de cidade e de política urbana, os movimentos das forças sociais envolvidas para fazer prevalecer seus pontos de vista se perdem em um jogo de acomodação de palavras e sentidos e estabelecem tensões de

²² Algumas características desse perfil de sociedade civil são trazidas por Nogueira (2003a): orientação suprainstitucional e supranacional, operação em rede/cibermilitância, luta por direitos ou por agendas tópicas (questões de gênero, étnicas, religiosas etc.). A sociedade civil assume, nesse perfil, a postura de contestação e não voltada à articulação de capacidades de direção ético-políticas.

afirmação de projetos políticos. Os processos envolvidos na disputa de hegemonia por projetos de sociedade e de cidade, seja de afirmação da lógica capitalista neoliberal ou de construção de projetos alternativos, são interligados e sujeitos a avanços e recuos conjunturais, com acionamentos permanentes nos campos da política e da cultura. São por isso dinâmicos, tensos e mutáveis nas estratégias/táticas de ação e formas/meios de resistência, como assinalado por Williams (2004, p. 134, tradução nossa), autor precursor do conceito de contra-hegemonia:

Uma hegemonia vivida é sempre um processo. Não é, exceto analiticamente, um sistema ou uma estrutura. É um complexo realizado de experiências, relações e atividades, com pressões e limites específicos e mutáveis. Isto é, na prática a hegemonia não pode nunca ser singular. Suas estruturas internas são altamente complexas, e podem ser vistas em qualquer análise concreta. Além do mais (e isso é crucial, lembrando-nos o vigor necessário do conceito), não existe apenas passivamente como forma de dominação. Tem de ser renovada continuamente, recriada, defendida e modificada. Também sofre uma resistência continuada, alterada, desafiada por pressões que não são as suas próprias pressões.²³

O conceito de hegemonia, para o autor citado, inclui e ultrapassa o conceito de *cultura*, como processo social no qual os homens definem e modelam as suas vidas; e do conceito de *ideologia*, no qual um sistema de significados e de valores seria a expressão ou projeção de um determinado interesse de classe. Considera no mínimo abstração a ideia de que os homens definem e modelam plenamente as suas vidas, pois tanto a cultura quanto a ideologia são tensionadas pela dinâmica de construção de hegemonia. Como destaca o próprio Williams (2004), a ordem hegemônica sofre constantemente resistências e é desafiada por pressões internas e externas. Nesse sentido, a hegemonia contém em seu interior as tensões transformadoras, ou, na sua conceituação, as tensões contra-hegemônicas.

No contexto de hegemonia do projeto neoliberal, Fontana (2003) destaca a fragmentação e desintegração de unidades políticas e culturais nas suas diferentes partes constituintes como um dos movimentos característicos dos processos de expansão do

²³ *Una hegemonía dada es siempre un proceso. Y excepto desde una perspectiva analítica, no es un sistema o una estructura. Es un complejo efectivo de experiencias, relaciones y actividades que tiene límites y presiones específicas y cambiantes. En la práctica, la hegemonía jamás puede ser individual. Sus estructuras internas son sumamente complejas, como puede observarse fácilmente en cualquier análisis concreto. Por otra parte (y esto es fundamental, ya que nos recuerda la necesaria confiabilidad del concepto) no se da de modo pasivo como una forma de dominación. Debe ser continuamente renovada, recreada, defendida y modificada. Asimismo, es continuamente resistida, limitada, alterada, desafiada por presiones que de ningún modo le son propias.*

capitalismo, e seus mecanismos de mercado, e de desenvolvimento de uma sociedade civil internacional. Com efeito, essa diluição das dimensões da política e da cultura impõe-se, sobretudo, pela construção ideológica de ressignificação de expressões e práticas – até as mais genuínas e enraizadas – apresentadas como um *meio copo bem cheio* em que o *cheio* encobre o *meio copo*. Uma das suas maiores expressões encontra-se no recorrente uso de referenciais comuns para apoiar distintos projetos políticos e seus propósitos que “tornam o seu deciframento uma tarefa difícil” e colocam a disputa política entre projetos antagônicos como “disputa de significados para referências aparentemente comuns” (DAGNINO, 2004, p. 97). Com uma leitura crítica a respeito de uma aparente convergência de diretrizes trazidas, de um lado, pelo Estatuto da Cidade e, de outro, pelas instruções das agências multilaterais de financiamento para os anos 1990 e 2000, A. Fernandes (2006) questiona os antagonismos nos princípios e diretrizes que orientam as mesmas políticas urbanas. Na leitura da autora, a cidade – objeto dessas políticas – estaria entre o direito e o negócio.

A hegemonia capitalista afirma-se por consensos construídos sem diálogo ou combinação, conforme constatado por Topalov (1997). É um consenso cuja produção é realizada *a priori* por enquadramento das ideias, por mais díspares que sejam, em um simulacro de coalizão. Como definido por Bourdieu (1998, p, 28), trata-se de uma espécie de “gota-a-gota simbólico” capaz de produzir efeitos profundos que, no final das contas, faz o neoliberalismo apresentar-se como inevitável. Nesse trabalho, o autor destaca o papel dos meios de comunicação, mas não apenas. Trata-se de um processo de inculcação simbólica seletivo e operado por meios diversos, como destacado, e ancorado em eufemismos:

É todo um conjunto de pressupostos que são impostos como óbvios: admite-se que o crescimento máximo, e logo a produtividade e a competitividade, é o fim último e único das ações humanas; ou que não se pode resistir às forças econômicas. Ou ainda, pressuposto que fundamenta todos os pressupostos da economia, faz-se um corte radical entre o econômico e o social, que é deixado de lado e abandonado aos sociólogos, como uma espécie de entulho. Outro pressuposto importante é o léxico comum que nos invade, que absorvemos logo que abrimos um jornal, logo que escutamos o rádio, e que é composto, no essencial, de eufemismos [...] (BOURDIEU, 1998, p. 28).

Esse jogo de eufemismos mobiliza o jogo das ideias no espaço internacional com polissemias atribuídas a palavras circunstancial e convenientemente articuladas, alinhando o discurso pelas palavras e não pelos significados. O discurso generalista dos documentos oficiais das agências governamentais é a expressão de um negociado sem negociação,

pronto para absorver diferentes práticas. Por isso, as “negociações” entre os diferentes ou entre as ideias diferentes traduzem o esforço de se “obter o sim” em processos *ad hoc* e assim se realiza “a utopia da cidade negocial” (VAINER, 2016). Conforma-se assim enquanto importante faceta da engrenagem de produção da hegemonia capitalista e, mesmo tendo na dimensão ideológica a sua mola mestra, recorre a outros campos da superestrutura, como a cultura, o jurídico e o político, além dos aparatos de força que sustentam a sociedade política, muitas vezes acionados. Como destacado por Vainer (2016), “[...] o mercado coloniza as pessoas na sua lógica” com o propósito de “[...] transformar todo mundo em mercador dos seus interesses”. Não sem conflitos e tensões: os dispositivos de disputa ideológica com as forças hegemônicas pelas forças sociais contrárias à sua lógica em uma guerra de posições, na concepção gramsciana (GRAMSCI, 2012, 2014), continuam vivos na disputa por projetos alternativos de futuro, como na luta pelo direito à cidade.

O processo de construção de hegemonia envolve, portanto, a tensão dos contrários e a construção do novo, obviamente não tão novo por ser historicamente condicionado. Nesse sentido, a hegemonia encontra-se sempre em condição de instabilidade, pressionada, desafiada nas próprias bases e formulações e nas contradições que incorpora. Assim, é no diálogo tenso que os agentes e formas hegemônicas de produção da cidade constroem estratégias de afirmação e ação e que as lutas sociais impõem-se por oposição e reconfiguram as condições objetivas de sua manutenção.

Lugar de concentração demográfica e da riqueza, a cidade, espaço conflitivo por natureza, é onde as disputas por projetos alternativos de sociedade colocam-se de forma mais explícita; por isso, as contradições afloram, deixando transparecer as nuances de diferenças encobertas muitas vezes no discurso. Nas cidades, os processos sociais ganham amplitude de dimensão e densidade, e expressam com maior vigor as contradições internas do projeto hegemônico. Neste quadro, a cidade, além de palco, é a própria razão dos conflitos:

A medida que a produção capitalista, assim como a força de trabalho, se concentra nas cidades, também a resistência à privação e espoliação acabam por atribuir maior expressão às cidades. Grande parte das revoltas mais significativas dos últimos anos tem tido como cenário entornos urbanos e também estes têm sido

seu motivo. (OBSERVATÓRIO METROPOLITANO DE MADRID, 2015, p. 18, tradução nossa).²⁴

Em um mundo predominantemente urbano, as formas de produção e apropriação da cidade são centrais na construção de hegemonia. Como obra maior da humanidade, a cidade tem uma dimensão simbólica que não se dilui, esvazia ou subordina-se à força do mercado, sendo, dessa forma, uma dimensão estratégica na disputa de hegemonia por projetos de sociedade. Essa dimensão construída na tensão entre capital econômico e capital cultural, ou capital simbólico, na acepção de Bourdieu (2004), impõe desafios nas dimensões política, econômica, social, cultural e jurídico-institucional postos nas relações estabelecidas por estas instâncias na construção do espaço social e suas representações. Envolvem, conforme esse autor, estruturas objetivas – economia, instituições, sistemas políticos, leis etc. – e representações subjetivas – grupos, classes sociais, sentimentos, sensações, percepções, apreciações, gostos etc. As estruturas objetivas colocam-se como fundamento das representações subjetivas, enquanto as representações subjetivas tensionam as estruturas objetivas no sentido de conservação ou transformação, são indissociáveis e operam dialeticamente no espaço social.²⁵ É na tensão entre as estruturas objetivas e representações subjetivas do espaço social que o conceito de direito à cidade, central na discussão aqui trazida, transita e constrói significados e materialidades.

Hoje, mais do que em qualquer tempo, a afirmação do projeto político e econômico hegemônico passa pela afirmação da ideologia neoliberal nas cidades. Os projetos urbanos, inclusive aqueles voltados à garantia de direitos sociais, são encapsulados em formatos referenciados em fundamentos básicos do neoliberalismo, seja nas chamadas estruturas de governança, nos conteúdos ou nas formas de apropriação, seja na concepção de cidade trazida. Como alerta Orlando Júnior, membro do FNRU, é preciso repensar os repertórios, as estratégias e as táticas para esse contexto de privatizações, avanços das parcerias público-privadas, consórcios urbanos, grandes projetos e verificar se esse enfrentamento não implicaria na reconstituição de uma nova identidade para o coletivo. (FORUM NACIONAL DE

²⁴ *A medida que la producción capitalista, así como la fuerza de trabajo, se concentra en las ciudades, también la resistencia a la desposesión y al expolio acaba por tomar a las ciudades como expresión privilegiada. Gran parte de las revueltas más significativas de los últimos años han tenido como escenario entornos urbanos, y también estos han sido su motivo.*

²⁵ De acordo com o autor, as estruturas objetivas orientam e coagem práticas e ações e independem das vontades enquanto as estruturas subjetivas carregam a dimensão do *habitus* que constitui a gênese dos esquemas de percepção, pensamento e ação e também as estruturas sociais (campos, grupos, classes sociais etc.).

REFORMA URBANA, 2017b). Trata-se de um processo de standardização de formas de produzir cidade e de viver na cidade que transpiram a ideologia neoliberal e fazem crer ser a única forma possível, ou, no linguajar dominante, a “única forma viável”.

A cidade, nessa condição, é instrumento de reprodução do projeto unificado de realidade desenhada pelo pensamento dominante. Trata-se da estratégia de projetar e difundir seus modos de entender e conceber a cidade de tal maneira que os mais diversos grupos sociais as reconheçam e aceitem como dados de realidade. Essa importante dimensão de reprodução ideológica, mais do que operar a ideologia da cidade do pensamento único (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000), em um determinado circuito de circulação de modelos e práticas, tenta formatar a cidade como sua expressão ideológica. Conectadas em redes imbricadas de grupos econômicos e governos em torno de interesses específicos e muitas vezes circunstanciados, a exemplo da Copa e dos Jogos Olímpicos, a concepção hegemônica de cidade no seu trânsito interescalar articula conectores que dificultam a compreensão dos propósitos em ação. Entretanto, como os conflitos se dão no território, os agentes sociais ali comparecem, embora os interesses possam estar também em outras instâncias, escalas e lugares.

Por maior que seja a representatividade da articulação internacional dos agentes sociais, o grau de influência das organizações da sociedade civil nas instâncias de decisão internacional ainda é pequeno. O grande esforço dessas organizações para interferir nos reduzidos espaços abertos no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), onde é possível se posicionar, não necessariamente reverbera nesses espaços. Entretanto, como alerta Ribeiro (2000), a defesa de uma esfera mundializada de direitos a desafiar formas históricas de organização social e política, evidenciando as questões de soberania e as diferenças entre sociedades e culturas, pode ainda não ter mostrado todo o seu potencial.

1.4 PLANO DE ANÁLISE E FONTES DE PESQUISA

O primeiro desafio posto ao planejamento da análise foi encontrar nos trabalhos dos diversos autores acessados, categorias que pudessem ser trazidas para a análise do objeto da tese. Com enfoques ora centrados na problematização do conceito do direito à cidade a partir dos escritos de Lefebvre (1991), ora meramente empíricos sobre práticas atribuídas a esse direito, com todas as contribuições dadas à presente pesquisa sobre muitos aspectos,

pouco contribuíram propriamente na construção das categorias de análise do direito à cidade como *práxis* dos agentes sociais. Os enunciados de Lefebvre (1991) sobre o direito à cidade e os trabalhos posteriores de Harvey (2009b; 2013a, 2013b), Purcell (2002; 2013) e outros certamente colocaram-se como referências de base, mas ainda assim insuficientes para ancorar a análise pretendida do processo de afirmação do direito à cidade nas conexões entre as esferas de disputa consideradas. Os estudos empíricos ajudaram na reflexão sobre as práticas reportadas ao exercício do direito à cidade, mas esclareceram pouco sobre as possibilidades de categorias explicativas da construção e sustentação das lutas pelo direito à cidade. Conforme comentou Purcell (2002) o direito à cidade é frequentemente discutido, mas raramente abordado em profundidade. Gramsci (2014; 2012) então compareceu com o conceito de hegemonia, central na sua filosofia da *práxis* renovada, para apontar os grandes caminhos a se trilhar sustentados na identificação dos nexos dialéticos entre direção-dominância; conflito-consenso; necessidade-liberdade, objetividade-subjetividade e outros e no caráter indissociável da história (e cultura), economia e política.

O encontro entre direito à cidade e as tensões envolvidas na construção de um projeto contra-hegemônico se desenhou como âncora para responder às questões principais da pesquisa. Como os agentes sociais engajados na luta pelo direito à cidade no Brasil elaboram e disputam uma concepção de cidade, e uma concepção de mundo subjacente, e quais os meios acionados para essa disputa? Quem são os agentes, como se organizam e o que defendem? Em quais arenas ocorrem as disputas? Com quais forças se confrontam? Foi então necessário desdobrar o conceito de hegemonia na relação com o direito à cidade em categorias analíticas e explicativas do objeto da pesquisa. Nesse sentido, dois grandes eixos de análise permearam todo o trabalho: 1) Direito à Cidade na Interação entre Escalas e 2) Direito à Cidade no Processo de Mútua Constituição da Sociedade Civil e do Estado:

1) Direito à Cidade na Interação entre Escalas

A opção metodológica de observar as conexões no trânsito de princípios e práticas a partir dos agentes sociais brasileiros na sua *práxis* local e transnacional impôs a consideração às escalas como um dos eixos de análise. A partir desses agentes são buscadas as interações entre as escalas de disputa de hegemonia pelo direito à cidade, consideradas em dois movimentos: do Brasil para a esfera internacional e da esfera internacional para o Brasil,

constituindo nessa dinâmica um ativismo transnacional com implicações recíprocas, dado o seu caráter relacional conforme pontua McFarlane (2006). Na esteira da advertência feita por Vainer (1986) aqui não se atribui às escalas uma condição de receptáculos de processos sociais e urbanos. Conforme posição do autor, o que interessa são os processos com suas dimensões escalares, quase sempre transescalares.²⁶ As escalas ajudam a compreender e a instrumentar a ação sobre os processos, em si heterogêneos, conflituais e contestados. Em planos relevantes, portanto, estão os processos, com seus agentes, objetos e relações que são em regra transitivos, dinâmicos e observáveis nas diferentes escalas em que operam. As escalas são, portanto, instrumentos operativos das relações econômicas, políticas e sociais e não subsistem sem as suas dinâmicas.

2) Direito à Cidade no Processo de Mútua Constituição da Sociedade Civil e do Estado.

Nesse eixo são discutidas as interações no campo da sociedade civil e da sociedade civil com o Estado, identificando, conforme “agenda interacionista” de pesquisa proposta por Lavalle e Szwako (2015, p.174): 1) formas, instâncias e níveis de interconexão; 2) condicionantes institucionais que modelam a interação e o alcance político de movimentos sociais e outros atores da sociedade civil; 3) alterações nos quadros normativo, institucional e programático, diante das interações de incidência ou acionamento de mecanismos de pressão e 4) inflexões estratégicas e táticas na condução e recondução de práticas dos agentes sociais. Também são discutidas as assimetrias de acesso e permeabilidade das instâncias/ agentes em interação.

Considerando os dois eixos de análise como transversais na problematização do objeto da tese foram definidas categorias de análise que permitissem entender os processos de disputa de hegemonia pelo direito à cidade:

a) Formação e Articulação dos Agentes Sociais

Essa categoria orienta a análise para o processo de formação dos agentes sociais engajados na luta pelo direito à cidade no Brasil e sua articulação em redes. A ênfase de

²⁶ Por se tratar de um conceito polissêmico e nem sempre explicitado pelos autores quando empregado, buscou-se em Vainer (1986) e Ribeiro (2000) inferir o sentido atribuído. Esses autores reportam à dimensão transescalar uma condição relacionada a processos operados simultaneamente em mais de uma escala.

análise recai sobre as matrizes de formação política, destacando-se o papel da Igreja Católica progressista e de intelectuais vinculados à pauta urbana e sobre os engajamentos societários em processos de lutas pela redemocratização e sua sustentação jurídica e institucional. Ancora a análise dos elementos que permitem explicar o processo de formação de uma cultura política que, partindo da luta por moradia e de construção de direitos nos territórios, ou “direitos autoconstruídos” (LIMA, 2016) adentra a esfera de disputa da cidade ou do direito à cidade em dinâmicas de formação de uma cidadania insurgente (HOLSTON, 2013a). Por meio dessa categoria de análise buscou-se também entender, no ativismo transnacional, os processos de articulação e engajamento militante, ou seja, por que agentes sociais com origens, formações e agendas tão diversas se dispõem a assumir a defesa do direito à cidade.

b) Construção de Princípios Ético-políticos e a Formação de Identidades Coletivas

Por meio dessa categoria analítica, o propósito foi elucidar a base de princípios herdeira do processo de formação histórica e cultural dos agentes sociais engajados na luta pela reforma urbana no Brasil e evidenciar as dinâmicas, sempre conflituosas, de alinhamento identitário, entendido aqui como “um processo relacional e interativo, cujo resultado é constantemente negociado, avaliado e ressignificado” como destacam M. Silva e B. Ruskowski (2016, p.217). Na esfera internacional essa categoria permitiu cotejar os princípios éticos-políticos defendidos no ativismo transnacional pelo direito à cidade, com os princípios defendidos pelos agentes sociais brasileiros, além de possibilitar a prospecção sobre princípios basilares das motivações para o engajamento militante.

c) Arenas e Disputa de Agendas

O conhecimento sobre os espaços de disputa, nas suas especificidades, colocou-se indispensável ao entendimento dos processos e tensões contra-hegemônicos pelo direito à cidade. As estruturas e organização desses espaços, os critérios e hierarquias de acesso, espaços de decisão, dentre outros fatores, modelam a inserção dos agentes sociais, suas estratégias e táticas, que de alguma forma também são modelados. Por essa chave buscou-se entender e problematizar como, diante das condições estruturais e conjunturais das arenas, postas (ou impostas), nas quais se inserem ou dialogam, os agentes sociais definem suas agendas e criam estratégias e táticas na busca de reconhecimento, pactuação e assimilação. Perspectiva produtiva é aquela apontada por Kingdon (2011) para quem o reconhecimento

público de um determinado problema (legitimidade), a formulação de proposta (ou propostas alternativas) e a política são fatores que compõem para uma ideia atingir o seu momento ou colocar-se na ordem do dia; em síntese, passar de fato a compor uma agenda política. Nessa linha, observa-se como os agentes sociais constroem as suas agendas e, mais do que isso, como criam as condições de possibilidade de reconhecimento e legitimação das suas ideias nas arenas nas quais se inserem e estabelecem interlocução. Também é possível observar nesse processo, como suas agendas são reconfiguradas nessas interações e como modelam-se as agendas próprias das políticas públicas. Considerando as especificidades locais e das arenas internacionais esses temas foram problematizados.

d) Disputa do Léxico da Política Urbana

Disputa de léxico é, assim como disputa de agenda, central no processo de disputa de hegemonia. Diante da “confluência perversa” de palavras com significados distintos vinculadas a projetos políticos da mesma forma distintos (DAGNINO, 2004, p.95), a análise da disputa do léxico discursivo associado à cidade e à política urbana tornou-se essencial. Conforme destaca Ajun Appadurai (1994, p.316) diante da “diáspora diferencial” de palavras-chave no mundo, as narrativas políticas orientadoras da comunicação hegemônica envolvem problemas de natureza semântica (exigência de tradução de contexto para contexto em seus movimentos globais) e pragmática (sujeição do uso a conjuntos diversos de convenções contextuais mediadoras da sua tradução na política pública). Essa categoria analítica permite a aproximação ao debate em torno de atribuição de sentidos a palavras e formulação de conceitos associados à cidade e à política urbana. Discute-se os significados particulares das palavras na relação com os agentes que as empregam e atribuem sentidos e também a relação entre as palavras e os significados atribuídos, fazendo-se uma seleção diante da presença recorrente nos documentos analisados (Carta Mundial pelo Direito à Cidade e Nova Agenda Urbana), incluindo os documentos que as subsidiaram). Cabe advertir sobre os limites da abordagem proposta, circunscrita ao debate nas arenas de disputa consideradas e limitada ao posicionamento dos agentes sociais e agências envolvidas (neste caso aos organismos estatais) relacionados à pauta urbana. É também uma discussão situada no contexto da internacionalização da pauta do direito à cidade.

Por meio dos eixos de análise transversais e das categorias escolhidas enfrentou-se a discussão proposta na tese. Além do referencial teórico e das informações recolhidas em

trabalhos de diversos autores, essa tarefa apoiou-se no levantamento, leitura, sistematização e análise específica de uma vasta e diversificada documentação (documentos institucionais, leis, decretos e atos internacionais, documentos resultantes de fóruns governamentais e não governamentais, documentos produzidos por entidades da sociedade civil etc.). Exigiu, portanto, enorme esforço para organizar, sistematizar, cotejar e analisar.²⁷ No contato com essa produção abrangente, novas janelas abriam-se, dando pistas para conexões e proporcionando novas indicações de fontes documentais e também de perspectivas de análise, modelando e recortando as categorias que, ao fim, prevaleceram na sustentação da argumentação da tese.

Nesse percurso, dificuldades se apresentaram diante da diversidade de tipos de documentos (tratados, protocolos, resoluções, leis, decretos, programas, cartas, manifestos, atas e outros), parcialmente superadas com a adoção de formas de organização e sistematização diferenciadas: por tema, cronológica, por abrangência (local, regional e internacional), por agente (sociedade civil ou órgão governamental), importantes durante a escrita da tese. Outras se apresentaram na análise, diante da identificação de imprecisões, desencontro de informações e contradições. Não raras vezes, a superação dessa dificuldade impôs o aprofundamento da pesquisa documental. Desafio maior, no entanto, foi adentrar o universo pouco conhecido das relações internacionais, com repertórios e conceitos próprios, compreendê-lo, dentro dos propósitos da pesquisa, e poder fazer o diálogo com o planejamento urbano e o urbanismo.

Para compreensão mais aproximada e abrangente do trânsito de ideias e do posicionamento dos agentes sociais sobre conceitos, objetivos e agendas nas relações com a ONU, recorreu-se adicionalmente a entrevistas semiestruturadas e em profundidade, com agentes sociais e alguns representantes de instituições selecionados. O roteiro básico das entrevistas foi estruturado com questões abertas distribuídas em seis blocos²⁸, totalizando

²⁷ Contribuíram com a pesquisa documental dois bolsistas de iniciação científica, Fábio Lima Marinho Gomes e Alana Augusto Vieira Miranda (Edital PROPCI 01-2014 – PIBIC e PIBIC-AC), que desenvolveram, respectivamente, os projetos: *Atuação da UN-Habitat e as Diretrizes e Metas Aplicáveis ao Brasil* e *Os Programas da UN-Habitat desenvolvidos no Brasil*, sob orientação da professora Ana Fernandes e tutoria da autora desta tese. Contribuíram também na pesquisa documental a estudante de Arquitetura e Urbanismo da UFBA, Rebeca Bulhões, e a estudante do curso de Urbanismo da Universidade Estadual da Bahia (UNEB), Priscila Prata.

²⁸ Bloco 1 – Movimento/ Entidade/ Instituição, Bloco 2 – Direito à Cidade, Bloco 3 – Sistema Internacional de Proteção de Direitos, Bloco 4 – Trânsito de Ideias sobre Política Urbana, Bloco 5 – Política Urbana Brasileira e a Relação com as Pautas Internacionais e Bloco 6 – Atuação Brasileira no campo da Política Urbana na Esfera Internacional.

quinze questões. As entrevistas tiveram duração aproximada de cinquenta minutos. O conhecimento prévio dos conteúdos das fontes documentais orientou a elaboração do instrumento da pesquisa qualitativa, com roteiro referencial, adaptado diante dos perfis dos entrevistados e dos conteúdos tratados.

Foram realizadas entrevistas com representantes de entidades e instituições envolvendo: movimento social, organização política, entidade profissional, ONG nacional e internacional, fundação empresarial internacional, agência governamental, rede transnacional e programa da ONU.²⁹ Para os representantes de entidades e movimentos adotou-se como critério principal a existência de referência, na pesquisa documental, de articulação da entidade/instituição com entidades, redes ou fóruns internacionais. No caso dos movimentos sociais, buscou-se entrevistar lideranças dos principais movimentos em distintas regiões no país. As entrevistas com representantes de programas da ONU tiveram como objetivos esclarecer e complementar informações colhidas na pesquisa documental sobre a estrutura e operação dos programas, além de possibilitar o melhor entendimento sobre o processo preparatório da Conferência Habitat III. Este mesmo objetivo orientou a entrevista com o representante do IPEA, órgão responsável no Brasil pela consolidação do relatório brasileiro para a Conferência de Quito.

Essas entrevistas contribuíram para identificar posições parciais e, assim, “arejar” as reflexões sobre os conteúdos da documentação pesquisada, algumas resultantes de acordos e, portanto, circunscritas à órbita do possível diante de condições do contexto das formulações e pactuações. Possibilitaram também a identificação das agendas prioritárias, das articulações entre as entidades na formação de redes, das estratégias de atuação e da percepção desses agentes sobre o ambiente institucional das relações internacionais na política urbana. As entrevistas realizadas ajudaram a preencher algumas lacunas da pesquisa documental e possibilitaram o conhecimento mais aproximado dos agentes, agendas, interações e conflitos envolvidos na disputa de hegemonia no campo pesquisado.

Para a análise de grande parte dos documentos, tomou-se como referência algumas das técnicas de sistematização de informações propostas por Bardin (2009) com flexibilidade diante do formato e das informações presentes nos documentos. Como ponto de partida, foi

²⁹Inicialmente pretendia-se entrevistar apenas representantes da sociedade civil, mas, no desenvolvimento da pesquisa, avaliou-se como necessário realizar entrevistas com representações institucionais específicas. A lista de entrevistados encontra-se no Apêndice A. Cabe registrar que alguns trechos de entrevistas incluídos na tese não foram identificados com o intuito de preservar a fonte.

feita uma leitura livre de parte representativa dos documentos (atos internacionais, agendas acordadas em conferências regionais e mundiais e planos de ação; cartas; conteúdos parciais de sites previamente fichados; relatórios, entrevistas transcritas e outros). Foram então estabelecidas categorias prévias de análise, continuamente retrabalhadas no aprofundamento da pesquisa de maneira a orientar a análise proposta, associando a essas categorias, registros que possibilitassem a sua fundamentação frente aos objetivos definidos.³⁰

O trabalho de análise qualitativa buscou, enfim, por meio de procedimentos técnicos de pesquisa, orientar reflexões sobre a relação entre direito à cidade e construção de hegemonia das ideias vinculadas à política urbana face ao referencial teórico adotado. Essas reflexões se situam nos espaços de disputa de hegemonia considerados e nas interações estabelecidas entre a sociedade civil e o Estado como esferas específicas, mas mutuamente imbricadas. No que diz respeito aos conteúdos e práticas envolvidos nessa disputa, a análise se pautou na observação das correlações entre as dimensões ética, da produção de conhecimento e da política. Os resultados da análise foram permanentemente confrontados com os objetivos da pesquisa e com a hipótese geral e seus desdobramentos.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

O trabalho compõe-se de uma introdução e três partes, além das notas finais, à guisa de conclusão, totalizando sete capítulos. Na primeira parte é introduzida a problemática tratada na tese e são apresentadas as bases teóricas e metodológicas sobre as quais o trabalho se desenvolve, compondo o **Capítulo 1**.

A **Parte I**, composta dos capítulos 2 e 3, é dedicada à discussão sobre a construção do projeto político do direito à cidade no Brasil. O **Capítulo 2** recupera a história da formação e organização dos movimentos de luta pela reforma urbana no país e o **Capítulo 3** discute as arenas, agendas e os processos de elaboração e disputa de hegemonia do projeto político do direito à cidade e apresenta, como conclusão parcial, o legado da trajetória dos agentes sociais locais na construção da política urbana brasileira como lastro para a sua inserção na esfera internacional.

³⁰O procedimento de sistematização adotado foi importante para o controle das informações levantadas, diante da diversidade e quantidade de documentos, abrangência dos temas e quantidade e extensão das entrevistas realizadas. Alguns entrevistados solicitaram que suas declarações não fossem identificadas, razão pela qual aparecem neste trabalho sem citação de autoria.

Na **Parte II**, formada pelos capítulos 3 e 4, os conteúdos tratam das conexões entre a *práxis* de política urbana no Brasil e o ativismo transnacional pelo direito à cidade. No **Capítulo 4** discute-se a expansão internacional do ideário da reforma urbana e do direito à cidade, mobilizado por movimentos sociais, entidades e redes locais e transnacionais, com destaque para a Plataforma Global pelo Direito à Cidade. O **Capítulo 5** é dedicado à análise das arenas, agendas e instrumentos internacionais afeitos às pautas urbana e da cidade e à problematização dos limites e possibilidades de incursões contra-hegemônicas pelo direito à cidade nesse espaço. Como conclusão parcial da Parte II, discute-se o legado do ativismo transnacional pelo direito à cidade na afirmação e fortalecimento desse ideário, diante das especificidades da esfera internacional como campo de disputas contra-hegemônicas.

A **Parte III** aborda as tensões e disputas pelo direito à cidade e agrega os capítulos 6 e 7. O **Capítulo 6** trata das tensões entre o projeto neoliberal hegemônico, com a sua concepção de cidade corporativa e o projeto democrático-participativo que tem o direito à cidade como uma das suas partes constitutivas. Discute as mediações e tensões envolvidas, assim como as convergências e contradições nas concepções de cidade e no léxico discursivo construído para sustentar esses referenciais de cidade. O capítulo 6 traz, ao final, a problematização do direito à cidade como conceito e como *práxis* dos agentes sociais. O **Capítulo 7**, à guisa de conclusão, apresenta apontamentos sobre a *práxis* dos agentes sociais na afirmação do direito à cidade no Brasil e na esfera internacional e sobre possíveis desdobramentos para pesquisas futuras.

**PARTE I - CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE
COMO PROJETO POLÍTICO NO BRASIL**

2 DIREITO À CIDADE NO BRASIL: ARTICULAÇÕES, ENFRENTAMENTOS E AFIRMAÇÕES

2.1 IDEAL DE REFORMA URBANA E FORMAÇÃO DE UM CAMPO ESPECÍFICO DA LUTA SOCIAL NO BRASIL

A problematização da questão urbana no Brasil a partir dos anos 1960 fundamentou-se na evidência da segregação social e espacial das cidades e no entendimento da relação desses processos com as estratégias de acumulação do capital imobiliário e com as condições de reprodução da força de trabalho e, ainda, na discussão do papel dos movimentos sociais na democratização do acesso à cidade. O ideal de reforma urbana, afirmado como princípio ético e como programa político por movimentos sociais e outros agentes sociais ligados à pauta urbana, embalou a formação de um campo de contestação das desigualdades sociais nas cidades e de construção propositiva de uma política urbana no país. Esses movimentos tiveram a sua trajetória alterada durante o regime militar (1964-1985) e, com a retomada do regime democrático, reconstruíram seus laços e solidificaram a agenda afirmativa do direito à cidade, com a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Outros movimentos surgem no processo e, mesmo apartados do FNRU, defendem o direito à cidade.

Esta seção trata da construção desse campo de luta social pela reforma urbana como força mobilizadora para a afirmação e conquista do direito à cidade. Coloca-se no primeiro plano da análise que segue, a trajetória de atuação do FNRU. Essa opção decorre principalmente da centralidade desse coletivo no encaminhamento das pautas urbanas mais gerais que resultaram na construção de uma institucionalidade no campo, situando-se assim as bases para o credenciamento das entidades e movimentos sociais para uma inserção de liderança na arena internacional na defesa do direito à cidade. É importante destacar que, ao longo dos mais de 30 anos de atuação do FNRU, inúmeros outros movimentos sociais ganharam as arenas abertas nas ocupações de terras e imóveis vazios, nas manifestações, queimando pneus e fechando ruas para reivindicar o direito à cidade. Inúmeros conflitos eclodem cotidianamente nas cidades e se acirram ao passo da voracidade do urbanismo

corporativo e violações de direitos, como aqueles ocorridos nos processos preparatórios da Copa de 2014 e Jogos Olímpicos.³¹

2.1.1 O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: Marco Simbólico do Movimento pela Reforma Urbana

O Brasil tem uma longa e densa história de luta pela reforma urbana, certamente iniciada muito antes do importante Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, onde, pela primeira vez, intelectuais, técnicos, representações de entidades e políticos reuniram-se em torno de uma agenda por mudanças nas formas de produzir, intervir e gerir as cidades, reunidas no ideário da reforma urbana. Ocupações e resistências contra despejos e manifestações bem antes denunciavam as formas de espoliação urbana (KOWARICK, 1979) e compunham as conquistas de “direitos autoconstruídos” presentes na base da produção das cidades brasileiras (LIMA, 2016)³² e na luta direta pelo direito à cidade³³.

A luta pela reforma urbana no país compõe uma história combinada de luta *corpo a corpo* pela moradia e pelo acesso à cidade e de inserção em espaços institucionais para garantir direitos que, no tempo, tiveram pesos e formatos distintos. Os seus contornos iniciais foram traçados no curso do processo de urbanização advindo da modernização industrial a partir da segunda metade do século XX. Com características de país rural até os anos 1940, o Brasil passa a acumular contradições e desigualdades sociais no seu processo de modernização e chega ao final do século com mais de 80% da sua população vivendo em

³¹ Sobre os conflitos associados à Copa de 2014 e aos Jogos Olímpicos, além de outros ver artigos, vídeos e registros do Observatório Permanente de Conflitos Urbanos do Grupo Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN). (ETTERN, 2015). Entre 2003 e 2009 foram encaminhados ao Ministério das Cidades 87 situações de conflito fundiário, destes, 38 no sudeste, 24 no Nordeste, 10 no sul, 7 no Norte e 3 no Centro-Oeste. Em 2001 haviam sido registrados no órgão 22 conflitos. Na Bahia, entre 2007 e 2011 foram mediados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado 58 conflitos fundiários envolvendo 12.600 famílias em 19 municípios, a maioria na Região Metropolitana de Salvador (RMS). (PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO..., 2010).

³² Para Lima (2016), o direito autoconstruído é conquistado nas práticas cotidianas pelo direito à cidade e tem na necessidade de morar o seu principal parâmetro de legitimação social. Esse direito, na concepção da autora, tem como características a flexibilidade, a reciprocidade entre vizinhos e o atrelamento entre forma e substância, afastando-se do formalismo do Direito estatal.

³³ Para Kowarick (1979, p. 59), a espoliação urbana é o “[...] somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho”.

idades, grande parte em condições absolutamente precárias. Esse é o contexto da emergência das lutas urbanas e da formação da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 2012).

A importância atribuída ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana decorre, sobretudo, do fato de haver, pela primeira vez no Brasil, o esforço de construção de uma proposta abrangente de reforma urbana por iniciativa da sociedade civil. O Seminário, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (Ipase), reuniu cerca de setenta profissionais – arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais – líderes sindicais, estudantis e representantes de outras entidades.³⁴ Embora o tema da Habitação tenha recebido evidente centralidade, a proposição de limitações no direito à propriedade e ao uso do solo foi considerável avanço nas formulações no campo da política urbana. A reforma urbana foi definida nesse Seminário como “[...] o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (SILVA, É., 2003, p. 132). De acordo com a definição, caberia ao Estado, além do conjunto de providências para a regulação justa do uso do solo, garantir o acesso universal à moradia, colocando-se, assim, a habitação como direito.

Não é à toa que esse Seminário logrou o reconhecimento como o momento fundador de um ideário até hoje presente no campo da política urbana. Esse encontro e os seus resultados devem ser vistos em seu contexto de acentuada urbanização, atrelada ao crescimento industrial, crise econômica e clamor por reformas no Brasil. O caráter estatal, tecnicista e reformista do evento e seus resultados, como apontado por Burnett (2009), reconhecido pelo autor em razão da ausência de crítica ao sistema capitalista e de base popular de sustentação, além da crença na técnica como solução, dentre outros aspectos, deve ser relativizado. Não existiam, ao que se sabe, condições objetivas e subjetivas, naquele contexto, para maiores avanços na disputa de hegemonia pelos movimentos sociais urbanos (e muito menos dos agentes ali presentes), por outra via senão a do Estado. Entre os agentes envolvidos na construção da proposta de Quitandinha havia a aposta em um Estado máximo,

³⁴ O Seminário de Habitação e Reforma Urbana foi realizado em dois momentos. O primeiro em Petrópolis, no Rio de Janeiro, no hotel Quitandinha, entre os dias 24 e 26 de julho de 1963; o outro, em São Paulo, na sede do IAB, entre os dias 29 e 31 de julho do mesmo ano.

forte e de base popular para empreender as reformas requeridas (KLINTOWITZ, 2015; SILVA, É., 2003).

O Seminário, ao contrário de sedimentar uma opção reformista e conservadora de reforma urbana, como avalia Burnett (2009), revela, na avaliação da questão urbana e nas proposições, um conteúdo ético-político em confronto com a ordem dominante: questiona a condição de subdesenvolvimento e espoliação dos países latino-americanos, “[...] as relações agrárias arcaicas”, defende o direito à habitação que “[...] impõe limites ao direito de propriedade” e denuncia a contradição entre as condições urbanas em relação ao conceito de democracia e ao princípio de justiça social, vincula a questão urbana e habitacional à política econômica e social e afirma a importância da participação popular” (SILVA, É., 2003, p.131-133). Constrói, dessa forma e com delineamentos ainda frágeis, os fundamentos orientadores de um projeto político, na disputa de ideias no campo da política urbana no interior do Estado. O fato de aderir a uma pauta estatal, de não contar com uma base de representação popular e de ter sido patrocinado pelo Ipase não descredencia esse movimento inaugural pela reforma urbana nos seus propósitos políticos reformadores.

Parte das proposições elaboradas no Seminário compôs um anteprojeto de Lei elaborado por uma Comissão³⁵ constituída na segunda parte do evento ocorrida em São Paulo, transformado no Projeto de Lei nº 87/1963 de iniciativa do Deputado Floriano Paixão (KLINTOWITZ, 2015). Desdobramentos de maior relevância, como se sabe, ficaram pendentes com a instauração da ditadura militar no país no ano seguinte e o seu legado somente viria a ser reconhecido e apropriado com a retomada do regime democrático.³⁶

O Seminário de Quitandinha ainda reverbera a sua força enunciativa e simbólica. Em 2013, cinquentenário da realização do evento, um ciclo de debates promovido pelo IAB

³⁵ Participaram da Comissão a Assistente Social Aureliana Bianco (Prefeitura); Arquiteto Carlos Odi, da Sociedade Amigos da Cidade; Advogado Clovis Garcia, Coordenador do Setor da Casa Própria e também do Setor e da Comissão Regional de Habilitação; Advogado e Juiz de Direito Hely Lopes Meirelles; Arquiteto Lauro Bastos Birkholz, Diretor do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUSP); e o Arquiteto Joaquim Guedes, do Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento de São Paulo (SILVA, É., 2003).

³⁶ Os projetos do governo militar para a política urbana resumiram-se à criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964 e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), instituídos, respectivamente, com a atribuição de coordenar a política nacional de desenvolvimento urbano e normatizar o planejamento municipal, articulando a política habitacional com a política urbana. Sem força e a reboque das ações do BNH, o SERFHAU não cumpre as suas atribuições formais e é extinto em 1974 (KLINTOWITZ, 2015). Em 1976 foi elaborado um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana que não prosperou (SILVA, É., 2003) já no contexto de retomada das mobilizações pelo fim da ditadura, inaugurado com o Movimento Contra a Carestia em 1974.

reacendeu o ideário da reforma urbana. No evento, arquitetos ativistas da reforma urbana discutiram, em revisão crítica, a trajetória do movimento pela reforma urbana (IAB-SP, 2013; IAB-SP, 2017). O planejamento urbano colocou-se na cena em uma perspectiva crítica e ainda como repositório das esperanças de arquitetos e urbanistas pelo direito à cidade.

2.1.2 Articulações Fundadoras do Movimento Nacional pela Reforma Urbana

Com trajetórias construídas em longos períodos ditatoriais, a sociedade civil brasileira formou-se com o fundamento na diferenciação de seu campo em relação ao Estado-coerção, na acepção gramsciana, e ao mercado. Essa foi uma característica marcante no período pré-constitucional no Brasil, momento inicial do processo de redemocratização, com as inúmeras mobilizações e iniciativas para pautar, na Assembleia Nacional Constituinte, agendas de políticas sociais, inclusive a política urbana. Foi um momento de forte organização das entidades da sociedade civil e de articulação com profissionais e segmentos acadêmicos mobilizados pela possibilidade aberta de encaminhamento de emendas populares à Constituinte (AVRITZER, 2009; CUNHA; PINHEIRO, 2009; KLINTOWITZ, 2015; SILVA, É., 2003).

Apoiado em uma concepção tripartite da organização social, o conceito de sociedade civil no Brasil reforça a diferenciação em relação ao mercado, portador dos interesses econômicos privatistas, e ao estado autoritário que respondia preponderantemente a esses interesses (AVRITZER, 2012; NOGUEIRA, 2003a). Essa demarcação, por longo período, caracteriza a postura que, mesmo reconhecendo as diferenciações nas relações conflituosas travadas isoladamente com o mercado ou com o Estado, incorpora a compreensão deste como porta-voz dos interesses do mercado e, portanto, de conduta privatista. Avritzer (2012) assinala que essa visão de Estado e de mercado como portadores de todos os males tem raízes na histórica indiferenciação entre esfera pública e esfera privada marcante no Brasil até início do século XIX, e muito em razão da estreita relação estabelecida entre estado e mercado, nos períodos autoritários, com políticas populistas e estratégias de manipulação das massas típicas da era Vargas ou de esquemas de cooptação, por meio de políticas assistencialistas e produtivistas características do pós 1964, como também pontuado por Medeiros (2001).

No processo de transição democrática e em um contexto de crise política, com os respiros finais da ditadura militar e a crise econômica com o fim do milagre econômico, são fortalecidas as bases para a rearticulação dos movimentos sociais (KLINTOWITZ, 2015). O risco de descontrole leva o governo militar à condução do processo de abertura, enquanto os movimentos sociais, rearticulando-se desde meados dos anos 1970, ganham força e se organizam por meio de entidades sindicais, estudantis, profissionais e de base popular (SILVA, É., 2003). No campo da política urbana, as entidades da sociedade civil articularam-se em torno do ideário da reforma urbana no final dos anos 1970, quando se desenham perspectivas mais concretas de redemocratização do país, retomando as ideias iniciais formuladas nos anos 1960, no contexto das reformas de base. As articulações pela reforma urbana fortalecem-se, portanto, nesse contexto de clamor pela democracia. Movimento Contra a Carestia³⁷, lutas contra remoções e despejos e outras lutas urbanas marcam um contexto de crise econômica e enfraquecimento do regime ditatorial.³⁸ O depoimento de Ailton Barros de Oliveira, liderança popular da década de 70, integrante do movimento de ocupação da região da Freguesia do Ó, na cidade de São Paulo, em entrevista concedida em 19 de junho de 2002 a Éder Silva é ilustrativa:

Foi no bojo do Movimento Contra a Carestia que (é) a luta contra a alta do custo de vida, que foi possível direcionar este movimento que em princípio começou nas comissões de moradores que lutavam pelas questões urbanas. E esses movimentos, essas comissões canalizaram para grandes movimentos ligados a questão da moradia. Foi nessa época que nós tivemos as chamadas ocupações que ainda não tinha na cidade. (SILVA, É., 2003, p. 1).

Começam a se mostrar com mais evidência as contradições entre a agenda urbana colocada pela realidade e a política urbana e habitacional praticadas durante os governos militares gestadas na coalizão com o setor da construção civil (KLINTOWITZ, 2015). O Milagre Econômico não mais se sustentava diante da crise econômica e do evidente quadro de desigualdade social. Nesse momento são iniciadas as primeiras articulações para a

³⁷ Inicialmente chamado de Movimento do Custo de vida (MCV) foi o primeiro movimento popular que ocupou as ruas durante a ditadura militar, em meados dos anos 1970. O movimento que denunciava o custo de vida, colocando em xeque o Milagre Econômico, foi organizado pelo Clube de Mães em São Paulo e ganhou expressão nacional, sendo paulatinamente agregadas outras pautas contestatórias (HABERT, 1996)

³⁸ Nesse contexto são criados o Partido dos Trabalhadores (PT) – em fevereiro de 1980 –, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Popular (PP). O PC do B e o PCB mantiveram-se na clandestinidade sob a legenda do PMDB, antes MDB, até 1985. Esse contexto também é marcado pela forte mobilização social em torno da campanha Diretas Já!

organização do que veio a se constituir como Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O engajamento de setores da Igreja Católica sob a importante liderança de Dom Paulo Evaristo Arns no Movimento Contra a Carestia e na base dos novos movimentos sociais,³⁹ junto com a articulação de profissionais e lideranças desses movimentos constituem os embriões do movimento pela reforma urbana.

Nas articulações fundadoras desse movimento foi de fato marcante a presença da Igreja Católica. O ativismo da Comissão Pastoral da Terra, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e dos missionários da Teologia da Libertação junto às organizações comunitárias urbanas, em processo de rearticulação, foram fundamentais na tessitura da rede que veio constituir o movimento pela reforma urbana (GUSSO, 2013; KLINTOWITZ, 2015). Esses agentes construíram importantes “[...] estruturas de mobilização que agiam no sentido de incentivar a produção de engajamentos, de ações coletivas e de movimentos sociais” (GUSSO, 2013, p.3). Além do trabalho cotidiano de formação e organização comunitária foram realizadas mobilizações nacionais como a suscitada com o lançamento do documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, que defendia a função social da propriedade urbana, sendo um marco importante na luta pela reforma urbana naquele contexto (MARICATO, 2001; SAULE JUNIOR; UZZO, 2009).

Essa rede de articulação inicial mobilizada com a determinante participação da Igreja Católica progressista foi importante não apenas na articulação dos movimentos sociais urbanos. Teve papel fundamental na reorganização dos movimentos rurais e do movimento operário. Da atuação da Pastoral Operária foi organizada a Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (Anampos) em 1980, criada como “[...] uma articulação suprapartidária para gestar uma ferramenta de luta sindical e popular” (CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES, 2015, p. 1). Da articulação realizada pela Anampos foi criada também a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) em 1982 e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983.

Com a fundação do PT, em 10 de fevereiro de 1980, por um grupo de sindicalistas, dentre os quais Luiz Inácio Lula da Silva (metalúrgico), Olívio Dutra (bancário) e Jorge Bitar (petroleiro) (REIS, 2007), os movimentos sociais passaram a contar com um importante instrumento de apoio às suas lutas, sobretudo o movimento sindical. O Partido Comunista

³⁹ Referência específica ao movimento popular que se fortalecia naquele contexto.

do Brasil (PCdoB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) buscavam também reconstruir laços com os movimentos sociais. O PT começava a ampliar a sua inserção nos movimentos populares e se credencia na representação das proposições relacionadas à reforma urbana, ampliada após a criação da Central de Movimentos Populares (CMP) em 1993.

Em 1982 foram convocadas eleições diretas e o PT elaborou seu primeiro programa de governo para essas que seriam as primeiras eleições diretas⁴⁰ após o regime militar. A plataforma de campanha do PT relativa à política urbana, embora respondesse às pautas do movimento popular, denunciava no título “Não é por falta de tijolo que o trabalhador não tem onde morar”, a opção prioritária de interlocução com o movimento sindical. O programa destacava a questão da moradia e adentrava em outros temas da pauta urbana:

O BNH não deu nenhuma solução para o problema de moradia do trabalhador. Além disso, o dinheiro do FGTS está servindo só para engordar os grandes empresários da construção civil. É urgente uma reforma radical na política e na legislação imobiliária, para acabar com a *vergonhosa especulação* que se faz com a compra e venda de casas e terrenos em nossas cidades.

Devemos promover um *amplo programa de construção de casas populares*. Para isso é necessária uma política de *taxação progressiva que onere pesadamente os terrenos ociosos*, deixados para especulação. É necessário também que se definam os lotes urbanos destinados a esse fim, que sejam localizados em áreas de fácil acesso, condução farta e infraestrutura de saneamento e lazer. Finalmente, para que seja viabilizado tal programa, é ainda necessário intervir na produção e distribuição de materiais de construção, para que sejam padronizados e adaptados a essas necessidades.

É necessário *assegurar a posse da terra aos favelados*, programando loteamentos populares decentes, loteando-se áreas urbanas que estão ociosas e repassando a preços acessíveis aos trabalhadores. São necessários investimentos maciços em obras de saneamento básico e programas de urbanização sob o controle de comunidades. E, afinal, o problema da moradia é inseparável da questão dos transportes. Não é possível que os trabalhadores continuem gastando tantas horas e tanta energia em meios de transportes tão precários. Julgamos que devemos *apostar no transporte ferroviário e fluvial e nos transportes coletivos ao invés dos carros particulares*. (FUNDAÇÃO PERCEU ABRAMO, 2017).

A articulação específica dos movimentos urbanos resultou na criação da Associação Nacional do Solo Urbano (Ansur) em 1984, com o apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), com o objetivo de “[...] articular projetos referentes à moradia urbana, auxiliando associações e movimentos populares em suas ações” (CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO CIENTÍFICA, 2017). Desde a sua fundação constituiu-se como assessoria aos movimentos populares na defesa da reforma urbana por meio de ações de formação e

⁴⁰ Nessas eleições o PT elegeu o primeiro prefeito, em Diadema, São Paulo.

articulação.⁴¹ Alguns dos quadros da Ansur fundaram a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), em 1989. Essas articulações envolveram também algumas entidades mais antigas como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), criada em 1961 e o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), criado em 1977 e um dos mais importantes movimentos sociais em razão da sua articulação nacional. Como entidade mais antiga e com inserção em 17 estados no final dos anos 1980, a Fase acompanhou de perto e apoiou a organização do movimento popular, participou ativamente da formação das federações de associações nos estados, das discussões de unificação nacional dos movimentos populares e da criação da CMP. Nos debates sobre a unificação nacional dos movimentos populares a Fase condicionava o apoio à criação da Central a uma demanda legítima dos movimentos e entidades, como esclarece Jorge Durão, Coordenador Nacional da Fase em entrevista à revista Movimento Popular:

Uma entidade de apoio como é a FASE tem um papel de contribuir no sentido de fazer avançar o processo de unificação, mas deve também reconhecer o momento adequado para isso e só fazê-lo se contar com o apoio de entidade e movimentos que reconheçam a construção da unificação como uma necessidade para o avanço das lutas (ASSESSORANDO..., 1989, p. 54).

A Anampos, fortalecida enquanto instância de articulação e com dedicação concentrada no movimento popular após a criação da CUT, organizou-se enquanto Pró-Central em 1989, embrião da CMP⁴², diante de desgastes identificados na atuação da Conam, tanto pela Anampos, quanto por outras entidades de apoio ao movimento popular. As críticas dirigidas à Conam apontavam a existência de uma relação clientelista com o Estado, sendo a entidade identificada na ocasião por uma das representantes da Anampos como “[...] correia de transmissão da política da Nova República” (RUMO À CENTRAL..., 1989, p. 11); o descolamento da base e, adicionalmente, o fato de não abarcar a pluralidade dos movimentos populares. Em um contexto de explícito confronto com a institucionalidade e

⁴¹ Essa associação atuou como um fórum até 1990 e depois se manteve como uma associação propriamente.

⁴² A CMP também integra a Coordenação dos Movimentos Sociais, criada em 2002, que reúne alguns movimentos na área sindical – CUT, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); estudantil - União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG); de gênero - Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e União Brasileira de Mulheres (UBM); étnico-racial - Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen) e União de Negros pela Igualdade (Unegro) e de luta por terra e moradia - CMP, Conam, Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e Movimento das Trabalhadoras e dos Trabalhadores por Direitos (MTD), entre outros (INTERVOZES, 2017).

de defesa da autonomia pela sociedade civil (AVRITZER, 2012; DAGNINO, 2002a), a postura da Conam colocava-se em desalinho com as posições de grande parte dos movimentos populares e de partidos políticos de esquerda, recebendo críticas inclusive do PCdoB, partido com o qual mantinha relação de maior proximidade.

O depoimento de Aldo Rabelo, representante do PCdoB em entrevista concedida à revista Movimento Popular em 1987, expressa limitações do coletivo:

Acho que a Conam descreve uma certa trajetória de evolução e de avanço. A representatividade ainda é pequena, porque se trata de um movimento, em primeiro lugar, sem tradição de organização a nível nacional. A Conam não é a continuidade de uma entidade geral dos movimentos comunitários, e essa entidade nunca existiu. A Conam é uma tentativa. Em segundo lugar, a presença das forças mais avançadas, mais progressistas no interior da Conam, ainda é pequena. Setores atrasados ainda atuam com muito peso dentro da Conam. (CAMINHO..., 1989, p. 61).

Questionava-se naquele momento as condições objetivas de criação de mais uma entidade de articulação nacional apesar do convencimento por parte de entidades como a Anampos, Ansur, Fase e dos partidos políticos progressistas como o PT, PCdoB e PCB quanto ao caráter estratégico de construção de articulações nacionais no campo dos movimentos populares. Embora prevalecesse o entendimento entre as principais lideranças desses movimentos, entidades e partidos, da necessidade de construir articulações e pautas nacionais era controversa a ideia de unificar as lutas dos movimentos populares. Havia dúvidas, por exemplo, quanto aos movimentos e entidades que deveriam estar na Central e quanto ao amadurecimento do movimento popular para bancar uma articulação nacional. Os depoimentos do Secretário Nacional de Movimentos Populares do PT e do representante da Anampos à época apontavam para a ideia da unificação, apesar da identificação de dificuldades e dúvidas quanto às condições de sustentação política da Central. Em posição mais cautelosa colocavam-se os representantes do PCdoB e da Conam.

O movimento popular ainda não era uma força representativa nos partidos políticos, mesmo aqueles do campo progressista, como o era o movimento sindical. Era um movimento ainda em construção, com atuação localizada, em busca de seus repertórios de atuação política e de bandeiras de unificação capazes de sustentar um movimento nacional. Nos partidos políticos de esquerda, a questão da reforma urbana era absolutamente secundária e os movimentos populares de modo geral eram tratados como segmento de segunda

categoria, como registrado por Ermínia Maricato (ARTICULAÇÃO..., 1989, p. 72), ao tratar da relação do PT com o movimento popular, em depoimento publicado pela revista Movimento Popular:

O PT tem um certo machismo obreirista que não o deixa enxergar o movimento popular. Quando o movimento popular conseguir construir propostas e articulações nacionais e específicas acredito que o partido o valorizará. Por exemplo, o partido está sendo obrigado a engolir a proposta da Reforma Urbana, embora não tenha designado nenhum deputado na sub-comissão da Constituinte para o assunto.

No movimento pela reforma urbana diversas articulações foram sendo construídas e resultaram na criação de entidades ou na adesão de entidades já existentes à pauta da reforma urbana. Além daquelas já indicadas, outras se engajaram de forma mais articulada nas lutas urbanas como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), fundado em 1981; a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, em 1986; o Instituto Pólis, em 1987, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, em 1988, a Cearah Periferia, em 1991 e a Fase, mais antiga e com grande experiência de assessoria aos movimentos populares. Outros movimentos foram também estruturados no mesmo contexto, como a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM) em 1987 e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), em 1990. Essas entidades contribuíram sobretudo na ampliação dos repertórios de compreensão da realidade urbana em uma convergência com a experiência de ação política trazida pelos movimentos sociais das suas bases de representação.

Do conjunto de organizações presentes no processo de constituição do movimento pela reforma urbana e do FNRU, cinco campos se diferenciam e se combinam. O campo das entidades hoje atuantes com formato jurídico de ONG e na ocasião autorreferenciadas como assessorias, o campo dos movimentos de luta por moradia - MDF, MNLN, UMM e UNMP -; o campo dos movimentos de articulação - CMP e Conam-; o campo das entidades técnicas, sindicais, profissionais e acadêmicas - Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA), Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (FISENGE), Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Associação Nacional de Transportes Públicos/ Movimento Nacional pelo

Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (ANTP/MDT)⁴³ e Observatório das Metrôpoles - e o campo dos parlamentares, sendo relevante a participação do deputado federal Zezéu Ribeiro (PT-BA), do deputado estadual Raul Carrion (PCdoB-RS) e dos vereadores Nabil Bonduki (PT-SP) e Neusinha Santos (PT-BH), fundadores da Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana, importante instância na luta pela reforma urbana. A Igreja Católica, embora seja uma força de notável presença na constituição de laços identitários do coletivo, não se colocou propriamente como um campo na formação do FNRU.

Cada um desses campos teve papéis específicos na formação do movimento aportando *práxis* distintas na sua constituição enquanto força política. Os conteúdos da ação entre as assessorias diferenciam-se, mas trazem em comum o compromisso com o apoio e fortalecimento dos movimentos sociais por meio de ações de formação.⁴⁴ Contavam com uma militância de perfil técnico e acadêmico que muito contribuiu na formação de lideranças nos movimentos populares e, principalmente, na construção de repertórios e formulação da agenda da reforma urbana. Os movimentos populares, desde o início, junto com a Conam e a CMP, deram a ancoragem da legitimidade e força política, sendo reservado o papel específico para as centrais na articulação com outros ramos do movimento popular e com o movimento sindical. Importante observar que tais articulações deram-se em campos ideológicos e alinhamentos partidários distintos, preponderantemente com o PT e o PCdoB, mas não apenas.

Esse entrelaçamento entre movimentos sociais e assessorias técnicas sempre marcou a atuação do MNRU, constituindo um aprendizado – político e técnico – conjunto (GUSSO, 2014). O resultado revela-se na ampliação da agenda e na capacidade de elaboração e ação política dos seus quadros. Havia, no contexto inicial de formação do movimento pela reforma urbana, uma diferenciação de papéis traduzida em trocas alimentadoras das formulações que embasaram a luta social, representando um processo combinado de formação dos movimentos na construção teórica e dos marcos da ação política e de formação ideológica e política das assessorias. O reconhecimento desses papéis e a compreensão da importância do fortalecimento dos movimentos sociais, pelas assessorias,

⁴³ O MDT inicialmente foi constituído como movimento, mas recentemente foi formalizado como OSCIP.

⁴⁴ Alguns grupos se constituíram como ONGs de assessoria técnica a movimentos sociais na elaboração e autogestão de projetos, sobretudo habitacionais, como a Usina, Peabiru, GTA, Casulo e outras.

delineou um sentido de unidade a essa articulação. Intelectuais e representantes da Igreja Católica apostavam no fortalecimento dos movimentos sociais em processos de formação política e construção de repertório técnico. Essa orientação política é assinalada por Ermínia Maricato, arquiteta e urbanista, uma das fundadoras da Ansur:

Nossa preocupação naquele momento em que recuperamos a palavra de ordem da Reforma Urbana (início dos anos 80), antes da criação do FNUR, era que a busca de articulação entre as lutas urbanas, a construção de uma plataforma nacional de Reforma Urbana deveria se fazer, sem dúvida, sob a hegemonia dos setores populares e sindicais (MARICATO, 1995, p. 22).

E lembrada por Nelson Saule Junior, jurista e dirigente do Instituto Pólis, em Reunião de Coordenação ocorrida em 2017:

[...] nos primeiros 10 anos havia um movimento das ONGs no sentido de fazer com que os movimentos fossem protagonistas da luta da reforma urbana e acho que isso foi a estratégia que foi se construindo no processo de articulação do fórum (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).⁴⁵

Cabe destacar ainda o forte vínculo existente entre as organizações fundadoras do movimento pela reforma urbana e as lutas de bairros e das favelas, por infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, entre outros. Essas lutas foram mobilizadoras das forças sociais de base ali agregadas e, portanto, estão nas raízes construtoras de legitimação do movimento. Definem, por esta razão, o *território* da formação das lideranças, nas experiências de ocupação e resistência, nas reivindicações de políticas públicas e no aprendizado coletivo na arena viva da cidade. A esse espaço denso de lutas urbanas vão se agregar as assessorias com outros saberes e linguagens em reforço ao forte caldo político formado na base pelos movimentos sociais. Entretanto, não eram apenas técnicos engajados na formação de lideranças de base comunitária; eram militantes com formação técnica, com perfil ideológico de esquerda ou centro-esquerda comprometidos com reformas sociais nas cidades e com o restabelecimento do regime democrático e, portanto, quadros políticos mobilizados pelas mesmas causas.

Muitas das lideranças fundadoras das entidades criadas nos anos 1980 participaram das mobilizações pela democratização do país articulando suas pautas específicas com a agenda mais ampla colocada naquele contexto. Participaram da campanha Diretas Já! de 1982

⁴⁵ Nelson Saule Junior, dirigente do Instituto Pólis. Relatório de Reunião de Coordenação do FNUR, realizada nos dias 26 e 27 de janeiro de 2017, obtida por meio eletrônico (e-mail) e encaminhada pelo Instituto Pólis.

que, embora não tenha alcançado seu maior objetivo de convocação das eleições diretas para presidente, mostrou a enorme capacidade de mobilização da sociedade civil. A campanha eleitoral de 1986 e a perspectiva de elaboração da nova Constituição Federal representou um momento de agregação de forças e articulação dos movimentos sociais. Foi constituído o Movimento Nacional pela Constituinte em janeiro de 1985, responsável pela articulação dos plenários Pró-Participação Popular na Constituinte, com atuação descentralizada nos estados (CUNHA; PINHEIRO, 2009; SILVA, A., 1991; SILVA, É., 2003). Esse movimento foi responsável pela divulgação da “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, um manifesto⁴⁶ pela garantia de que a atribuição da Constituinte fosse exclusivamente de elaboração da Constituição Federal e pela participação da sociedade civil. Foi também elaborado um outro Manifesto, com mais de 400 mil assinaturas pelo direito à apresentação de emendas de iniciativa popular (CUNHA; PINHEIRO, 2009).

O movimento pela reforma urbana vai se formar, portanto, sob o impulso de um grupo diversificado de agentes sociais com vínculos ideológicos e partidários distintos e com saberes e experiências também diferenciados. Essa pluralidade e heterogeneidade marcam a constituição do movimento pela reforma urbana desde a sua origem (GUSSO, 2012, 2013; KLINTOWITZ, 2015; SILVA, A., 1991; SILVA, É., 2003). Havia, entretanto, algumas condições postas pelo contexto capazes de unificar a compreensão da realidade a ser transformada e dos propósitos em ação. Duas dessas condições, totalmente imbricadas, foram fundamentais na unificação das pautas: 1) a luta pela democratização e a consciência da força da sociedade civil diante de um regime enfraquecido e a certeza da opção tática de ação na Constituinte; e 2) um ideário em construção, de uma ética social urbana. Havia, portanto, uma agenda comum, sobreposta aos objetivos e às agendas específicas de cada entidade e aos alinhamentos ideológicos e vínculos partidários.

Em janeiro de 1985, o movimento pela reforma urbana constituiu-se enquanto coletivo unificado. Nesse contexto de forte impulso mobilizador em um momento “[...] em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política, e eram capazes de construir um discurso e uma prática social marcados pela autonomia.” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009, p. 259). A ideia de reforma urbana, recuperada como num recuo do

⁴⁶ O documento, elaborado pelo jurista Godofredo da Silva Teles Júnior foi assinado pela CUT, Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e Sindicatos dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo.

tempo das propostas de reformas de base interrompidas pelo regime militar, ganha seu segundo esboço conceitual em 1986, sendo definida como “[...] uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009, p. 260). Essa *nova ética* ainda não formulada em termos de ideal de futuro era o fundamento dos ânimos de democratização ampla da sociedade e retomada da agenda da política urbana em um momento de muitas expectativas em relação a alternativas de futuro. Muda-se a tônica das reivindicações apresentadas, entendida agora como *direito*, introduzindo como dimensão a politização da questão urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009; SILVA, A., 1991; SILVA, C., 2002).

Como resultado das mobilizações sociais foi garantido o direito de apresentação de emendas populares à Constituinte quando subscritas por mais de 30.000 assinaturas. Nesse sentido, foram construídas diversas articulações de movimentos sociais para a elaboração de emendas populares. Como resultado, 122 propostas de emendas populares assinadas por 12.264.854 eleitores e dessas, 83 aceitas (BASSUL, 2004; GUSSO, 2013; KLINTOWITZ, 2015; SILVA, É., 2003). O Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) elaborou a Emenda Popular da Reforma Urbana que recebeu o nº 63/ 1987, cujo conteúdo incorporava as principais reivindicações dos movimentos sociais de política urbana, algumas já integrantes da agenda formulada no Seminário realizado em 1963. Na elaboração da emenda foi fundamental a participação das assessorias técnicas reunidas principalmente na Ansur, Instituto Pólis e Fase e nas entidades profissionais.

O MNRU reunia as principais entidades engajadas em torno do ideal da reforma urbana. Com essa capilaridade conseguiu organizar forte campanha e coletar mais de 130 mil assinaturas. A Emenda nº 63/1987 contou com a participação direta de seis entidades nacionais: Ansur, FNA, Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, e apoio de 48 entidades estaduais e locais (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009).

Uma outra emenda elaborada pela Conam, sob o nº 115/87, com conteúdo específico do direito à moradia, foi também apresentada. Essa emenda representou a demarcação de posição de uma das forças políticas do movimento, alinhada com o PCdoB, com apresentação de arrojadas propostas de afirmação do direito social à moradia, como a precedência e o predomínio do direito à moradia sobre o direito de propriedade, vinculação de 15% da receita tributária da União e 25% dos estados e municípios ao programa de

moradia popular e mínimo de 10 m² de área útil por pessoa na casa (KLINTOWITZ, 2015). Importante lembrar que na ocasião, a legitimidade e as opções táticas da Conam eram questionadas pelas demais entidades e articulações do movimento popular. A emenda obteve, relativamente, reduzido número de assinaturas o que, segundo a opinião de Luiz Paulo Ferreira, coordenador nacional da Ansur, comprovava a sua frágil inserção junto às entidades locais e equívocos nas escolhas táticas:

No ano passado, no processo da Constituinte, entramos numa plenária junto com a CONAM, mas escolhemos dois caminhos distintos. A CONAM preferiu manter sua presença nas plenárias nacionais. Há até uma pessoa, o Firmino Trindade, que ficou como lobby da Constituinte e João Bosco ficou nas coordenações. Preferimos buscar assinaturas, fazer movimentos, atos políticos e tal. Eles propuseram duas emendas, uma sobre moradia e outra sobre transporte. E nós a da Reforma Urbana. Em uma reunião, disseram que a CONAM tem não sei quantas mil associações... Eles não colheram nem 60 mil assinaturas para cada emenda. [...] (UMA AVALANCHE..., 1989, p. 49).

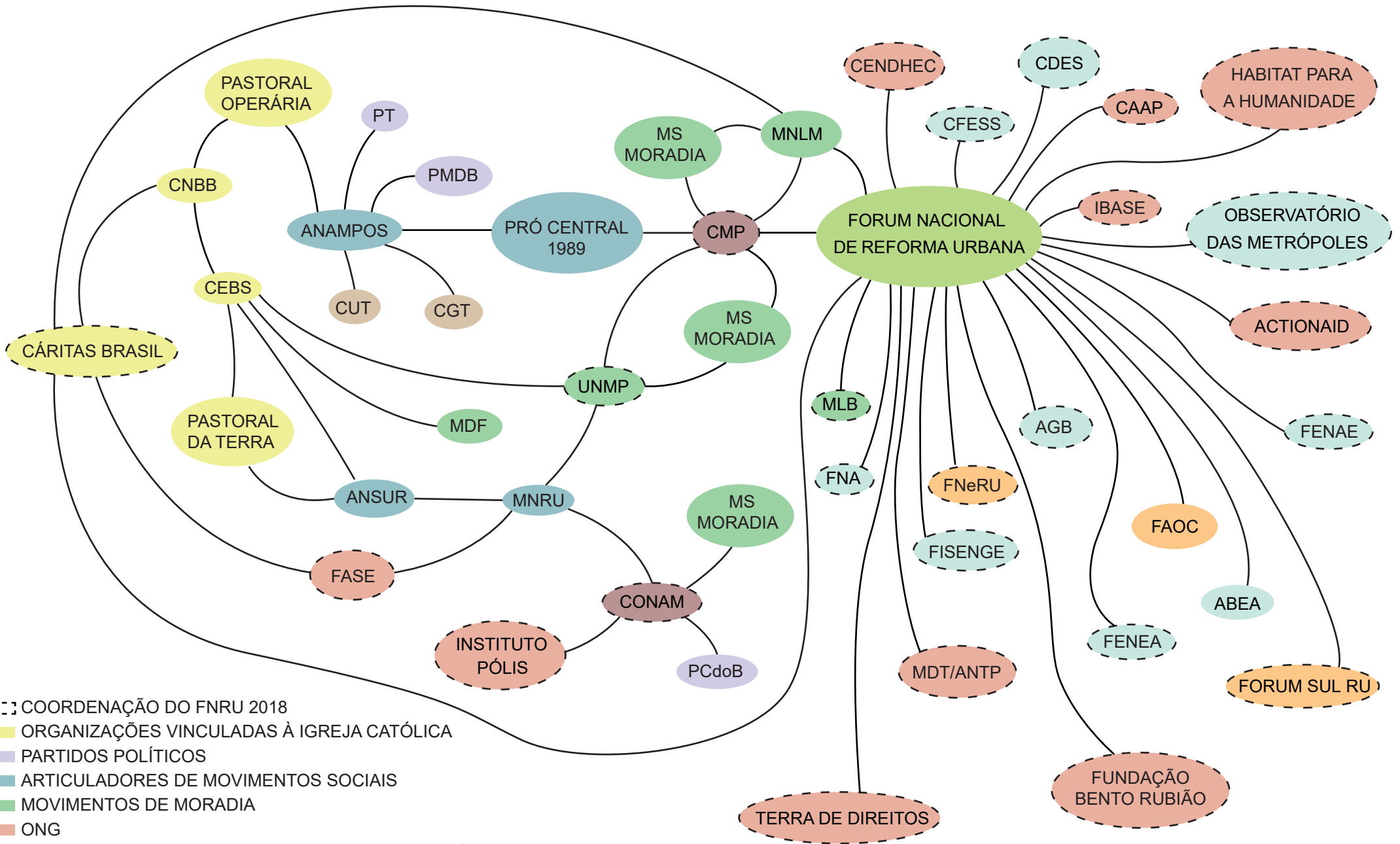
Os caminhos táticos traçados pela Conam, conforme colocado por João Bosco, liderança da Confederação atuante na ocasião, incluíram debates nos estados, manifestações públicas, participação nas audiências públicas e subcomissões temáticas da Constituinte. Cinco emendas foram apresentadas, incluindo a de moradia e a de transportes, duas junto com outros movimentos, com a coleta de assinaturas além do número mínimo exigido. De acordo com o João Bosco, a atuação da Conam buscou ampliar a interlocução com outras pautas, além daquelas relacionadas às reivindicações comunitárias, permitindo que a entidade “[...] estivesse presente se solidarizando com todas as lutas do povo, desenvolvidas por outros setores organizados da população” (CONGREGANDO..., 1989, p. 20).

No processo de elaboração da Constituição, o MNRU recorreu à articulação com os deputados constituintes comprometidos com as pautas da reforma urbana, junto às pressões diretas para emplacar as proposições apresentadas. O PCdoB contava com cinco deputados constituintes e o PT com dezesseis (BRASIL, [1988]), mas as buscas de alianças ampliavam-se quando possível em uma correlação de forças interna desfavorável. Entre 1º de fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, os trabalhos na Constituinte desenrolam-se sob o forte ativismo dos movimentos sociais, na disputa de hegemonia em uma arena pouco conhecida e cheia de armadilhas e ardis próprios a um espaço e contexto permeados por interesses conflitantes e disputados em condições desfavoráveis aos movimentos sociais (BURNETT, 2009).

O processo de articulação dos movimentos sociais na elaboração da Constituição Federal deixou um importante legado circunscrito não apenas à experiência de participar da elaboração da lei maior do país, às conquistas e ao aprendizado das derrotas. Foi especialmente importante por criar “[...] um novo significado nas relações entre o campo jurídico-institucional e os movimentos sociais” (SILVA, A., 1991, p. 5) e por promover um deslocamento de escala (local para nacional) com implicações na abertura de horizontes de ação (da visão da realidade brasileira) e perspectiva de futuro (ampliação das perspectivas de conquistas sociais). Em outra linha de reflexão Burnett (2009) avalia a abertura à interlocução com os movimentos sociais no processo Constituinte como uma estratégia dos grupos dominantes para arrefecer os ânimos dos movimentos sociais e delimitar o campo jurídico (e técnico) como a arena de embates em um contexto de efervescência dos movimentos sociais. Independente dos propósitos inscritos, esse processo de articulação e participação na Constituinte representou um divisor de águas quanto à definição do rumo que o movimento de reforma urbana especificamente iria tomar.

Em 1988 o MNRU vai se constituir como coletivo organizado com a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, na vigência da nova Constituição Brasileira. A **Figura 1 – Diagrama do Processo de Criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e sua Composição Atual**, apresentada na sequência, mostra as articulações na formação do movimento nacional pela reforma urbana e a sua constituição e consolidação enquanto Fórum.

FIGURA 1 - DIAGRAMA DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA E SUA COMPOSIÇÃO ATUAL



- [- - -] COORDENAÇÃO DO FNRU 2018
- ORGANIZAÇÕES VINCULADAS À IGREJA CATÓLICA
- PARTIDOS POLÍTICOS
- ARTICULADORES DE MOVIMENTOS SOCIAIS
- MOVIMENTOS DE MORADIA
- ONG
- ENTIDADES PROFISSIONAIS, ESTUDANTES E ACADÊMICAS
- FÓRUNS REGIONAIS
- CENTRAIS SINDICAIS
- CENTRAIS DE MOVIMENTOS

Elaboração própria, 2018.
 Fonte: GUSSO, 2013; Sites oficiais das entidades e do FNRU; Entrevistas

2.1.3 Consolidação do Fórum Nacional da Reforma Urbana como Instância de Articulação e Ação na Política Urbana

Com a evidente demonstração de força política do MNRU e capacidade de articulação, mesmo com os objetivos não plenamente alcançados, a orientação foi seguir adiante de maneira mais organizada. Ainda em 1988 foi realizado o 1º encontro do Fórum Nacional de Reforma Urbana e, desde então, o movimento constitui-se de forma mais orgânica e vem se afirmando como principal referência da sociedade civil brasileira no campo da política urbana, principalmente por aglutinar os movimentos sociais de moradia de abrangência nacional. O 2º encontro, no ano seguinte, aprovou a Carta de Princípios⁴⁷, contendo a definição da função social da propriedade como o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano e o direito à cidadania em sua dimensão política de participação social e de acesso a condições de vida dignas e “[...] usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado” (DE GRAZIA, 1990, p. 90), marcos das formulações conceituais e programáticas da reforma urbana. O direito à cidade já comparecia como ideal de conquista da cidade.

O contexto de criação e consolidação do Fórum, sob vigência da Constituição Federal de 1988, insere-se no início do período demarcado por Avritzer (2009, 2012) como a segunda fase da democratização brasileira, marcado por uma certa interdependência entre sociedade civil e Estado. Essa característica começa a ser desenhada com a criação e funcionamento dos conselhos de políticas, inicialmente aqueles integrantes das estruturas de gestão da saúde e da assistência social e depois em outras áreas, inclusive na política urbana. A participação direta em governos de esquerda e centro-esquerda também foi determinante na reconfiguração das estratégias dos movimentos sociais e dos perfis de atuação. Essas experiências nos governos progressistas orientam para a priorização da arena institucional do FNRU e definem uma opção tática duradoura na sua história.

Muitos dos agentes sociais do FNRU experimentam uma relação com o Estado mais próxima na participação direta e na interlocução com essas administrações municipais e, dessa forma, o associativismo militante e reivindicatório da segunda metade dos anos 1980

⁴⁷ O encontro, ocorrido entre os dias 28 e 29 de outubro de 1989, reuniu representantes do movimento popular, profissionais e assessorias com o objetivo de definir os princípios orientadores dos instrumentos de política urbana na perspectiva de “[...] democratização da gestão e ampliação do direito à cidade”. (DE GRAZIA, 1990, p. 89).

não consegue se sustentar por muito tempo. Os anos 1990 inauguram um momento de recondução das estratégias e táticas dos movimentos sociais e não apenas do FNRU, buscando maior aproximação com o Estado. Além das características destacadas por Avritzer (2012), o ativismo assume, nesse período, um caráter mais operativo e propositivo e menos reivindicatório ou, nas palavras de Gohn (2013, p. 240) “mais estratégico” e orientado pela “participação cidadã”. Nessa concepção, ganha centralidade a orientação para a política pública e um sentido difuso de coletividade, com perda dos componentes político e ideológico marcantes na atuação dos movimentos sociais e das ONGs de assessoria dos anos 1980.

Com uma abordagem comparativa na busca de identificação das características marcantes da atuação da sociedade civil brasileira, Gohn (2013) atribui a estas organizações, nos anos 1970/1980, um papel de apoio aos movimentos sociais e populares, diferenciado do período que inicia nos anos 1990, produtivista e orientado para a formulação e implementação de políticas públicas. No primeiro período, definido como a fase movimentalista ou militante, predomina uma atuação voltada para a luta contra o regime militar e pela democratização do país, contribuindo para o fortalecimento da representatividade e formação política das organizações populares. No segundo, passam a predominar, segundo a autora, ONGs com um perfil de atuação voltado para a colaboração com o Estado no exercício das suas tradicionais funções, com práticas ancoradas no planejamento estratégico e na atuação por projetos. Muitas dessas organizações foram criadas por iniciativa de empresários e grupos econômicos, com discursos alinhados com as agências de financiamento internacional. De acordo com Gohn (2013) o processo Constituinte e a promulgação da nova Constituição brasileira em 1988 representam o divisor de águas na ruptura com a tradição de ser contra o Estado. Essa caracterização das ONGs, apresentada por Gohn (2013), sem generalizar, permite inferências sobre processos de despolitização e opção prioritária da ação na esfera controlada do Estado ou do mercado a partir dos anos 1990, com a emergência do chamado terceiro setor.

Apesar dessas características gerais atribuídas às ONGs no contexto dos anos 1990 predominam, entre as ONGs integrantes do FNRU, qualidades associadas ao perfil militante, embora não imunes às influências do produtivismo. No período mais recente dos governos dos presidentes Lula e Dilma, constata-se, por exemplo, maior abertura para a captação direta de recursos e implementação de projetos sociais, inclusive execução de obras de

habitação social. Houve mudanças nos modelos de sustentação financeira de algumas entidades, que passaram a contar mais frequentemente com o apoio financeiro de fundações empresariais, a exemplo da Fundação Ford,⁴⁸ e com recursos oriundos de projetos desenvolvidos por meio de convênios ou contratos com o Estado. Como meio de sustentação do ativismo na política urbana, as ONGs, mesmo aquelas com tradição na assessoria aos movimentos populares, realizam projetos com recursos públicos, provenientes de acordos de empréstimo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), oriundos de captação externa de fundações e ONGs internacionais e realizam serviços de consultoria, em processos competitivos com empresas em licitações públicas.⁴⁹ Esses recursos, inclusive, são utilizados para viabilizar a participação dos movimentos sociais em reuniões do FNRU.

Os movimentos também buscaram, a partir dos anos 1990, ampliar meios de sustentação financeira das suas lutas mediante captação de recursos de ONGs internacionais. Em período mais recente, passaram a executar diretamente empreendimentos de habitação de interesse social em modelos autogestionários, viabilizando a “profissionalização” de lideranças. Essa postura é motivo de críticas pelo fato de legitimar processos de esvaziamento do papel do Estado e ainda por desviar a orientação dos movimentos sociais para políticas setoriais e interesses específicos de segmentos, com implicações na despolitização e regressão da agenda da política urbana. Para Orlando Júnior, Representante do Observatório das Metrópoles, o foco em políticas particularistas e instrumentais, a exemplo do Minha Casa Minha Vida, representou o engessamento da agenda política dos movimentos e o comprometimento da insurgência (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b). Essa opinião é rebatida por Marcos Cosmo, representante da UNMP:

Não é verdade que o MCMV engessou os movimentos. A avaliação que os movimentos têm é diferente e fica claro que nós fazemos uma luta de rua dentro do capitalismo, resta saber quais são as estratégias e a prática de cada movimento no que diz respeito de como trabalhar para mudar esse monstro que está aí, com essa força da direita conservadora (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

⁴⁸Entre as entidades integrantes do FNRU, a Fundação Ford aporta recursos para projetos da Fase, do Instituto Pólis, da ActionAid Brasil, Caritas Brasil, Ibase e Terra de Direitos.

⁴⁹ Na relação de parceiros da Habitat para a Humanidade constam o Governo Federal do Brasil, Governo do Estado do Ceará, Governo do Estado da Bahia/Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Conder). O Instituto Pólis presta serviços de consultoria para entes públicos na elaboração de planos e projetos (INSTITUTO PÓLIS, 2017).

Essa discussão evidencia a tensão entre campos distintos dentro do Fórum, cujas especificidades são evidenciadas nos papéis e na forma de atuação: o campo das assessorias e o campo dos movimentos. Entretanto, a sua longa história de luta unificada no espaço público, permite afirmar a capacidade de construir alianças e combinar o jogo político, tanto na institucionalidade quanto nas mobilizações, em processos resolutivos conflituivos, porém ancorados em uma leitura consensuada sobre realidade urbana e nos princípios norteadores da ação política. Da mesma forma, as diferentes agendas, formas de atuação e meios de sustentação adotados pelas entidades foram historicamente assimilados no interior do Fórum, em respeito à autonomia e às diferenças de papéis e pelo reconhecimento da complexidade de construção da unidade na ação política. É ilustrativo o depoimento de Serginaldo, representante do MLB, na Reunião de Coordenação do FNRU, em 2017:

Uma das particularidades desse fórum é o poder de aglutinar diversos setores, diferente de outras frentes, por exemplo, a Frente Brasil Popular é basicamente sindical. Aqui é mais diversificado, aglutinando mais atores. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

O caráter heterogêneo do FNRU é considerado um atributo importante na sua afirmação pública como coletivo de representação, apesar das dificuldades internas de unificação de posições quanto aos conteúdos das agendas e métodos. Na composição do Fórum sempre estiveram presentes os principais movimentos nacionais de luta por moradia, associações de classe e ONGs. Em 2002 compunham a coordenação três ONGs, três movimentos (CMP, UNMP e MNLM) e três entidades de classe (SILVA, C., 2002). No período mais recente, o FNRU ampliou a composição da coordenação com o ingresso de ONGs internacionais e do MLB, um movimento nacional criado em 1998. Participam atualmente da coordenação do FNRU cinco movimentos, seis entidades profissionais, uma entidade de pesquisa, nove ONGs locais, três ONGs internacionais por meio de suas respectivas bases locais; uma rede em defesa da mobilidade; uma entidade estudantil e três fóruns regionais: Fórum Nordeste de Reforma Urbana (FNeRU), Fórum Sul de Reforma Urbana e Fórum Urbano da Amazônia Ocidental (FAOC).⁵⁰

⁵⁰ Participam da coordenação do FNRU as seguintes entidades: Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (Fenae), Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (Fisenge), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis), Fase, CENDHEC, Terra de Direitos, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), MDT, Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA), Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP), Caritas Brasil, Centro de Direitos Econômicos

As entidades mais antigas, como a Ansur, o Ibase, a Fase, a Fundação Bento Rubião, o Instituto Pólis, a Cearah Periferia e o Cendhec desenvolvem ações junto aos movimentos sociais na organização e formação nas áreas de moradia, políticas urbanas e direitos humanos. Com o tempo, algumas delas diversificaram a sua atuação adentrando as áreas ambiental, de gênero, juventude, raça, economia solidária e segurança alimentar. Das ONGs mais recentes, a Terra de Direitos desenvolve as suas ações em um recorte diferenciado, centrado na questão da terra e na mediação de conflitos fundiários.⁵¹ Os movimentos têm caminhado no mesmo sentido com a emergência de novas pautas como a questão da juventude (captura pelo tráfico e genocídio de jovens negros)⁵², além de outras.

O Instituto Pólis, o Ibase, a Fase, a Fundação Bento Rubião, a Cearah Periferia e o Cendhec estão filiados à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), entidade fundada em 1991. O vínculo com a Abong de antemão impõe um recorte dentro de determinados princípios gerais alinhados ao ideário da reforma urbana de compromisso com a democracia e o fortalecimento dos movimentos sociais. A rede não admite como associadas as entidades vinculadas a Igrejas, organizações sindicais, partidos políticos ou empresas, mesmo aquelas aderentes aos princípios gerais previstos no seu Estatuto Social. Os critérios de associação estabelecidos pela Abong revelam-se no pequeno número de filiadas: 271 em 2006, com 20 declaradamente atuantes na política urbana (AVRITZER, 2009). Hoje a rede apresenta-se com 240 associadas, registrando a redução em relação ao número trazido por Avritzer para 2006. Para a Abong (2017):

[...] são consideradas Organizações Não Governamentais-ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

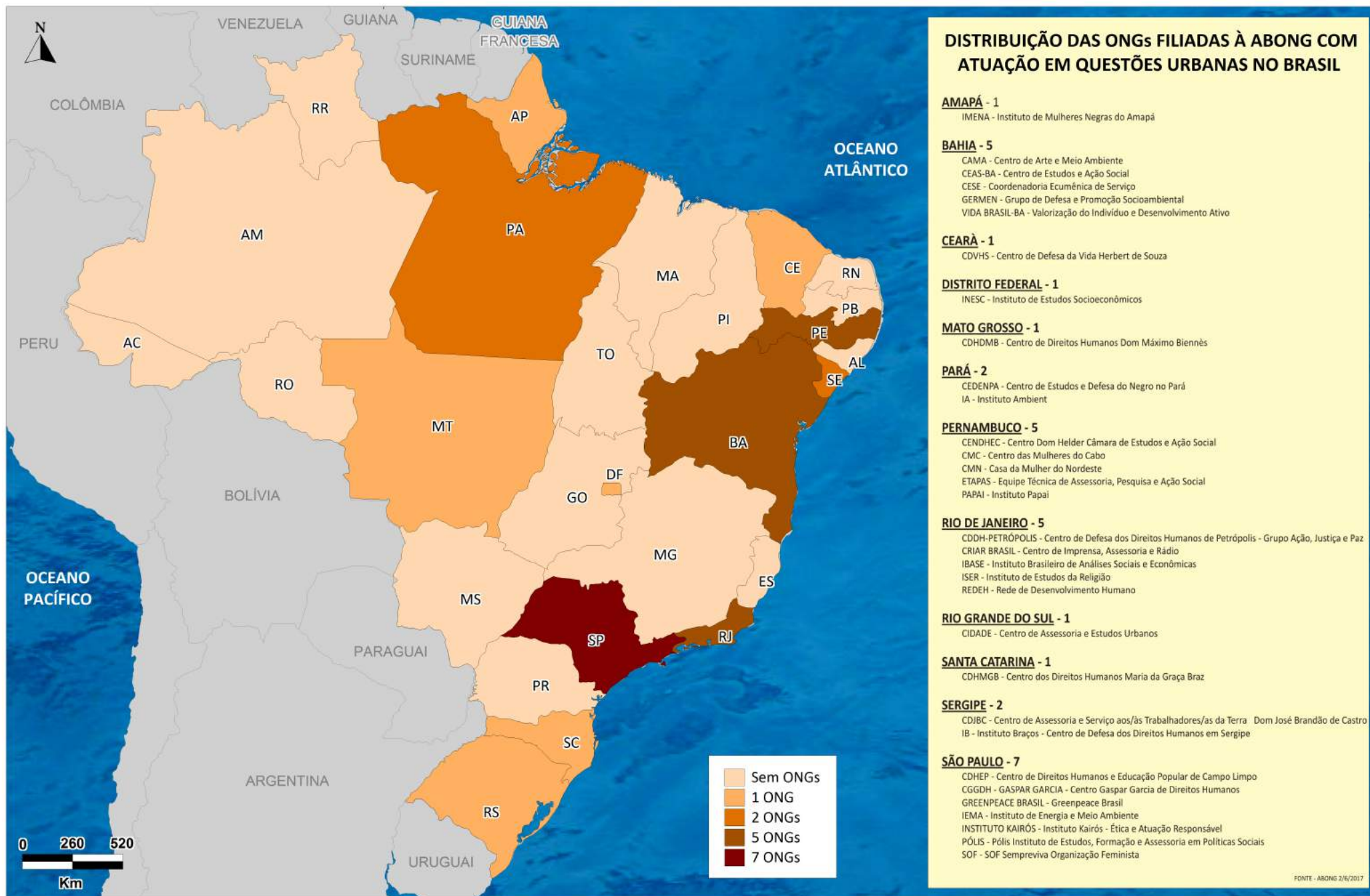
A Abong congrega as mais antigas e importantes ONGs integrantes do FNRU e outras declaradamente atuantes na temática urbana não vinculadas ou presentes na órbita do Fórum. A distribuição geográfica dessas organizações por estado mostra maior concentração no estado de São Paulo, seguida do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco como apresentado

e Sociais (CDES), Cearah Periferia, Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (Abea), Fundação Bento Rubião – Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Rede Observatório das Metrôpoles, ActionAid Brasil, Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Habitat para a Humanidade, Fórum Nordeste de Reforma Urbana (FNeRU), Fórum Sul de Reforma Urbana e FAOC. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017a).

⁵¹ O Instituto Pólis atua nas áreas ambiental, juventude e segurança alimentar, a Fase na área ambiental, de gênero, juventude e segurança alimentar, a Cearah Periferia tem uma atuação ampla na questão racial, de juventude, economia solidária e outras.

⁵² Informações coletadas em entrevistas com representantes da Conam e UNMP.

no **Mapa 1 – Distribuição das ONGs filiadas à Abong com Atuação em Questões Urbanas no Brasil**. É representativa também a quantidade de estados sem atuação de ONGs filiadas à Abong que declaram engajamento em questões urbanas (ABONG, 2017).



MAPA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS ONGs FILIADAS À ABONG COM ATUAÇÃO EM QUESTÕES URBANAS NO BRASIL
Elaboração própria.

Não houve, ao longo do tempo, mudanças significativas no perfil geral das entidades atuantes e nem mesmo nas escolhas táticas do FNRU. Os movimentos de moradia e a ONGs de assessoria continuaram presentes *dando o tom* da atuação do Fórum. Quanto às opções táticas, logo nos primeiros anos de sua existência, a atuação do Fórum ocorreu principalmente no vasto campo institucional, no parlamento e no executivo, com qualificada formulação técnica e jurídica dos conteúdos da agenda. Tem sido importante a participação das assessorias técnicas, sobretudo da Ansur nos primeiros anos, do Instituto Pólis e da Fase, na formação técnica e política de lideranças ligadas ao movimento popular. Essas entidades estiveram presentes desde o processo inicial de formação do MNRU, posicionando-se como instâncias de suporte à organização do movimento popular.

O Observatório das Metrôpoles passou a ocupar importante espaço na formulação teórica e propriamente das agendas de militância do coletivo a partir dos anos 1990. O seu papel na formulação da agenda, formação da militância e mediação dos conflitos e contradições internas do FNRU na construção de consenso, o credencia como destacado “intelectual orgânico” na acepção gramsciana.⁵³ Papel semelhante é exercido pela Fase e pelo Instituto Pólis, responsáveis por publicações sobre temas urbanos, pela sistematização dos repertórios e proposições dos movimentos populares e do Fórum, instrumentos e experiências de políticas públicas. Com objetivos e linhas de atuação distintas, essas entidades tiveram e ainda conservam relevante papel na formação de lideranças do movimento popular, particularmente do movimento de reforma urbana.⁵⁴ Os documentos de formação e a produção técnica dessas entidades, escrita e digital, além de instruir o debate sobre a questão urbana e fermentar a ação política no campo, são referências para profissionais atuantes na política urbana.

⁵³ Na leitura de Semeraro (2006, p.135) os intelectuais orgânicos seriam aqueles que, “além de especialistas na sua profissão que os vincula ao modo de produção do seu tempo, elaboram uma concepção ético-política que os habilita a exercer funções culturais, educativas e organizativas para assegurar a hegemonia social e o domínio estatal da classe que representam.” Para Gramsci, a natureza da atividade intelectual não deve ser buscada naquilo que lhe é intrínseco, mas no sistema de relações em que a sua atividade se encontra no conjunto das relações sociais e permite perceber as suas funções organizativas e conectivas no processo de construção de hegemonia (LIGOURI; VOZA, 2017).

⁵⁴ O Observatório das Metrôpoles desenvolve desde 1999 o Programa Interdisciplinar de Formação em Políticas Públicas e Direito à Cidade: Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Planejado no âmbito do programa INCT Observatório das Metrôpoles os cursos de formação são realizados anualmente em diversos municípios, em articulação com universidades e ONGs (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011). O Instituto Pólis, da mesma forma, mantém agenda regular de formação e desenvolve oficinas sobre temas específicos. Desenvolveu, inclusive, jogos interativos de aplicação de instrumentos de política urbana e ambiental.

Essa convivência entre os movimentos de base e as ONGs (antigas e novas) no Fórum sempre aconteceu de forma colaborativa, mas não sem grandes tensões. O debate aberto e a ação cooperada marcaram a história do FNRU e sustentaram a sua condição de referência nacional dos movimentos de política urbana. Essa capacidade de construir orientações políticas pactuadas em um coletivo muito diversificado sustentou-se em razão da divisão de trabalho, em certa medida incômoda para os movimentos, com o papel de direção e formulação programática geral atribuído às ONGs e o papel de legitimação e ancoragem política exercido pelos movimentos. Essa aliança, mesmo com os problemas do dia a dia, acentuados ou diluídos, em face às conjunturas e aos movimentos internos de acomodação política, tem sido frutífera no aprendizado coletivo e no reforço do instrumental de luta. O acúmulo de repertórios e as trocas proporcionadas pelos aportes de conteúdo e agregação de experiências das diferentes entidades são reconhecidos principalmente por agentes engajados nos primeiros anos do movimento pela reforma urbana:

Inovador neste movimento de Reforma Urbana é que existe uma íntima convivência dos setores que trabalham na produção intelectual com os movimentos populares [...] Olha, essa aproximação da pessoa que tem uma profissão teórica com o movimento popular, existia, mas agora existe de forma mais intensa. Alguns trazem a contribuição da experiência da reflexão teórica e os movimentos populares trazem a contribuição das suas experiências na área da prática, do dia-a-dia, da convivência com o povo, e esse casamento, essa junção dessa convivência produz propostas muito avançadas que eu acho que estão ajudando demais a mostrar caminhos para a gente ter transformações profundas na sociedade brasileira. (SILVA, A., 1991, p. 28).⁵⁵

Houve uma “contaminação mútua”. Eu não seria quem sou, não teria a atuação profissional que tenho se não tivesse ‘feito minha cabeça’ no fórum, nessas articulações, com movimentos diferentes [...] o que fez me mover, questionar o que tinha aprendido, foi o contato direto com modos de ver diferentes. Eu me transformei por conta desse contato [...] todo mundo se transformou. (SILVA, C., 2002, p.152).⁵⁶

A valorização da histórica interação colaborativa entre assessorias e movimentos convive atualmente com disputas internas e compreensões distintas quanto aos papéis de cada um desses grupos sociais. Em momentos de crise, em geral associados a redefinições de rumos, as forças internas rearrumam-se. Nessas situações afloram subjetividades latentes relacionadas a questões mal resolvidas ou não enfrentadas em momentos de calmaria, como a discussão a respeito dos papéis das ONGs e dos movimentos. Com efeito, na

⁵⁵ Trecho de entrevista concedida por Luiz Paulo Teixeira Ferreira, liderança dos movimentos de moradia da zona leste de São Paulo e assessor da Ansur, a Ana Amélia da Silva. (SILVA, A., 1991).

⁵⁶ Trecho de entrevista concedida por Raquel Rolnik a Carla Almeida Silva. (SILVA, C., 2002).

conjuntura política atual, em que o Fórum avalia a sua trajetória e redefine a sua inserção política, esse tema ressurge em leituras distintas sobre a relação entre os dois campos, como observado no debate ocorrido em uma das reuniões de coordenação do FNRU. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b):

[...] a dicotomia entre movimentos e ONGs sempre está na agenda do dia do fórum, sempre teve dentro do Fórum a ideia de que os movimentos são apenas executores das atividades. E evidentemente os movimentos se incomodavam com isso, pois eram vistos como seres não pensantes, somente somos pensantes quando mobilizamos e estamos na luta. Então esse debate sempre volta. Por que na rua só se vê as bandeiras dos movimentos? Cadê a mobilização dos outros atores do FNRU? (Marcos Cosmo, UNMP).

Essa dicotomia de seres pensantes e tarefeiros é irreal, todos os processos que participamos nos últimos 4 anos são chamados pela construção coletiva, mas todos nós fazemos nossas escolhas de prioridades. E espero que tenhamos honestidade de assumir. Esse discurso, não vejo bandeira de ONG em manifestação, o programa de direito à cidade do Cendhec [Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social] é formado por 3 pessoas, não somos organizações de massa. (Alexandre, Cendhec).

[...] acho que essa dicotomia que foi colocada de ONGs x movimentos, que sei que há um histórico, mas acho que cria conflito que não deveria, isso é um bode na sala. Será que não tem como entender como é tão diferente o papel de cada ator nessa luta? Lidamos com outros movimentos sociais na terra de direitos e nunca houve nenhuma tentativa de se roubar protagonismo dos movimentos. (Luana, Terra de Direitos).

As divergências entre movimento sociais e ONGs fazem parte da discussão, mas temos na ação o elemento que nos une. Eu sou totalmente contra a questão da unanimidade dentro do fórum. Acho que muitas vezes tem uma minoria que se sobrepõe a uma maioria. E se formos pensar o fórum, temos que pensar quem opera o fórum. (Serginaldo, MLB).

Os conflitos decorrem principalmente da dificuldade de compreensão dos papéis, como pontuado pela representante da Terra de Direitos, mas sinalizam diferenciados aportes de força política, nem sempre relacionados à capacidade de mobilização em sentido amplo, própria dos movimentos sociais. O percurso de interlocução com a institucionalidade deu “poder de fogo” às ONGs pela importância atribuída à formulação técnica e jurídica na interlocução com os agentes públicos. Essas entidades gozavam, nesse espaço, das “vantagens de reconhecimento” (BOURDIEU, 2004, p. 13) pelo porte de um capital simbólico específico valorizado e legitimado pelas agências e agentes públicos. Nos momentos de pressão, seja por meio das mobilizações de rua e campanhas, ou mesmo no diálogo com o Estado compareciam os movimentos com sua capacidade de mobilização e pressão política.

Apesar dos conflitos envolvidos na distribuição de papéis dentro do FNRU, esse encaminhamento interno historicamente foi combinado na medida da necessidade de encaminhamento das lutas nas diferentes trincheiras e diante dos interlocutores externos envolvidos. No tratamento de questões internas, como a construção e priorização de agendas, movimentações táticas e outras, o equacionamento dos conflitos relacionados aos papéis fica mais difícil quando afloram questionamentos quanto à legitimidade da representação nas disputas de hegemonia pela condução política do Fórum, como mostra fala de Marcos Cosmo, representante da UNMP:

O que achamos é que hoje esse fórum não é extremamente de cúpula porque tem alguns movimentos que não permitem. Talvez também o que estamos querendo aqui é um fórum de pensadores, o pensador tem um papel importante, mas a base também tem, e um deve complementar o outro. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b)

As relações de força no Fórum são mediadas, em certo sentido, pelas conexões formadas internamente entre as entidades e suas representações ou com entidades e representações do coletivo, além das relações estabelecidas com o Estado, tema que será tratado adiante. Por meio da análise do sociograma da coordenação do FNRU, Gusso (2013) identifica disparidades quanto ao grau de conexão e centralidade dos agentes. Dentre as entidades de coordenação, apresentam maior centralidade a Fase, o Observatório das Metrôpoles, a CMP, o Instituto Pólis e a *ActionAid*. Essas entidades exercem o papel de intermediação, uma vez que muitas outras dependem delas para conectarem-se ao Fórum ou para acessar outras organizações. São, portanto, as que mais estabelecem contato com outras organizações da rede (GUSSO, 2013).

O estudo apontou também que, das cinco organizações com maior centralidade na rede, o Instituto Pólis, a CMP e o Observatório das Metrôpoles apresentam maior quantidade de conexões. Destas, a CMP apresenta maior centralidade por englobar movimentos de moradia e política urbana, como a UNMP e o MNLM, e estender a sua atuação a outros movimentos populares. O destaque do Instituto Pólis resulta da sua inserção em diversas redes nacionais e na América Latina. O Observatório das Metrôpoles conta com laboratórios de pesquisa em diferentes universidades, o que possibilita grande capilaridade nacional, mas não representa, necessariamente, o engajamento societário nos lugares e regiões onde está presente. Outras mantêm-se periféricas e dependentes das

organizações mais centrais para vincular-se ao conjunto da rede como a Fisenge, FNA, AGB, entre outras.

Há muitos anos, o FNRU busca uma atuação descentralizada por meio dos fóruns regionais e estaduais, estes atualmente sem atuação. Encontram-se atuantes o FNeRU e FAOC. O FNRU, desde os anos 1990, tem buscado a ampliação da sua rede por meio da atuação das entidades isoladamente em outros fóruns, a exemplo do Fórum Nacional de Participação Popular⁵⁷, do Fórum Brasileiro de Saneamento Ambiental, da Articulação Paulista do Direito à Cidade e do Fórum Brasil do Orçamento. A articulação com o Fórum Nacional de Participação Popular e a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, ainda nos primeiros anos de existência do FNRU, contribuiu, conforme pontuam Saule Junior e Uzzo (2009, p. 263) na “[...] maneira de tratar a questão da reforma urbana, fortalecendo a sociedade civil no seu discurso e nas suas ações”. Os temas passaram a ser discutidos com maior profundidade e fundamento conceitual. Na atual conjuntura, o FNRU busca o diálogo com a Frente Brasil Popular e com a Frente Povo Sem Medo na perspectiva de interação com agendas contestatórias mais amplas.

Em sua trajetória, entretanto, o FNRU não se colocou com muita abertura na agregação de novos agentes sociais nas suas instâncias de direção e execução, respectivamente a Coordenação Nacional e a Secretaria Executiva. Recentemente, novas ONGs passaram a fazer parte da coordenação do Fórum, mas não alteraram substantivamente a correlação de forças interna. Essas entidades não disputam a direção política do Fórum e se alinham sem maiores embates com as ONGs de assessoria com maior percurso no movimento pela reforma urbana. Entretanto, não é tão pacífica assim a incorporação de novos agentes sociais na Coordenação Nacional quando a dimensão política-ideológica presumidamente pode afetar o equilíbrio de forças do FNRU. Como relatado por Welington Bernardo, representante do MLB de Pernambuco, militante do Partido Comunista Revolucionário, o ingresso da entidade no Fórum encontrou dificuldades:

Passamos quase cinco anos para entrar no Fórum de Reforma Urbana. Foi duro. Passamos um ano para ser referendado pelo Fórum. As quatro parceiras nossas

⁵⁷ O Fórum Nacional de Participação Popular articula entidades em torno da gestão democrática das cidades e conta com a participação de entidades que também integram o FNRU (SILVA, C., 2002).

não permitiam. Mas faz parte, não é? Tem que quebrar algumas arestas, algumas amarras também.⁵⁸

Essa discussão sobre a ampliação e diversificação da composição do FNRU é antiga e se renova em diferentes conjunturas. No início dos anos 2000, dificuldades financeiras e organizacionais da Ansur, na ocasião à frente da Secretaria Executiva, junto com a priorização de outras agendas políticas por algumas entidades do Fórum, colocaram na pauta a necessidade de renovação e ampliação dos quadros, por meio da construção de uma plataforma mais atrativa (SILVA, C., 2002). A discussão centrava-se na dificuldade de assimilação da pauta da política urbana, quando tratada de forma mais global. Hoje a discussão ressurgiu com outros contornos e divide as posições no FNRU. Há consenso quanto a aproximar-se e dialogar com outros coletivos, mas é ponto controverso a incorporação de novas entidades no Fórum. Questiona-se sobre quais seriam esses agentes e de que forma e em que condições seriam inseridos:

Uma das particularidades desse fórum é o poder de aglutinar diversos setores, diferente de outras frentes, por exemplo, a frente Brasil popular é basicamente sindical. Aqui é mais diversificado, aglutinando mais atores. Sobre os novos atores, acho que temos uma dificuldade de reconhecê-los. E quando se fala novos atores, não é todo mundo que é novo ator, precisamos ter uma definição de quem são os novos atores [Serginaldo, representante MLB]. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Precisamos ter a capacidade de dizer que não podemos perder esse acúmulo que temos, há novos atores atuando, mas eles não podem vir aqui e impor agenda para a gente. Queira ou não, nós construímos com muita luta o que temos aqui. [Nazareno, representante do MDT/ANTP]. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Historicamente o núcleo operacional do FNRU esteve a cargo das ONGs. Recentemente os movimentos articularam-se e passaram a integrar majoritariamente a Secretaria Executiva do Fórum, em um momento crítico de redefinição de posicionamentos, diante da condução da política urbana governamental, cada vez mais desalinhada com a agenda da reforma urbana. Havia a crença, por parte dos movimentos, na possibilidade de fortalecer o segmento no coletivo, com a participação direta e cotidiana no encaminhamento das decisões tomadas na instância de coordenação. A condução majoritária da Secretaria Executiva pelos movimentos não cessou as tensões diante de visões diferenciadas sobre o papel dessa instância. Da parte

⁵⁸ Entrevista gravada, concedida por Welington Bernardo, representante do MLB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

dos movimentos, a expectativa de conformá-la como núcleo de orientação tática e, da parte das ONGs, o entendimento do caráter operacional da Secretaria Executiva. Como pano de fundo coloca-se a disputa de direção entre os dois segmentos no FNRU, como esclarece Nelson Saule, representante do Instituto Pólis:

Eu acho que essa questão que ainda se coloca sobre o protagonismo das ONGs atrapalha muito o andamento do fórum [...] Sobre a questão como o fórum está organizado, a secretaria executiva com 4 movimentos e 1 ong não funcionou, infelizmente! (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Coloca-se subjacente a compreensão de algumas entidades, antiga no Fórum, de que a direção do coletivo deveria estar a cargo dos movimentos populares, ficando reservado às demais entidades o papel de assessoria (SILVA, C., 2002). Na sua pesquisa, a autora identifica expectativas entre os agentes não correspondentes necessariamente ao que isoladamente as entidades estariam dispostas a assumir enquanto papel. Estaria aí posta a dificuldade, persistente até hoje no FNRU, de debater abertamente e enfrentar as divergências internas. Implicitamente, as tensões em torno da atribuição de papéis podem estar associadas a uma dificuldade de reconhecimento e legitimação recíprocos das assessorias e dos movimentos acerca das dimensões política e formuladora dos agentes nas suas atuações no FNRU.

O debate sobre os papéis exercidos pelos participantes do Fórum passou a ocupar maior espaço, à medida que as discussões sobre as orientações táticas tornaram-se mais acirradas, estando presente desde o final do primeiro mandato do presidente Lula,⁵⁹ diante do esvaziamento do Ministério das Cidades. Os processos de afirmação de posições e ocupação de espaço pelos agentes no Fórum passaram a ser pautados, cada vez mais, pelas relações estabelecidas com o governo, conjunturalmente mais ou menos fortes, mais ou menos relevantes diante da estratégia de cada entidade nesse espaço e das respostas do governo às suas demandas. O projeto comum de democracia popular estabelecido pelo primeiro governo do PT (GUSSO, 2014) começa a se desmanchar e as evidentes contradições vão se refletir no FNRU, nas diferenciadas leituras dos agentes sociais ali representados. Dito de outra forma, as mudanças nas formas de interação dos agentes da sociedade civil com o

⁵⁹ O primeiro mandato do Presidente Lula finalizou em 2006, mas, desde a saída do Ministro Olívio Dutra, com a reorganização de forças dentro do governo, o Ministério das Cidades foi perdendo força. Na gestão de Olívio Dutra, embora não se colocasse como uma estrutura forte no governo (exemplo disso foi a manutenção da vinculação da Caixa ao Ministério da Fazenda, apesar das tentativas feitas pelo grupo à frente do órgão nos primeiros anos de governo), era politicamente prestigiado pelo Presidente Lula (KLINTOWITZ, 2015).

Governo repercutem nas formas de inserção no Fórum e na sua dinâmica enquanto coletivo, inclusive na relação com o Estado.

É também motivo de questionamento, a concentração da atuação na região Sudeste e a presença da visão de “[...] que o Brasil gira entorno de Rio e São Paulo” como destacado por Marcos Cosmo, representante da UNMP (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b). O papel histórico exercido pela Fase e pelo Instituto Pólis, respectivamente com sedes no Rio de Janeiro e em São Paulo, explica parte do olhar sulista da questão urbana. Somam-se ainda a força política de outros agentes da região no movimento pela reforma urbana, dentre eles os movimentos sociais, como a UNMP e Conam, a presença de intelectuais militantes dos dois estados e a vasta produção acadêmica gerada nas instituições universitárias às quais se vinculam. O tratamento da questão atrela-se ao imperativo de superar a pouca capilaridade do Fórum em muitas regiões do país, diante da constatação da importância de maior aproximação às entidades locais. Há também uma dura crítica às posturas consideradas autorreferentes de entidades do sudeste por parte de entidades de outras regiões do país:

O Brasil é um país muito interessante, nós temos uma forma de luta diferente, uma cultura um pouco mais acentuada, o agente cultural mais acentuado. No centro-oeste, já não é tanto assim. E os companheiros sulistas querem achar que São Paulo dita toda regra para o Brasil inteiro. É um país que tem sua cultura diferenciada, as suas formas de lutas diferenciadas, mas, na prática mesmo, é um país que tem suas origens que temos que respeitar, cada localidade, mas acho que nosso foco tem que ser o mesmo, que é destruir essa oligarquia, esse sistema que nós vivemos (Wellington, MLB de Pernambuco).⁶⁰

Esse quadro inicial revela divergências nas táticas de luta do FNRU atravessadas por embates de ordem estratégica dentre os quais merece destaque a dificuldade de construção da agenda do Fórum na interação com as agendas das entidades. Como coletivo, o FNRU constrói as suas pautas com base na coalizão de forças com distintas orientações políticas e ideológicas e agendas específicas, com todas as tensões próprias à relação dialética unidade-distinção inerentes à construção de hegemonia (GRAMSCI, 2012). O encontro desses pontos de unificação, segundo a concepção gramsciana de hegemonia, não pode prescindir do alinhamento de visões de mundo e projetos de sociedade raramente presentes nos documentos analisados, tanto do FNRU, quanto das entidades.

⁶⁰ Entrevista gravada, concedida por Wellington Bernardo, representante do MLB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

Em estudo realizado sobre os quadros interpretativos da reforma urbana, Gusso (2014) identifica um certo alinhamento quanto ao diagnóstico da questão urbana e do próprio papel do Fórum. Os quadros de prognóstico (respostas para resolver ou modificar uma situação) e mobilização (construção dos motivos para o engajamento e ação) ainda estão em processo de construção, inscrevendo diferentes entendimentos sobre a agenda e as formas de realizar o programa de reforma urbana:

A produção desse quadro (prognóstico) não é homogênea, sendo que o poder está distribuído de forma diferenciada entre os atores, e a capacidade de produzir as interpretações é, portanto, um recurso que se encontra em disputa pelas organizações e pelos atores que compõem o FNRU. (GUSSO, 2014, p. 16).

Comparecem no debate questões de conteúdo e de métodos de construção desse programa na concepção e na ação política resolvidos diante do contexto e “janelas” que se abrem e se fecham nas arenas de disputa. Essa articulação, formada por um conjunto heterogêneo de agentes, com perfis político-ideológicos, orientações programáticas e formatos de organização diferenciados, opera em constante embate de forças na produção de hegemonia principalmente quanto às formas de atuação, sempre em equilíbrio instável. Com efeito, as mobilizações e articulações em torno da política urbana assumiram formatos e movimentações táticas específicas diante de conjunturas mais ou menos favoráveis ao alcance dos seus propósitos.⁶¹ Em alguns momentos, como no período de mobilização pela redemocratização e atuação no legislativo para emplacar a emenda pela reforma urbana, havia a combinação da dimensão estratégica (reestabelecer o regime democrático) com a dimensão tática (intervir no campo jurídico-institucional para ancorar o projeto político em marcos do direito formal). Essas dimensões conformaram uma condição de unidade com todos os contraditórios presentes internamente no FNRU e na relação com o Estado.

O que se observa como maior dificuldade para a construção de unidade no FNRU não é a heterogeneidade dos agentes e nem tampouco a reduzida capilaridade ou inserção local do FNRU constitui causa do que se poderia chamar de crise de hegemonia ou dificuldade de construção de consenso necessário ao fortalecimento do seu projeto político. Fragilidades orgânicas e de formação de identidade dificultam, de fato, a construção do “nexo dialético”

⁶¹ Há de se distinguir o momento fundador do ideário da reforma urbana, representado pelas articulações no curso das mobilizações pelas reformas de base, do movimento organizado no curso da retomada do regime democrático, ambos organicamente vinculados a princípios ético-políticos semelhantes, mas ancorados em *práxis* diferentes.

entre os movimentos estruturais e os movimentos de conjuntura (GRAMSCI, 2012), mas não chegam a comprometer o alinhamento em dimensões estratégicas do projeto político do direito à cidade, tais como a base de princípios, a formulação político-jurídica, a formação de quadros e a disputa da agenda da política pública.

2.2 MOVIMENTOS E COLETIVOS PELO DIREITO À CIDADE: UM NOVO CAMPO DE LUTA?

Alguns movimentos do campo da reforma urbana optaram por trajetórias não articuladas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana. Com estratégias e táticas de ação política relativamente mais autônomas⁶² e mais críticas frente a governos, inclusive os mais progressistas, esses movimentos articulam-se no campo específico da política urbana por meio da Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos (RU), fundada em 2007. Destacam-se, nesta linha, o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) Brasil⁶³, o MSTB da Bahia, o coletivo Direitos Urbanos (DU), as Brigadas Populares⁶⁴ e outros. Esses movimentos, segundo Evanildo Barbosa, representante da Fase, “[...]produziram uma ruptura política e analítica em relação a esse campo clássico da reforma urbana”⁶⁵. Também construíram articulações mais alinhadas às suas concepções ideológicas e opções estratégicas e táticas. Trata-se de uma articulação ainda em construção, mas com potencial de crescimento e fortalecimento. O MTST, um dos movimentos fundadores da RU, nesse momento de reflexão, crítica e reposicionamento dos movimentos sociais tem priorizado a construção da Frente Povo Sem Medo (FPSM), uma articulação mais ampla com respeito à

⁶² Para esta tese adota-se o conceito de autonomia formulado por Tatagiba (2010, p. 68) que entende essa condição “[...] como a capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores (aliados, apoiadores e antagonistas) a partir de uma liberdade ou independência moral que lhe permita codificar as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores. Por essa chave, a autonomia não pressupõe ausência de relação, mas a disposição e a capacidade de participar com o outro sem perder certa ‘distância crítica’ que permite colocar a própria relação como objeto de reflexão. Para isso é preciso ter poder e, no caso dos movimentos, esse poder advém da força dos vínculos mantidos com a sociedade civil.” Esse conceito pressupõe tensões entre os movimentos sociais e o sistema político, diferente da posição de negá-lo, como no contexto do regime autoritário, referindo-se, portanto, a um conceito mais relacional e que não delimita as fronteiras entre sociedade civil e sociedade política.

⁶³ O MTST Brasil atua em 10 estados: Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima e São Paulo (MTST, 2017).

⁶⁴ O site oficial do movimento faz referência à atuação nos estados de Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo (BRIGADAS POPULARES, 2017).

⁶⁵ Entrevista gravada, concedida por Evanildo Barbosa, representante da Fase, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 13 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

composição e agenda.⁶⁶ Além dos movimentos citados, fazem parte da RU movimentos de abrangência local, como o Movimento Ocupe Estelita (MOE) e o Movimento Passe Livre (MPL) conforme mostrado na **Figura 2 – Diagrama da Composição da Resistência Urbana - Frente Nacional de Movimentos**, apresentada na sequência.⁶⁷

A Resistência Urbana - Frente Nacional de Movimentos é uma articulação nacional de movimentos populares de luta por reforma urbana e direitos dos trabalhadores nas cidades, com atuação conjunta em vários Estados do Brasil.

A Resistência Urbana surgiu em 2007, unindo Movimentos na luta comum pela Reforma Urbana e o direito à cidade!

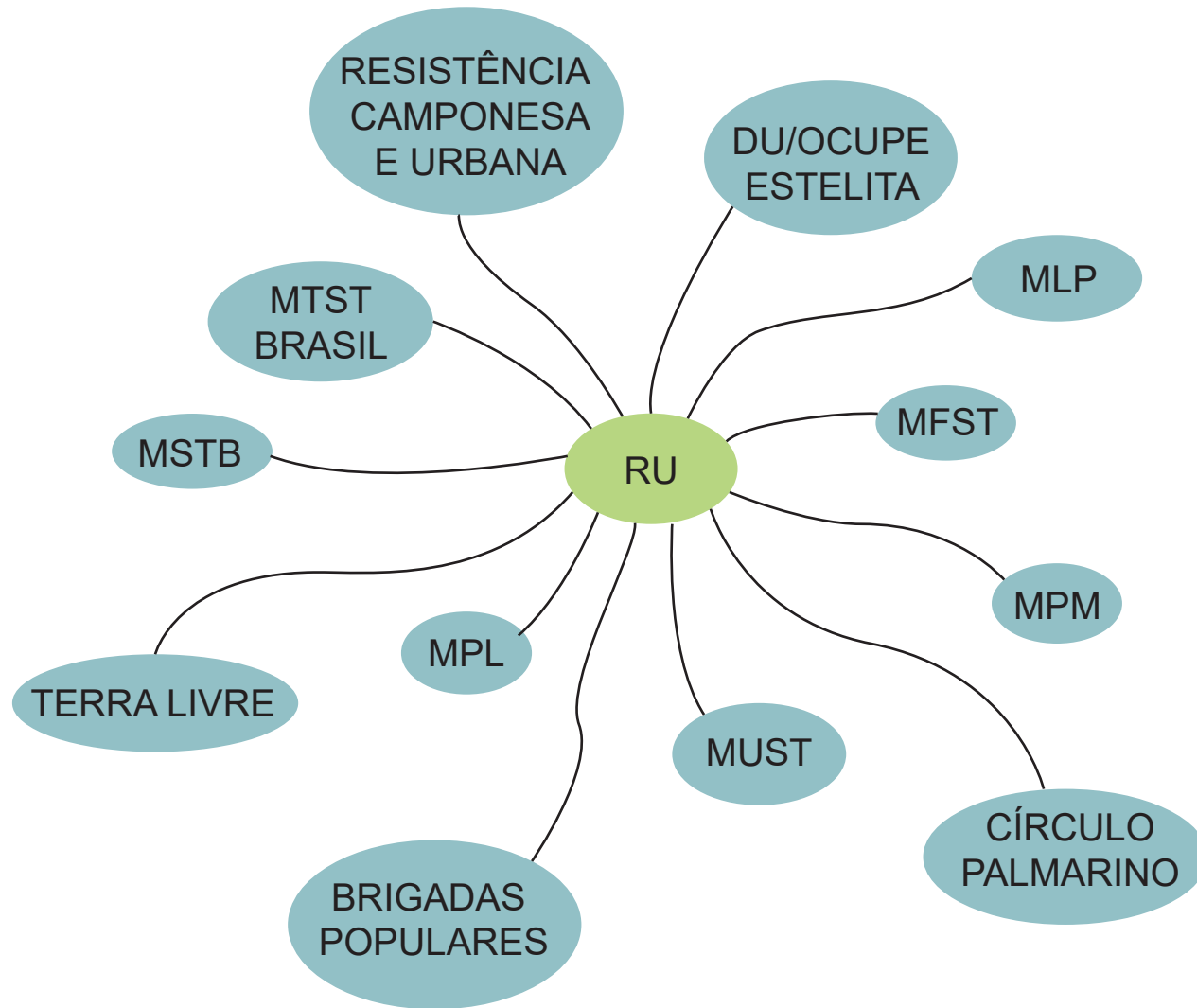
[...]

A Frente de Resistência Urbana é fruto de uma conjuntura bem específica de consagração de uma estratégia de conciliação de classes em que o modelo de participação social esteve muito próximo da institucionalidade. Visando responder a uma conjuntura na qual as contradições urbanas se amplificavam e em que a narrativa de defesa da reforma urbana no âmbito institucional se reduzia, a Resistência Urbana se conforma enquanto uma Frente Estratégica, que permitiu articular movimentos diversos na esfera nacional, com uma conformação mais ampla e plural. Entendendo que na estratégia de conciliação existe também uma anulação da política, do dissenso, do desentendimento e que a Resistência Urbana cumpriria o papel de visibilizar as contradições, os dissensos, os conflitos. (RESISTÊNCIA URBANA, 2017).

⁶⁶ Entrevista gravada, concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

⁶⁷ As informações encontradas sobre a composição da RU não são coincidentes nas fontes pesquisadas. O *blog* De Esquerda em Esquerda do Instituto Cultiva lista as seguintes entidades como integrantes da RU: Quilombo Urbano (MA), Círculo Palmarino (PA), MTST (PA), MTST (RR), MTST (AM), Movimento de Famílias Sem Teto (PE), Movimento dos Conselhos Populares (CE), Brigadas Populares (MG), Fórum de Moradia do Barreiro (MG), Ocupação Zumbi dos Palmares (RJ), MTST (RJ), Ocupação Chiquinha Gonzaga (RJ), Rede Contra a Violência (RJ), MTST (SP), Movimento Urbano dos Sem Teto (MUST-SP), MTL (SP), MPL (SP), Associação de Familiares (BA), MSTB (BA), MTST (DF). (INSTITUTO CULTIVA, 2009). O site do Movimento Terra Livre informa a seguinte composição: Círculo Palmarino, Movimento das Famílias Sem Teto, Movimento da Luta Popular (MLP), Movimento Popular por Moradia (MPM), Movimento dos Sem Teto da Bahia (MSTB), Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), Movimento Urbano dos Sem Teto (MUST), Resistência Camponesa e Urbana do Piauí e Terra Livre - Movimento Popular do Campo e da Cidade. (TERRA LIVRE, 2017). De acordo com Wagner Campos, representante do MSTB entrevistado em 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa, a Resistência Urbana integra ainda o Direitos Urbanos (DU) um coletivo com atuação em Recife e Fortaleza e as Brigadas Populares. Não foi possível confirmar a participação de alguns movimentos citados no *blog* De esquerda em Esquerda.

FIGURA 2 - DIAGRAMA DA COMPOSIÇÃO DA RESISTÊNCIA URBANA
- FRENTE NACIONAL DE MOVIMENTOS



Os movimentos articulados pela RU priorizam a luta política em campo aberto, na pressão e no enfrentamento, ancorada em uma visão crítica do modo como se estabelece a relação entre Estado e sociedade civil, como também no que diz respeito à forma de intervenção, conforme pontuou Evanildo, representante da Fase em entrevista concedida para esta pesquisa, entidade que também dialoga com esse campo. As principais lideranças estão vinculadas a partidos políticos de esquerda, como o Partido Socialismo e Liberdade (PSol), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU) e o Partido Comunista Revolucionário (PCR). Apesar de parte das lideranças reconhecer alguns avanços sociais trazidos pelos governos presididos pelo PT, assumiram uma postura crítica e de oposição estratégica e tática, apostando no fortalecimento político e ideológico das suas respectivas bases e, por isso, mantêm maior independência nas suas posições, embora com aberturas de diálogo com governos progressistas, participação em conselhos de políticas⁶⁸ e em programas governamentais, como o Minha Casa, Minha Vida⁶⁹.

A maior parte dos movimentos reunidos em torno da RU prioriza as ocupações por moradia, de espaços públicos e de instituições como mecanismos de pressão. As formas de organização e da ação política, assim como a abrangência territorial e temática, e também da ação política variam. Os movimentos destacam a dimensão estratégica da luta no território. Como afirma Boulos⁷⁰, liderança do MTST, o principal objetivo do movimento “é a organização popular nos territórios periféricos urbanos, em torno da luta por moradia digna e também da defesa de um projeto de reforma urbana”.

As Brigadas Populares, organização política fundada em 2001, são conformadas por três “estruturas de base”: Brigadas, Frentes de Massa e Círculos assim definidas:

As brigadas podem ser territoriais, que funcionam em um território determinado, local de trabalho, estudo ou moradia; e podem ser temáticas, que atuam sobre pautas específicas. São estruturas compostas por militantes brigadistas, que unem esforços para organizar as mais diversas resistências e lutas populares.

Os círculos têm a mesma dinâmica, com a única diferença de ser uma estrutura aberta para qualquer pessoa interessada. Não é preciso ser brigadista para participar dos círculos.

As Frentes de Massa, por outro lado, reúnem militantes de diversas localidades que trabalham sobre setores sociais chave para a estratégia brigadista. Hoje são nacionais as Frentes pela Reforma Urbana, Antiprisional, Sindical, de Juventude e de Mulheres. (BRIGADAS POPULARES, 2017).

⁶⁸ Muitos dos movimentos reunidos na RU declaram em suas plataformas a não participação em conselhos. O MSTS declara na sua plataforma ser contra o capitalismo e contra o Estado.

⁶⁹ O MTST desenvolve diversos projetos autogestionários pelo Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades.

⁷⁰ Entrevista gravada, concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

Como visto, o coletivo atua em vários segmentos e adota uma estratégia de manter uma instância aberta à participação ampliada, os círculos, o que possibilita a interação por meio de um espaço mais poroso. A RU e a Frente Povo sem Medo para o movimento são “Frentes de Massa” por meio das quais se articula com outros movimentos organizados. Como forma de construir uma “nova maioria”, os integrantes da organização adotam uma estratégia que combina produção de conhecimento (da realidade e dos adversários e aliados), formação e autoformação (aproximação da base e planejamento, execução e avaliação participativos), definição de estratégia e tática e organização das lutas.⁷¹

Como organização política, não tem diretamente vinculação partidária, mas estabelece proximidade conjuntural com alguns partidos e, no momento, mantém uma aproximação mais estreita com o PSol. Conforme explica Isabella Gonçalves Miranda⁷², liderança entrevistada, as Brigadas funcionam como um partido político não legalizado. Em seu manifesto defende o socialismo, o nacionalismo revolucionário, a formação de uma “nova maioria” que venha “estabelecer um campo de forças sociais capazes de iniciativa na luta política que busque pela hegemonia em todas as dimensões da vida social” e a construção da unidade no campo popular. Define como tarefas estratégicas “recompor a capacidade orgânica dos setores revolucionários da esquerda brasileira, restabelecendo sua iniciativa na dinâmica da luta de classes e da disputa pelo poder no âmbito nacional” e que “a constituição da Frente Política é expressão de uma unidade em outro nível programático, no âmbito de um programa mínimo e de materialização imediata.” (BRIGADAS POPULARES, 2017). No ponto 13 do seu Manifesto de Fundação a organização propõe:

⁷¹ O movimento orienta a sua *práxis* pelos seguintes enunciados: “1.Sempre partir da realidade concreta. Em qualquer trabalho político, a primeira ação é a investigação ou o diagnóstico da realidade vivida pelo setor social no qual se pretende atuar; 2.Inserir-se no cotidiano do povo. A convivência direta com a base permite testar a validade do conhecimento produzido. Além disso, é o caminho para a geração de confiança mútua; 3.Construir uma pauta de luta. Ao diagnosticar a situação e se inserir no cotidiano, abre-se a possibilidade de iniciar uma agenda de luta. A pauta deve ser concreta, compreensível e justa; 4.Definir adversários e aliados. A luta sempre contraria interesses, principalmente dos detentores de poder político e econômico; ganhar significa derrotar algo, conquistar direitos significa contrariar privilégios. É preciso mapear os atores do conflito; 5.Planejar, executar e avaliar. Tendo claro o que se quer e contra quem se luta, fica mais claro definir táticas e estratégia para a ação. Os três momentos (planejamento, execução e avaliação) devem ser participativos, envolvendo o conjunto dos envolvidos na luta. São momentos de formação, responsabilização e engajamento do povo; 6.Organizar, organizar e organizar. Essa é a regra de ouro. Sem organização não é possível que o povo se constitua como poder real, ou seja, reconheça e construa sua condição de sujeito transformador. Organização não significa ficar restrito às instituições formais, é antes promover bases coletivas de pensamento e ação que podem assumir os mais diversos formatos na luta.” (BRIGADAS POPULARES, 2017).

⁷² Isabella Gonçalves Miranda, liderança das Brigadas Populares, em entrevista concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 24 de outubro de 2017, para fins desta tese.

13) Combate à especulação imobiliária, direcionando as propriedades que não cumprem sua função social para o programa de Reforma Urbana; controle dos aluguéis; efetivação do direito à moradia digna. Transporte público eficiente, com passe livre para toda a população, como elementos indispensáveis à efetivação do direito à cidade.

Outros movimentos reunidos em torno da RU também atuam em mais de uma frente. O movimento Terra Livre, fundado em 2008, orienta a sua atuação para o campo e a cidade e unifica a sua estratégia na luta pela terra. Em seu Manifesto reivindica o direito à terra, à moradia e, em perspectiva mais ampla, defende o socialismo. (TERRA LIVRE, 2007).

O MTST, de abrangência nacional, e o MSTB, com atuação apenas na Bahia, apresentam formas de organização parecidas. Ambos têm as ocupações e núcleos como bases para a expansão das suas lutas. Consideram-se movimentos de moradia, mas entendem essa luta como estratégica para uma reforma urbana mais ampla em defesa da função social da propriedade e do direito à cidade. Dentre as táticas adotadas pelo MTST nas suas lutas políticas destaca-se o bloqueio de rodovias e grandes avenidas, entendido como mecanismo de confronto direto com o sistema capitalista:

Parar rodovias e grandes avenidas sempre foi uma forma de chamar a atenção para as reivindicações dos trabalhadores. Mas para nós é algo ainda mais importante. Ao bloquearmos uma via importante estamos gerando um imenso prejuízo aos capitalistas. Eles precisam deslocar as mercadorias da fábrica para os mercados ou portos (no caso de exportação).

Quando enfrentam nosso bloqueio, as mercadorias atrasam, o que lhes traz prejuízos. Isso no caso de um bloqueio. Agora, imaginem todas as principais vias do (?) paradas! E paradas não por horas, mas por dias! Conseguiríamos impor uma grande derrota ao capital e avançar na transformação que queremos. Este é um grande objetivo do MTST. (MTST BRASIL, 2017).

A reforma urbana aparece explicitamente como uma proposta do movimento, sintetizada na metáfora de derrubar os muros da cidade:

As cidades em que vivemos são divididas por grandes muros invisíveis. De um lado está a cidade dos ricos, com muito luxo, universidades, hospitais, onde tudo funciona bem. Lá só entramos pela porta dos fundos e pelo elevador de serviço. Do outro lado do muro estão as periferias, onde falta tudo. Aqui, o governo só aparece com a polícia para nos humilhar e reprimir. A nossa Reforma Urbana é derrubar estes muros. (MTST BRASIL, 2018).

Na estrutura organizacional do MTST são previstos três tipos de coletivo: Coletivos Políticos, com funções decisórias quanto às políticas gerais, Coletivos Organizativos

(Setores)⁷³, com funções decisórias e executivas em cada um dos setores e Coletivos Territoriais (coordenações de acampamento, de núcleos e coordenações regionais) com a função de organização territorial. (MTST BRASIL, 2017). O movimento adota uma estratégia de ocupação de espaços de grande visibilidade pública, como a Avenida Paulista em São Paulo, por exemplo, e com isso tem chamado a atenção da mídia e criado espaços para expor as situações de desigualdade nas cidades e afirmar as posições do movimento.

O recurso ao confronto direto nas ruas marca também a trajetória dos movimentos organizados em torno da pauta do transporte coletivo, com destaque para o Movimento Passe Livre de São Paulo. O MPL-SP ampliou a dimensão pública das suas lutas nas manifestações de 2013 mas, conforme registra o próprio movimento, as revoltas populares em torno do transporte coletivo são antigas e tiveram momentos de maior confronto em 2003, na Revolta do Buzú, em Salvador; em 2004 com a Revolta da Catraca, em Florianópolis, e outras ocorridas em cidades diversas. O núcleo da luta do MPL-SP é a Tarifa Zero, entendida como pauta transversal e estratégica na luta pelo direito à cidade.

Inicialmente o movimento esteve centrado na conquista do passe estudantil mas em contato com a proposta de Tarifa Zero formulada pela Prefeitura de São Paulo na gestão do PT, o movimento ampliou a sua pauta (MOVIMENTO PASSE LIVRE - SÃO PAULO, 2013). Essa tomada de consciência da dimensão e potencial de alcance das suas lutas instigou a busca de articulação com outros movimentos urbanos de moradia, cultura, saúde e outros. Adota como estratégia o constrangimento das estruturas instituídas do transporte coletivo, com táticas que incluem barricadas, manifestações e catracas⁷⁴. O MPL-SP declara possuir uma estrutura não hierárquica e se autodefine como um “movimento social de transportes autônomo, horizontal, apartidário, cujos coletivos locais, federados, não se submetem a qualquer organização central. Sua política é deliberada de baixo, por todos, em espaços que não possuem dirigentes, nem respondem a qualquer instância superior externa.” (MOVIMENTO PASSE LIVRE-SÃO PAULO, 2013, p.15).

⁷³Os setores constituídos são: Formação Política (formação da militância), Negociação (relação com o Estado), Organização (garantia de funcionamento da organização), Autodefesa (segurança da organização), Autossustentação e Finanças (organização financeira e prestação de contas) Comunicação e Simbolismo (divulgação do MTST e fortalecimento de identidades) e Trabalho Comunitário. (MTST BRASIL, 2017).

⁷⁴ As catracas representam o poder econômico em ação na restrição ao direito de ir e vir na cidade, à liberdade de circulação. O “catracaço” é, conforme definição do Movimento Passe Livre – São Paulo (2013, p.12) “a implementação prática da Tarifa Zero” realizada pela liberação das portas traseiras dos ônibus ou pelo pulo das catracas.

Ainda sem esgotar, importa destacar o coletivo Direitos Urbanos (DU) articulado a partir do Movimento #OcupeEstelita, um movimento de contraposição a um projeto de renovação urbana em Recife, que ganhou visibilidade no cenário nacional, tanto pela capacidade de aglutinar forças locais, quanto de sensibilizar adesões nacionais e internacionais, inclusive de artistas de projeção nacional.

É possível identificar algumas convergências entre a maioria dos movimentos articulados na RU, em meio às diferenças programáticas (abrangência da pauta, territorial etc.), organizativas, (estruturas e instâncias decisórias mais ou menos hierárquicas e rígidas com centralismo democrático ou formação de consenso etc.), e nas estratégias e táticas. A defesa do socialismo como utopia transformadora faz-se presente no discurso da maior parte das entidades, assim como a compreensão da necessidade e importância de ampliação do campo de alianças para o alcance dos objetivos colocados. Outros pontos a merecer destaque são o entendimento do caráter estratégico das lutas urbanas e da formação política como dimensão importante para o fortalecimento das lutas populares.

Na atual conjuntura, os movimentos, inclusive aqueles integrantes do FNUR, entendem a importância de repensar caminhos de atuação. Isso não apenas em razão da perda progressiva de direitos após o *impeachment* da presidenta Dilma, mas, adicionalmente, pelo surgimento de coletivos autodefinidos como horizontais e plurais constituídos desde as jornadas de junho, introduzindo novos formatos às lutas urbanas. Movimentos como o Passe Livre, Brigadas Populares e Movimento Ocupe Estelita, integrantes da RU, e outros instigam o repensar das formas de organização dos movimentos de reforma urbana, acima de tudo por afirmar, no plano simbólico, o esforço de conquista da cidade na defesa do espaço público nos planos político e da apropriação social. Sinalizam novos sentidos e práticas na luta pelo direito à cidade, não plenamente percebidos pelos movimentos historicamente comprometidos com a plataforma da reforma urbana e com o direito à cidade.

Os movimentos sociais mais recentes ou com agendas e práticas diferenciadas do sindicalismo (com destacado papel histórico no fordismo), assumem, segundo Harvey (2004, p. 142) um importante protagonismo, diante das formas “[...] difusas, fragmentárias e contingentes que a acumulação por espoliação assume”.⁷⁵ Segundo o autor, os movimentos

⁷⁵ De acordo com o autor, as mudanças nas formas de acumulação na fase do capitalismo neoliberal, particularmente na acentuação do viés da acumulação por espoliação e sua relação dialética com as formas

urbanos e os movimentos setoriais (meio ambiente, gênero e outros), relegados ao segundo plano na fase anterior assumem importante papel, sobretudo se considerada a perspectiva mais ampla de disputa de projetos de sociedade.

Essas formas de manifestação e ativismo social, a exemplo dos movimentos de rua de 2009 em vários países do mundo e de 2013 no Brasil, têm afirmado o sentido de público e, por muitos caminhos, rebeldias, como definido por Harvey et al. (2012). Com uma forte capacidade de articulação no mundo virtual e ao mesmo tempo de celebrar o encontro, esses movimentos deixaram registradas possibilidades alternativas de expressão de vontades. Desarticulados e fragmentários, mas potencialmente insurgentes pela mostra de insubordinação e resistência, não podem dispensar a atenção quanto à sua capacidade de tensionar a ordem hegemônica. Esse potencial revela-se hoje em diversas manifestações de rua no Brasil, formação de frentes como a Povo sem Medo e Brasil Popular, no Fórum de Resistências, nos coletivos culturais e outros movimentos que afirmam implícita ou explicitamente a importância do espaço público como suporte de manifestações legítimas da sociedade e como pauta política.

As falas dos agentes sociais engajados na luta pelo direito à cidade embasados nesse ideário e em uma pauta programática de reforma urbana demonstram as movimentações táticas de reconfiguração das práticas da sociedade civil na direção de uma articulação mais ampla de afirmação da democracia, inclusive de unificação das pautas urbanas e rurais. As movimentações sinalizam a tentativa de aproximação do FNRU com esses movimentos (ou organizações políticas, como as Brigadas Populares), inclusive com as frentes Povo sem Medo e Brasil Popular, e outros com atuações mais isoladas (FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b). Como em outras conjunturas de crise e diante da ofensiva neoliberal, refaz-se o jogo político e reconfigura-se o campo da esquerda no país. Os desdobramentos desse rearranjo ainda não estão sequer esboçados, mas sinalizam a possibilidade de reoxigenação de um coletivo de destacada importância no encaminhamento das pautas urbanas no país.

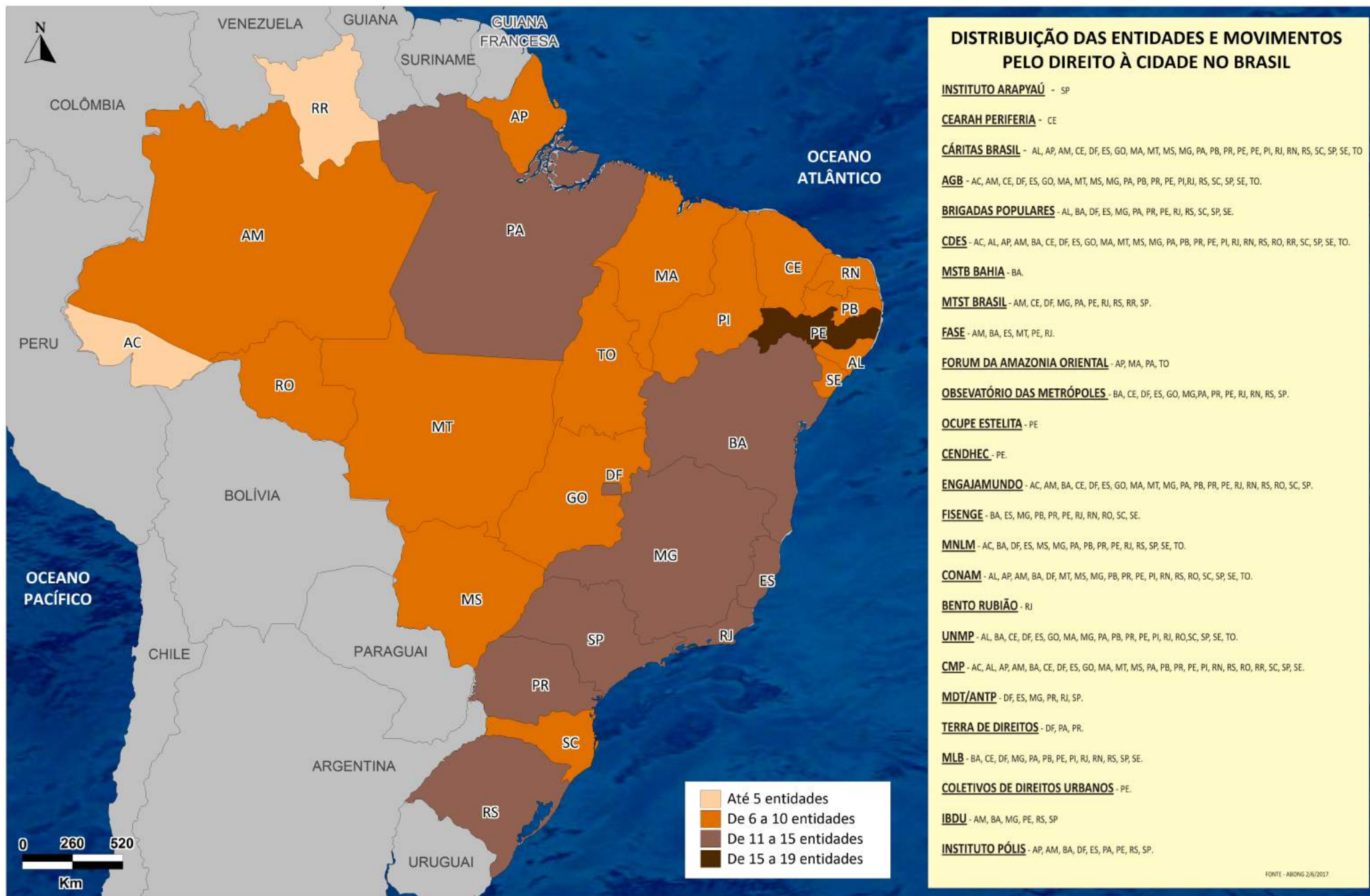
2.3 DESENHO DA REDE PELO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Como visto, hoje estão conformados pelo menos dois campos de forças sociais articuladas em torno da reforma urbana e pelo direito à cidade. Os pontos de contato são ainda reduzidos, frágeis e de pouca interação e não ocorrem por meio dos coletivos (FNUR e RU), mas apenas pelo diálogo entre entidades dos dois fóruns. Algumas entidades, como a Fase e o MLB, por exemplo, transitam nos dois campos. Os movimentos vinculados à RU atualmente estão dedicados a pautas mais amplas encaminhadas pela frente Povo sem Medo, e não há como avaliar a real capacidade (e vontade política) de reaglutinação do coletivo e do fortalecimento. O que se mostra na conformação da RU é uma tendência ao fortalecimento de pautas urbanas mais amplas entre movimentos sociais historicamente não comprometidos com esses temas e a perspectiva de maior capilaridade das lutas pelo direito à cidade no país.

A espacialização da atuação das entidades, redes e fóruns mostra, entretanto, um desenho ainda concentrado da inserção. Como pode-se observar, a rede de defesa do direito à cidade tem presença marcante em estados do Sudeste, Nordeste e Sul destacando-se São Paulo e Pernambuco. São Paulo se destaca não só em termos quantitativos, mas também qualitativos, dado que os principais nós da rede ali concentram a sua atuação. O Instituto Pólis, embora estenda a sua atuação em outros estados, desenvolve os seus projetos e atua na assessoria aos movimentos sociais principalmente no estado de São Paulo, onde se localiza a sua sede. Nos demais estados a sua atuação se realiza no desenvolvimento de assessoria técnica ou em mobilizações específicas mediante interação com agentes sociais locais. O mesmo acontece em relação à Fase, cuja atuação da principal sede se concentra no Rio de Janeiro. As sedes regionais, de acordo com informação prestada por Evanildo Barbosa⁷⁶ na entrevista realizada para esta pesquisa, possuem autonomia de atuação nos estados onde atuam.

O Mapa 2 – Distribuição das Entidades e Movimentos pelo Direito à Cidade no Brasil mostra a distribuição das entidades em defesa do direito à cidade nos estados brasileiros.

⁷⁶ Entrevista gravada, concedida por Evanildo Barbosa, representante da Fase, a Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira, no dia 13 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.



MAPA 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS ENTIDADES E MOVIMENTOS PELO DIREITO À CIDADE NO BRASIL
Elaboração própria.

3 ARENAS, AGENDAS E INSTRUMENTOS NA LUTA PELA HEGEMONIA SOCIAL DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

3.1 POLÍTICA URBANA E A AFIRMAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Todo o esforço de articulação, formação e militância da sociedade civil para pautar e construir uma política urbana no Brasil ocorreu em movimento combinado de formação de consenso no Estado, por meio da sua força política, utilizada na interlocução com setores progressistas e no recurso à pressão, quando necessário. O processo de construção de hegemonia em torno do direito à cidade percorreu diversas arenas, gerou disputas internas e com as esferas legislativa e executiva do Estado, com acionamento de recursos técnicos e políticos, e conseguiu, com isso, importantes conquistas, sobretudo jurídicas. As estratégias e táticas utilizadas pelo FNRU e pelos movimentos sociais isoladamente, assim como os avanços e retrocessos na construção da política urbana, variaram de acordo com as possibilidades concretas de produzir mudanças no interior do Estado e de articulação do seu próprio campo de forças. Nesta seção são discutidos os processos de construção da política urbana, tomando-se como ponto de partida a relação estabelecida entre o FNRU e as instâncias estatais, assim como os esforços realizados por esse coletivo para pautar a sua agenda.

Como antes exposto, a política urbana brasileira, tal como instituída nos planos legal e programático, teve na sua base de construção forte presença de segmentos da sociedade civil. O seu percurso foi sempre permeado por tensões das agendas que se reportavam a requerimentos das forças econômicas, sobretudo do mercado imobiliário, em suas estratégias de expansão ou redirecionamento de interesses. Com uma pauta específica, mas inserida em um conjunto das agendas das chamadas reformas de base, a política urbana brasileira começa a ser desenhada no Governo do Presidente João Goulart e, ainda que contendo um escopo acanhado e abafada pelas pautas prioritárias naquele contexto, como a reforma agrária, foi rechaçada pelo Congresso Nacional e logo em seguida, em 1964, retirada da pauta com o golpe militar.

Nos seus primeiros traços já estavam colocados alguns dos elementos centrais da pauta da reforma urbana: a função social da propriedade e o direito à moradia, armas de luta contra a especulação imobiliária e a desigualdade social, além da segregação espacial. O

longo período de ditadura militar (1964-1985) arrefeceu as forças impulsionadoras desse movimento inicial pela reforma urbana no país e somente foram recompostas após a abertura política. Nesse período a política urbana do governo autoritário ficou subordinada à política habitacional, restrita basicamente à produção habitacional do BNH, “fertilizante” da sua política econômica, e à expansão da infraestrutura (KLINTOWITZ, 2015).

Para enfrentamento da questão urbana e em meio às ainda tensas lutas pela democratização, são construídas as propostas que se consolidam na emenda pela reforma urbana, apresentada na Constituinte e amparada por articulação de diversas entidades da sociedade civil e setores acadêmicos, articulados em torno do MNRU. Como conquista, a política urbana passa a ocupar, pela primeira vez, espaço na Constituição Federal, configurando um capítulo específico desdobrado nos artigos 182 e 183.

O FNRU, após a aprovação da Constituição de 1988, procurou descentralizar a sua atuação e ocupar os espaços abertos na institucionalidade para carrear as suas demandas. O espaço da institucionalidade apresentou-se mais aberto quando chegaram aos governos municipais, grupos políticos comprometidos com ideais democráticos, alguns, inclusive, com representações engajadas no movimento pela reforma urbana. Muitos dos referenciais e instrumentos de política urbana incluídos na emenda pela Reforma Urbana foram, com essa oportunidade, implementados e experimentados. Com a ampliação do ingresso de partidos de esquerda e centro-esquerda nas administrações municipais, expandiam-se ideias e ideais comprometidos com uma noção ampla do direito à cidade e mesmo práticas inovadoras nesse sentido – Planos Diretores Participativos, Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), mutirões em São Paulo, Orçamento Participativo em Porto Alegre e outros municípios, entre outros.

Com os esforços de articulação nacional e presença em alguns estados, o FNRU conseguiu consolidar-se como espaço importante de articulação política das entidades atuantes no campo da política urbana. O seu legado de conquistas o credencia, enquanto espaço de elaboração e definição de estratégias, para fazer avançar a agenda da reforma urbana. Dentre as conquistas decorrentes da atuação do Fórum, têm absoluto destaque a inclusão de capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação por meio da Lei n. 10.257/2001 (BRASIL, 2001) – Estatuto da Cidade, além da atuação para pautar e afirmar a agenda da política urbana nas constituições dos estados e municípios e contribuir na experimentação dos instrumentos presentes no Estatuto da

Cidade. O longo tempo de tramitação do Estatuto da Cidade significou uma travessia por diversos contextos, com articulações, negociações e concessões e, enfim, a sua aprovação.

Ancorado no princípio da função social da cidade e da propriedade e da gestão democrática das cidades, o Estatuto da Cidade consagra a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, além de trazer instrumentos direcionados a coibir a especulação imobiliária, regularizar a posse da terra e de planejamento indutivo e participativo, no sentido de romper com a lógica que valoriza “o obscuro objeto de desejo do mercado imobiliário”: a terra bem localizada e regulada (SCHASBERG, 2011). A ausência de diretrizes objetivas e instrumentos articulados de gestão, a remissão recorrente à legislação específica, dentre outros aspectos, mostram o esvaziamento da sua força política.

De grande importância, por ter representado substantivamente demandas dos movimentos sociais urbanos, o Estatuto da Cidade incorporou uma noção operativa do direito à cidade, afirmativa do compromisso do Estado com elementos de reprodução social: “[...] direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...]” (BRASIL, 2001). Esse instrumento, no processo de tramitação legislativa, ficou sujeito ao jogo de forças, com o comparecimento dos movimentos sociais, de setores de governo e empresários, com vitórias e derrotas dos vários agentes (BASSUL, 2004; DE GRAZIA, 2002, MARICATO, 2001), sendo, inclusive, a sua aprovação influenciada por compromissos externos assumidos pelo Brasil. Apesar das limitações, o Estatuto da Cidade é referenciado como importante conquista pelas forças sociais comprometidas com a reforma urbana.

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo em 2003 e a criação do Ministério das Cidades reacenderam-se as expectativas dos setores envolvidos com a luta pela reforma urbana, particularmente dos movimentos por moradia, ONGs e segmentos acadêmicos, pela continuidade na implementação do que havia sido conquistado e por novas conquistas. Nesse contexto, o Ministério das Cidades, uma das importantes reivindicações dos movimentos sociais, coloca-se como instância responsável pelo encaminhamento da política urbana. No corpo técnico do Ministério das Cidades estavam intelectuais e lideranças que impulsionaram o ideal da reforma urbana no Brasil, dentre os quais Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Evaniza Rodrigues, Grazia De Grazia, entre outros. Conforme destaca Santos Junior (2009, p. 11), fica até difícil “[...] distinguir exatamente o

que foi implementado em função da atuação do FNRU e do que foi iniciativa da própria equipe do Ministério das Cidades, uma vez que parte significativa dessa fazia parte do campo da reforma urbana”. Havia a comunhão de propósitos ou a convergência de vontades. Nesse contexto, o que Bourdieu (1998, p. 7) chama de “mão esquerda do estado” foi potencializado com a chegada desses gestores-militantes da causa da reforma urbana, dando vazão a uma política social comprometida com a população mais vulnerável, mas sem grandes confrontos como a ordem dominante.

Foram encaminhadas diversas iniciativas para consolidar as políticas públicas abrigadas no Ministério das Cidades (habitação, mobilidade e saneamento, além da política urbana de caráter mais geral) e construir a sua legitimidade como órgão centralizador de políticas antes dispersas na estrutura do Estado. Campanha pelos Planos Diretores Participativos, encaminhamento da agenda das políticas setoriais e uma aproximação com estados e municípios para se credenciar enquanto órgão associado aos propósitos históricos da reforma urbana no Brasil constituíram elementos de legitimação. Na área de habitação, foram elaborados os instrumentos básicos da política, inclusive o Plano Nacional de Habitação. No processo combinado de ação e construção de legitimidade, mobiliza estados e municípios para implementar a agenda da reforma urbana, que inclui conferências, políticas, planos, conselhos e fundos em cumprimento ao pacto federativo ancorado no princípio da descentralização estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Os ingredientes políticos possibilitaram, de acordo com Klintowitz (2015), a construção de bases jurídicas expressas na Lei n. 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, na Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece o Marco Regulatório do Saneamento, no Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006, que compõe o regramento para a estruturação do Conselho Nacional das Cidades como colegiado consultivo e deliberativo⁷⁷, criado em 2003, todas legitimadas na 1ª Conferência Nacional das Cidades. Importantes, mas não suficientes para se sustentar como política de estado ao deixar inúmeras fragilidades para preservar o poder discricionário do governo: o Conselho não se constituiu como instância deliberativa no que tange às questões de política urbana, não foram instituídos fundos constitucionais e a política de desenvolvimento urbano

⁷⁷ O Conselho das Cidades foi uma das importantes conquistas do FNRU. A proposta de um Conselho, tal como o Conselho das Cidades, já aparece no projeto original do Estatuto da Cidade (Projeto de Lei do Senado n. 181 de 1989). O projeto propõe, no art. 64, transformar o Conselho de Desenvolvimento Urbano em “um novo organismo” denominado Conselho Nacional de Política Urbana e Regional. (BRASIL, 1989).

não foi plenamente formulada. Como em outras ocasiões da história do país, a aderência programática do órgão executivo às orientações dos instrumentos jurídicos variou conforme o ministro de plantão e a força e o prestígio do Ministério das Cidades no governo. O órgão, apesar dos compromissos assumidos pelo Presidente Lula com o Projeto Moradia⁷⁸ durante a sua primeira campanha, teve trajetória descendente no que diz respeito à sua autoridade prática em relação ao conjunto do governo (KLINTOWITZ, 2015). A saída do Ministro Olívio Dutra, em julho de 2005, representou uma inflexão conservadora na composição do Ministério, com a interrupção de propostas em andamento e alterações na dinâmica do Conselho das Cidades (SANTOS JÚNIOR, 2009).

O processo de legitimação do órgão no governo passava, portanto, pelas articulações construídas e sedimentadas com os movimentos sociais. O Conselho Nacional das Cidades teve importante papel na construção das condições para afirmação do Ministério das Cidades junto ao núcleo forte do governo (Ministérios da Fazenda e Planejamento e Casa Civil) e disputa do projeto político do direito à cidade. O pacto tácito de confiança no governo permitia às entidades ligadas ao FNRU, especialmente aos movimentos de moradia, o olhar do aliado diante das dificuldades enfrentadas pelo governo no encaminhamento da agenda da reforma urbana. Conforme observa Klintowitz (2015), os próprios movimentos pareciam não identificar, no Ministério das Cidades, autoridade suficiente para garantir a concretização de suas pautas e buscavam caminhos de legitimação do órgão junto ao núcleo do governo, com acionamento de mecanismos de pressão nas ruas e pelo acesso direto ao Presidente.

Como parte dos requisitos de gestão democrática das cidades, foi realizada a 1ª Conferência das Cidades, ainda no primeiro ano do governo do Presidente Lula. Dentre as cinco conferências realizadas até hoje, é considerada a mais representativa, não apenas pelo número e diversidade dos participantes, mas principalmente pelo ânimo e expectativas de construção democrática da política urbana do país. O Conselho das Cidades foi criado e teve seus membros nomeados na Conferência. O Conselho tornou possível a presença mais cotidiana do FNRU no governo, sendo definido como espaço prioritário da sua atuação, junto com a Conferência das Cidades.

⁷⁸ O Projeto Moradia foi elaborado por iniciativa do Instituto Cidadania em articulação com a Fundação Djalma Guimarães e concluído em 2000 sob a coordenação geral da arquiteta e ex-deputada estadual Clara Ant com coordenações temáticas a cargo de André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco.

O Conselho Nacional das Cidades não foi aprovado por Lei e suas decisões ficam submetidas à aprovação do Ministro das Cidades. Conforme resolução da 1ª Conferência, o Conselho deveria ser deliberativo, mas resistências do núcleo estratégico do Governo, principalmente, impediram o reconhecimento desse caráter diante da possibilidade de repasses de recursos para a política urbana ficar condicionada à aprovação desse órgão (KLINTOWITZ, 2015). O Conselho manteve-se deliberativo para assuntos internos e consultivo no que tange às políticas públicas. Um dos mais antigos membros do FNRU e representante pela Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE), Ubiratan Félix, avalia a reduzida força para interferir nos grandes projetos de governo:

Os governos Lula e Dilma, por diversos motivos, nunca quiseram que o conselho fosse deliberativo. [...]. Na prática, as políticas fundamentais na política urbana não passaram pelo Conselho. MCMV não passou, as políticas do PAC de saneamento não passaram pelo Conselho. De mobilidade urbana também não. O Parque da Copa também. Se a gente olhar e jogar na conta de Dilma e Lula eles tiveram 12 anos para consolidar o Conselho. O governo Temer praticamente acabou o Conselho.⁷⁹

Durante o primeiro mandato do Presidente Lula e especificamente na gestão do Ministro Olívio Dutra, todas as decisões do Conselho foram encaminhadas e 80% implementadas (CUNHA; PINHEIRO, 2009), não ocorrendo o mesmo com as gestões posteriores, tendo à frente do Ministério o Partido Progressista (PP). Sua efetividade deliberativa esteve à mercê da relação da sociedade civil com os grupos dirigentes e da permeabilidade do aparelho de estado proporcionada pelo alinhamento político-ideológico ao longo do tempo. O grau de assimilação das demandas e reivindicações do FNRU e a sua capacidade de influenciar as políticas têm sido marcados por essa relação. Os movimentos têm clareza das limitações do Conselho e da sua condição de espaço de disputa de hegemonia:

Participar dos conselhos, das instituições, não significa fazer o trabalho do governo. Significa disputar na sociedade e no governo a política, as prioridades, as linhas de aplicação. Essa combinação vai acontecendo o tempo todo. Claro que em um governo mais democrático você faz a pressão na expectativa de uma negociação,

⁷⁹ Entrevista gravada, concedida por Ubiratã Félix, representante da FISENGE e do MDT, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de agosto de 2017, para fins desta pesquisa.

de uma resposta. Num governo mais autoritário, mais fechado, você faz a pressão e não sabe se vai ter algum tipo de resposta. (Evaniza Rodrigues, UNMP).⁸⁰

O fato é que, apesar dos esforços dos conselheiros e das pressões do FNRU, o Conselho manteve-se com as fragilidades e instabilidades de origem. Os esforços de disputa de hegemonia em torno da agenda da reforma urbana tiveram seus logros e malogros diante das aberturas e fechamentos dos diálogos em uma correlação de forças desigual desde a saída do PT da direção do Ministério das Cidades, mesmo com a manutenção de quadros do partido no seu interior, à frente, por exemplo, da Secretaria Nacional de Habitação. O Conselho comparece também como instância de prestígio variável, sendo as suas deliberações mais ou menos valorizadas e atendidas, a depender da posição do Ministério das Cidades na relação com o conjunto do governo.

Na sua história, o Conselho representa para os movimentos e entidades um espaço institucional central de informação e aprendizado coletivo, assim como de acompanhamento das políticas urbanas. As agendas regulares proporcionam momentos de aproximação e interação entre os movimentos, de encontro e pactuação de estratégias e táticas em espaços paralelos aos comitês e plenário do Conselho (GUSSO, 2014). O FNRU tem forte presença no Conselho com atuação na formulação de propostas e acompanhamento da implementação das resoluções por intermédio das entidades e movimentos representados no órgão.

O ConCidades é um espaço permeado por ambiguidades, como em regra são os conselhos de políticas/conselhos gestores (CUNHA; PINHEIRO, 2009; VIVEIROS, 2016). São contradições inerentes à própria relação entre sociedade civil e Estado, no caso do Brasil marcada por um viés autoritário herdeiro das práticas populistas e clientelistas de Estado. Essas instâncias, mesmo em governos investidos em um projeto político democrático-participativo, como se alinha a gestão do Presidente Lula, muitas vezes espelham relações ambíguas das representações sociais com o Estado quando, por exemplo, passam a ser pautados e engessados pelas agendas governistas (TATAGIBA, 2010; MENEZES, 2015; VIVEIROS, 2015) ou quando inverte-se a relação e o *controle social* passa a constituir-se como controle da sociedade civil pelo governo. O depoimento do representante do MNLM, coloca com expressividade essas contradições:

⁸⁰ Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

Quando ganhamos a eleição, nós começamos a contemporizar nossos objetivos, começamos a fazer uma agenda mais no passo da instituição: isso não dá para ser agora, então agora nós precisamos fazer um órgão que cuide disso, façamos então o Midades, agora precisamos estabelecer o processo democrático de gestão, então vamos discutir o modelo, façamos a primeira conferência [...] se você for pegar o saldo da 1ª Conferência para essa 4ª Conferência, você vai chorar. Porque aquela 1ª Conferência era pressão que vinha da rua, era de quem tava desde 1980 na rua construindo um ideário de cidade, um ideário de sociedade, construindo junto, independente de peso, de governo. Era movimento popular basicamente, com muita parceria com movimento sindical, com setor acadêmico, com as ONGs, então era esse povo, a igreja, era esse povo que estava vindo, com um ideário, com uma formulação, progressivamente socializante, garantidora de direito, então esse povo chegou e desembocou na 1ª Conferência. Ali a gente já teve que ir fechando, afunilando as nossas emoções, para algumas deliberações concretas. E aquelas deliberações concretas viraram poeira. Na 2ª Conferência já foi um vazio, a gente voltou às mesmas discussões sem o mesmo tesão da 1ª Conferência, porque três anos havia se passado. E a 3ª Conferência, muitos de nós já não víamos sentido algum, era como se fosse um boi de piranha, o governo botava a conferência para piranha comer, enquanto a carruagem atravessava o pântano. Então a 3ª conferência já foi um esvaziamento, a 4ª conferência só teve público, porque é período eleitoral, as pessoas queriam comício, senão não tinha tido a 4ª Conferência. Então você percebe como as expectativas do movimento popular foram se esvaziando, não é nem de gente, nós somos a mesma quantidade, foi se esvaziando de vontade, de sonho, de utopia, de coragem de enfrentar os desafios, de construir uma cidade diferente, se adequando, se adequou às exigências do Ministério das Cidades, se adequou à queda do Olívio Dutra. O Ministério das Cidades foi transformado num balcão de negócios, o movimento ficou calado, continuou lá como um negociante de 3ª categoria, de 3º escalão, recolhendo o que cai debaixo da mesa. Num ministério que nós propusemos, como um instrumento nacional das intervenções urbanas. [...] Essa situação não é confortável para nenhum movimento, para nenhum movimento. [Em] nenhum estado [o movimento] está vivendo essa situação de maneira confortável. Uns se dão o direito de esperar, outros estão desconfortáveis numa camisa de força e não estão se dando o direito de gritar. **Eu não posso gritar porque eu não posso expor o rei, porque o rei é meu, o rei não pode ficar nu, porque eu fiz a roupa dele.** (GUSSO, 2012, p. 273-274, grifos nossos).

Como legado dessa construção dos agentes sociais na interação com o Estado são representativas as conquistas no plano jurídico-institucional e programático, embora seja pouco efetiva a sua tradução na transformação da realidade das cidades brasileiras. O debate sobre as razões da dificuldade de efetivação das conquistas logradas no plano jurídico-institucional tem variadas nuances. Passam necessariamente pela histórica força política e econômica do mercado imobiliário e, em um plano mais geral, pelas amarras postas por outros interesses econômicos, contendo reformas no Estado, inclusive a reforma urbana, por caminhos diversos de produção de hegemonia.

De fato, são nítidos os avanços sociais no período recente, mas, como pontuado por Raquel Rolnik (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014), embora o governo do Partido dos Trabalhadores tenha levado a pauta da inclusão, não rompeu com a lógica política

predominante, nem com as estruturas tradicionais de poder, porque estabeleceram coalizões com essas estruturas para poder governar, reforçando a ideia de “hegemonia às avessas trazida por F. de Oliveira (2010). No campo da reforma urbana, os avanços na implementação da política urbana pelo Ministério das Cidades deram-se muito mais nas políticas setoriais, especificamente na infraestrutura e na habitação, esquivando-se das pautas mais estruturantes, como as desigualdades regionais, a questão fundiária, a regulação da ação privada nas cidades, a questão metropolitana e outras. Rolnik (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014) destaca que os próprios movimentos sociais abraçaram a pauta de inclusão via consumo e “[...] estão ligados nesse esquema hegemônico político que triunfou”. Fica evidente, portanto, que o tão reivindicado e esperado Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, lastro possível de uma política urbana na perspectiva de concretização do direito à cidade, não se completou.

3.2 EMPENHOS CONTRA-HEGEMÔNICOS DO FNRU NA CONQUISTA DO DIREITO À CIDADE

O esforço de construção de um programa de reforma urbana é tarefa permanente do FNRU e compreende movimentos na “[...] dupla perspectiva na ação política e na vida estatal” (GRAMSCI, 2012, p. 33), próprios à construção de hegemonia. Essa dupla perspectiva, segundo o Gramsci, pode apresentar-se em graus variáveis, dos mais elementares aos mais complexos na sua operação dialética entre consenso e força, estratégia e tática, entre outros, articulando dialeticamente dimensões do imediato e do distante, não necessariamente referidos enquanto temporalidades. Assim se coloca, como será visto, o processo de construção de hegemonia do projeto político do direito à cidade, na articulação para afirmar a agenda da reforma urbana, seus princípios e práticas, com estratégias e escolhas táticas (nem sempre exitosas nos seus propósitos) diante das fissuras da ordem hegemônica. Os empenhos contra-hegemônicos do FNRU combinam em regra, estratégias de produção de consenso na busca de aliados aos seus projetos no parlamento e no executivo e eventualmente no judiciário, mas incluem ainda acionamentos de contestação, contando, para isso, com a capacidade de pressão dos movimentos.⁸¹

⁸¹ Existem outros movimentos atuando isoladamente ou reunidos na Resistência Urbana que priorizam estratégias contenciosas em movimentos de pressão junto ao Estado como ponto de partida para o diálogo e

Como especificidade da sua atuação, destaca-se o empenho dos agentes por uma ação articulada em um coletivo heterogêneo de entidades que, apesar das diferentes trajetórias, posições políticas e ideológicas, em diversos temas consegue unificar agendas para pautar o Estado e fazer a luta política em arena aberta. Existe um conjunto de enunciados gerais sobre os quais os representantes do Fórum conseguem unificar a sua ação, esboçados no ideário do direito à cidade. É, sobretudo, no delineamento de agendas políticas que compõem as questões de conteúdo e dos métodos de concretização desse projeto, isto é, da sua concepção e tradução na ação política. Essas escolhas, nos planos estratégico e tático, revelam o “[...] modo de pensar o Estado e de conceber a relação com o governar, bem como o modo de tratar o problema das tensões entre luta social e luta institucional” (NOGUEIRA, 2003a, p. 196).

Um percurso de reflexão sobre os recursos acionados pelo Fórum na disputa de hegemonia na afirmação do projeto político do direito à cidade, orientados conforme requerimentos de contextos passa pela discussão: 1) da orientação prioritária da ação política; 2) das articulações buscadas e do feixe de recursos *organizacionais e integradores* acionados em diferentes contextos para a construção de suas agendas; 3) das reflexões internas em torno da definição de estratégias e táticas. Com essa problematização, busca-se compreender como o FNRU organiza e coordena os seus interesses em direção à unificação de estratégias e táticas no tensionamento contra-hegemônico em defesa do projeto político do direito à cidade. Adentra-se ainda na discussão sobre rearranjos das forças políticas comprometidas com a reforma urbana e o direito à cidade, inclusive no interior do FNRU, na atual conjuntura.

3.2.1 Orientação da Ação Política do FNRU: Defesa da “Cidade do Direito” como Tática de Luta pelo Direito à Cidade

O primeiro grande enfrentamento do MNRU para encaminhar as suas pautas deu-se no contexto da elaboração da Constituição de 1988, com a formulação, discussão pública, mobilização e interlocução com parlamentares para afirmar a sua agenda. Esse momento da história do Movimento cria, conforme pontua A. Silva (1991, p. 5), “[...] um novo significado nas relações entre o campo jurídico-institucional e os movimentos populares” no

a construção de consenso em torno das suas agendas. Nesta seção são discutidos apenas os meios acionados pelo FNRU para construir a hegemonia no seu projeto.

experimento de novas práticas de negociação de suas demandas junto aos parlamentares. Um espaço até então inexplorado de luta política é identificado e ocupado pelo Movimento, com significativa participação das assessorias de profissionais de arquitetura e urbanismo e de advogados, estes com participação determinante no encaminhamento das pautas do MNRU e FNRU no legislativo em toda a sua história.⁸²

Apesar das reivindicações do Movimento não serem plenamente atendidas, pois apenas parte do conteúdo da emenda popular da reforma urbana foi absorvida, as conquistas obtidas com a inclusão do capítulo da política urbana e, sobretudo, do princípio da função social da propriedade foram razões suficientes para apostar na luta jurídico-institucional (KLINTOWITZ, 2015; SILVA, A., 1991; SILVA, C., 2002). O Movimento ganha autoconfiança e traquejo para intervir nessa arena e disputar o seu projeto político. Além dos parlamentares, novos interlocutores apresentam-se na disputa desse projeto e, de forma mais próxima, os movimentos convivem com representações do setor imobiliário na defesa dos seus interesses, embora os debates se disfarçassem de caráter técnico, dificultando a evidenciação dos interesses em disputa (SILVA, A., 1991; SILVA, C., 2002).

Com a experiência na Constituinte, o movimento, representado enquanto Fórum Nacional de Reforma Urbana, buscou interferir nas Constituições Estaduais e Municipais, com avanços das constituições estaduais e leis orgânicas em muitos estados (GUSSO, 2013). Iniciou também a luta pela regulamentação dos art. 182 e 183 da Constituição Federal, que iria ocupar a energia política do FNRU por longo tempo, até a aprovação da Lei n. 10.257/ 2001 – Estatuto da Cidade. O FNRU passa a pautar a sua agenda na dinâmica da agenda institucional, com conquistas e derrotas, e vai conviver com tensões, diante das suas escolhas táticas (KLINTOWITZ, 2015) e conviver com um profundo desgaste entre os agentes representados no coletivo.

Essa aposta na dimensão jurídica cresceu na medida dos avanços obtidos nesse âmbito, o que motivou o FNRU a investir nessa arena e, sem desprezar outras formas de luta, acabou colocando grande força militante nesse campo. Houve nitidamente a crença na instância jurídica como meio para respaldar as lutas políticas e uma aposta na legalidade como garantia de Direito. Interessante observar que a postura reticente dos movimentos urbanos frente ao Estado desde os primeiros anos do processo de redemocratização era,

⁸² O Movimento contou com a assessoria das arquitetas Raquel Rolnik e Ermínia Maricato e dos juristas Miguel Baldez e Firmino Fechio (UMA AVALANCHE..., 1989, p. 47).

acima de tudo, relativa ao executivo (autoritário). O legislativo, de certa forma, poderia ser um aliado ou, em outra linha de entendimento, o caminho para as garantias democráticas, o que, de certa forma, explica o crédito dado a essa esfera desde as primeiras articulações do movimento pela reforma urbana. Kowarick (1979, p. 196), em trecho do livro *A Espoliação Urbana*, publicado em 1979, aponta a condição do legislativo e do judiciário como aliados:

Na conjuntura presente, além dos sindicatos e associações de base popular que constituem os polos vitais de representação e reivindicação, alguns grupos presentes em instituições básicas para o processo de democratização, entre os quais, o Poder Legislativo e Judiciário, a imprensa, a universidade e as entidades científicas e culturais empenham-se em criar um espaço de luta. Procuram desenvolver uma ação de iniciativa e controle sobre o Executivo, de defesa dos cidadãos, de denúncia e informação, de aprendizado crítico e de debate intelectual, de repensar a significação do conhecimento e da arte, processos fundamentais para dinamizar o exercício de uma cidadania que tem sido massacrada em muitos dos aspectos essenciais à vida individual e coletiva.

A história mostrou as limitações dessa esfera do poder estatal. Uma primeira refere-se, como aponta E. Fernandes (2006, p. 126, 127), ao papel que o Direito tem cumprido historicamente na reprodução das desigualdades sociais e na esfera do urbano, na “[...] criação de laços perversos entre planejamento, gestão e desenvolvimento urbano [...]”, sendo demasiado ingênua a aposta na Lei como garantia de direito. A segunda, reporta-se às armadilhas da operação do direito, reveladas na ignorância tácita do judiciário quanto às questões do direito urbanístico e nos embaraços diante da permeabilidade dessas instâncias às injunções políticas dos interesses dos grupos hegemônicos na produção da cidade. Por fim, o caráter eminentemente político da ordem urbanística (LIMA, 2016) representada, sobretudo, pela lei. O movimento de reforma urbana ainda encontra inúmeras dificuldades no judiciário, conforme destacado por Henrique Frota⁸³, representante do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU):

Eu acho que o movimento da reforma urbana olha pro poder judiciário com muita desconfiança ainda como poder que não compreende a pauta, não compreende bem o que é o direito urbanístico e que tem uma matriz de defesa da propriedade privada e que, portanto, como instituição, o Poder Judiciário é muito mais elitista e se coloca no outro lado das trincheiras. Então eu vejo que a maioria das iniciativas junto ao poder judiciário são de reação, numa ação de despejo, numa ação de reintegração de posse, obviamente as entidades e movimentos ligados àquelas comunidades vão fazer a defesa, tentar impedir, mas eu não vejo o uso mais

⁸³ Entrevista gravada, concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

estratégico do Poder Judiciário no sentido de estabelecer o reconhecimento daquele direito (do direito à cidade), uma interpretação mais precisa do que seria esse direito à cidade.

Embora seja reconhecido o quanto se avançou na política urbana com esses instrumentos jurídicos e, sobretudo, na dimensão política da efetivação dos direitos ali inscritos enquanto norma, os desdobramentos de implementação dessas disposições jurídicas mostraram suas fragilidades e a força, que, conforme Agamben (2007), é imputada à Decisão, sempre política. E é nesse contraponto às discricionariedades avocadas pelos dirigentes políticos que o direito clama as subjetividades dos agentes. Como bem pontuado por Ana Clara Torres Ribeiro (2013, p. 30-31): “Sem sujeitos, que articulem sociedade e política, os direitos inexistem ou são letra morta, sendo reproduzido o afastamento entre lei e experiência social concreta.”

O caminho jurídico para o FNRU apresentou-se, em alguns momentos, como opção tática para afirmar as suas posições, como ocorreu na Constituinte, no longo processo de aprovação do Estatuto da Cidade e na Lei de Iniciativa Popular para a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Nessas situações, a conquista jurídica é entendida como meio para respaldar ações contestatórias e negociações de suas demandas no executivo e, portanto, representa a consolidação de uma base argumentativa para a defesa da sua agenda. Em outras, a ação do Fórum apresenta-se como reação à violação de direitos. Nos dois casos, o Fórum conta diretamente com o lastro de fundamentação jurídica de seus quadros e aliados, mas demanda de igual forma a legitimidade das bases dos movimentos para dar sustentação política no diálogo com parlamentares, com o executivo e com o judiciário.

É na rua que a lei é invocada pela sociedade civil na disputa de hegemonia de seu projeto de cidade e sociedade. É também na luta contínua do dia a dia que o direito se constrói produzindo subjetividades e materialidades pois, diferente “[...] das expectativas geradas em torno da sua institucionalização, as experiências têm revelado que a inscrição de direitos urbanos na ordem jurídica estatal não conseguiu contribuir significativamente para a reversão dos processos de segregação socioespacial.” (LIMA, 2016, p. 26-27).⁸⁴ Nos seus

⁸⁴ Em avaliação após 10 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, Bassul (2011) reconhece avanços e aposta na ideia de “perseverar”, diante da dimensão e desafios colocados na agenda da reforma urbana. Constata, entretanto, a crescente aplicação dos instrumentos de interesse do mercado, como a operação urbana consorciada e a outorga onerosa do direito de construir, com suas fórmulas que atribuem valores irrisórios

movimentos de contestação são produzidos direitos à margem da legalidade e defendidos direitos conquistados na lei e vai além disso quando, para garantir o cumprimento da lei, face à omissão do Estado, disputa corpo à corpo nas ocupações. Alexandre Frediani⁸⁵, representante da *Habitat International Coalition* (HIC), ressalta como avanço do Brasil a legislação de política urbana e pontua contradições na produção de ilegalidades para assegurar o cumprimento da lei.

O Estatuto da Cidade, por exemplo, marcou e trouxe certos elementos progressistas. E que você está lutando pela implementação e pela operacionalização desse marco legal, por um direito reconhecido, mas que não está sendo aplicado, e que o histórico de lutas sociais no Brasil é muito através disso; de dizer: isso está reconhecido na Constituição, mas não está sendo aplicado. E muitas vezes vai além do que é possível, ou seja, se utiliza de práticas além do marco legal, com o objetivo de conquistar os direitos que estão na Constituição, que o Estado deveria proteger.

O universo jurídico tem sido, sem dúvida, um campo importante da luta política pela reforma urbana, apesar das dificuldades de materialização das conquistas jurídicas, seja pelo judiciário, ainda longe de conhecer e reconhecer o direito urbanístico nas suas especificidades, seja pelo executivo, até mesmo nos governos progressistas e comprometidos com a reforma urbana. Durante a segunda metade dos anos 2000, o FNRU dedicou-se principalmente à reivindicação de materialização das conquistas legais (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009) e até o segundo mandato da Presidenta Dilma esta continuou sendo uma das pautas centrais do FNRU.

3.2.2 Estratégias e Táticas na Concretização do Projeto Político do Direito à Cidade

Antes de entrar na análise das estratégias e táticas adotadas pelo FNRU nos seus empenhos contra-hegemônicos de luta pelo direito à cidade é preciso discutir como esse

aos potenciais construtivos adicionais. De outro lado, observa a lentidão na implementação dos instrumentos de interesse social, como a regularização fundiária, substituída por iniciativas de perfil empresarial, como o Programa Minha Casa, Minha Vida. A tradução da política habitacional de interesse social no citado programa é uma amostra do quanto é possível subverter a política urbana quando da sua materialização em ação social. O espaço entre a lei e a materialidade é movido e permeado por interesses e regulações revestidos de sentidos muitas vezes opostos aos princípios e propósitos declarados no ordenamento jurídico. São mediações construídas no campo hegemônico, construtoras de nebulosas sobre os espaços de tensão e de possibilidades de reprodução em espaço de relativo controle.

⁸⁵ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

coletivo, na sua história, entendeu e se posicionou na relação com o Estado. Ao longo dos quase 30 anos de existência do Fórum, o entendimento quanto à posição do coletivo na relação com o Estado e com os governos alterou-se. Quando ainda se constituía como movimento organizado em torno da Ansur havia o posicionamento claro de manutenção de uma relação de independência e autonomia frente ao Estado. O Representante da Ansur, Luis Paulo Ferreira, assim declarou em entrevista à revista Movimento Popular:

Defendemos o princípio geral de independência em relação ao Estado, aos partidos e aos parlamentares. Esse princípio de defesa da independência expressa o respeito à autonomia, à democracia interna do movimento, mas reconhecemos que os movimentos populares têm muito agente da Igreja, do PT, do PCB, do PCdoB e lideranças simpatizantes do PDS. Mas não é isso que fere a autonomia do movimento. O que a atinge é fazer com que ele não execute funções próprias, não possua um âmbito próprio para essas decisões. O movimento tem que abrir espaço para a discussão dessas várias tendências, das várias ideias políticas desses agentes. Pensamos que devemos ser independentes do Estado, fazer oposição ao Estado burguês, mostrando que ele foi montado para favorecer o interesse do capital [...] (UMA AVALANCHE..., 1989, p. 48).

Tal postura, herdeira de anos de autoritarismo, era defendida pela maior parte dos movimentos naquele contexto de redemocratização do país (AVRITZER, 2012), mas, aos poucos, foi sendo modificada em consequência das interações estabelecidas, tanto com governos progressistas, quanto com parlamentares, em construções relacionais mediadas por partidos políticos e experiências de participação em governos, como já visto. O Estado, da condição de vilão, passou a ser visto como uma arena importante na afirmação de projetos alternativos à ordem capitalista. O processo de participação na Constituinte foi determinante na mudança de postura na relação entre sociedade civil e Estado, dado ao caráter estratégico da CF/1988 na consolidação de pressupostos democráticos na ordem normativa brasileira:

O cenário mais amplo dos encontros entre Estado e sociedade civil está evidentemente constituído pelo processo de democratização pelo qual passa o país desde o final da década de 1980. A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária, etc. fenômenos qualificados por um intenso debate sobre a natureza da democracia, constitui uma face desse processo. A outra, resultado da primeira, é a própria democratização do Estado, que, mediante o estabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, abre-se ao acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário. A nova Constituição de 1988 é o marco forma desse processo. (DAGNINO, 2002a, p. 13).

Entre os movimentos pela reforma urbana, começa nesse momento um longo processo de agenciamento das suas pautas junto às estruturas de Estado, no legislativo e no executivo. Nas suas investidas para pressionar o Estado, o Fórum combinou diversas alternativas táticas apresentadas nas conjunturas como mais apropriadas para concretizar os seus interesses, alinhados com a direção estratégica com vistas à afirmação do direito à cidade. Interações com o Congresso Nacional, interlocução com agentes públicos do governo, ocupação de cargos públicos, pressões diretas e pelo Conselho das Cidades, elaboração e difusão de cartas-manifesto, campanhas, caravanas, entre outros, são alguns recursos táticos utilizados para afirmação do seu projeto.

Nos seus esforços de construção de uma política urbana contra-hegemônica, o FNRU encontrou muitas resistências, sobretudo na concretização de propostas mais perenes como a implantação do Sistema Nacional de Política Urbana e do SNHIS, embora neste caso seja possível identificar avanços representativos. Dificuldades também colocaram-se no encaminhamento de propostas com rebatimentos mais diretos na questão da terra urbana e na reversão da lógica do urbanismo corporativo. Para a análise aqui proposta, toma-se dois componentes da agenda estratégica do FNRU: a) estruturação da política urbana e a consolidação das instâncias de gestão democrática das cidades e b) políticas de habitação e regularização fundiária. Outros componentes da agenda do FNRU, como o saneamento e mobilidade, embora tenham alcançado destaque em determinados momentos, não guardaram condição de centralidade na agenda do coletivo.

a) Estruturação da política urbana e a consolidação das instâncias de gestão democrática das cidades

Os esforços do movimento pela reforma urbana para a construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano têm início nas articulações construídas para a introdução das disposições de política urbana na Constituição de 1988 que trazem como fundamento a função social da propriedade, um dos pilares da reforma urbana. Nesse período, o movimento nacional de reforma urbana valeu-se, sobretudo, da estratégia de legitimação social das suas propostas, com a apresentação de emendas, com destaque para a Emenda Popular da Reforma Urbana. Como o Regimento Interno previa, por diversas formas, o opinativo da sociedade civil organizada, como a apresentação de sugestões às subcomissões, audiências públicas e emendas populares (BASSUL, 2004), o MNRU ocupou

todos os espaços abertos para defender as suas propostas. Atuou, entretanto, em um contexto desfavorável diante da incompreensão ou falta de interesse dos constituintes para com a questão urbana (BASSUL, 2004).⁸⁶

Alguns pontos da proposta suscitaram maiores controvérsias, como as disposições para o cumprimento da função social e a incidência de usucapião em terras públicas. A definição das disposições para o cumprimento da função social da propriedade foi remetida à esfera local por meio de plano urbanístico (depois para o plano diretor), estratégia adotada por setores mais conservadores para adiamento da questão pela transferência do debate para outra arena. A aplicação do instituto de usucapião em áreas públicas, como colocado por Bassul (2004, p. 93), encontrou adesões e posições contrárias entre parlamentares de campos distintos:

Nesse caso, polos partidários opostos se encontraram, em ambos os campos da votação. Votaram “não”, ou seja, pela manutenção da possibilidade de usucapião em imóveis públicos, tanto o PT e o PSB, liderados respectivamente pela deputada Irma Passoni, de São Paulo, e pelo deputado Ademir Andrade, do Pará, quanto o PDS, conduzido pelo deputado Amaral Neto, do Rio de Janeiro. Por sua vez, aprovaram a emenda que restringiu a aplicação do usucapião a imóveis particulares, o PMDB, o PDC, o PSDB, o PTB, o PL e o PFL, mas também o PDT e o PC do B.

A inclusão apenas parcial da proposta do movimento pela reforma urbana impôs a necessidade de montar uma estratégia para buscar a regulamentação dos mencionados capítulos. O Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade), apresentado pelo Senador Pompeu de Souza, foi o ponto de partida para a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/1988. Um ano depois foi aprovado pelo Senado e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde recebeu o nome de PL 5.788/90 e permaneceu durante onze anos.

Na tramitação na Câmara dos Deputados, ao projeto foram apensadas propostas com origem nesta casa legislativa, algumas, inclusive, anteriores à CF/1988. O Projeto encetou reações de setores conservadores face à retomada de assuntos que se acreditava já superados no processo constituinte (AVRITZER, 2012; BASSUL, 2004). As críticas surgiram tanto no interior da Câmara dos Deputados, quanto no debate público. Aos setores conservadores da Igreja Católica, como a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e

⁸⁶ Na defesa da proposta da Emenda Popular da Reforma Urbana feita por Erminia Maricato, professora da Universidade de São Paulo (USP) e diretora do Sindicato dos Arquitetos daquele Estado, estavam presentes apenas três parlamentares no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (BASSUL, 2004).

Propriedade (TFP), que lançou o documento “TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória – Estatuto da Cidade” somaram-se os segmentos da construção civil e do mercado imobiliário (BASSUL, 2004). Foram particularmente presentes as representações empresariais do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP) e da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC). Reações também ocorreram por parte do FNRU, que propôs um projeto alternativo apresentado pela deputada Lourdinha Savignon e pelo deputado Eduardo Jorge, ambos do PT.

As táticas adotadas pelo Fórum para garantir as suas propostas incluíam o convencimento de parlamentares e até mesmo a influência para alterar a tramitação legislativa. Propôs a submissão do PL à Comissão de Assuntos do Consumidor e Meio Ambiente (CDCMAM), onde conseguiria apoio de parlamentares de esquerda, diante de procrastinações e prováveis derrotas na Comissão Economia, Indústria e Comércio (CEIC) (AVRITZER, 2012), na qual estacionou entre 1993 e 1997. Mesmo com diversas tentativas de acordo e negociações por intermédio do deputado Nilmário Miranda do PT e diretamente pelo FNRU, que, além disso, recorria a notas públicas e pressões, o projeto hibernou na CEIC, seguindo na tramitação após esforços de negociação empreendidos pela Secretaria de Política Urbana (Sepurb), órgão do Ministério do Planejamento, e pelo FNRU (BASSUL, 2004). Na CDCMAM, conseguiu incluir o direito à cidade e disposições relativas ao direito de preempção (AVRITZER, 2012), além de instrumentos de política ambiental (BASSUL, 2004). O Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 por unanimidade, representando uma conciliação de interesses pautada em perspectivas distintas de sua aplicação.

Paralelamente ao processo em curso no Congresso Nacional, o FNRU estabelecia a interlocução com a Sepurb para implementar o Conselho Nacional de Política Urbana e Regional (Compur). Buscava, também na Sepurb, encaminhar as disposições aprovadas na Conferência Habitat II realizada em Istambul em 1996 (SILVA, C., 2002). Mais tarde, conforme destaca Bassul (2004), as disposições da Agenda Habitat serão importantes para comprometer o governo brasileiro e o Congresso Nacional com a aprovação do Estatuto da Cidade, após a reunião de avaliação Istambul+5, ocorrida em Nova Iorque. Nas estratégias do Fórum, esses eventos foram úteis na produção de argumentos para levar à frente o seu projeto na relação com o executivo e com o legislativo.

O processo de aprovação dessa Lei representou – como em regra representa – jogo de forças com acessos diferenciados às estruturas de poder e não exclusivamente locais, que resultou em uma coalizão de interesses muito conflitantes. Os debates, embates, negociações, acordos e capitulações forjaram os limites das possibilidades de avanços no campo. Bassul (2004), em sua análise sobre o processo de aprovação do Estatuto da Cidade, discute os fatores que levaram os setores empresariais, inicialmente refratários ao Projeto de Lei, à sua adesão e defesa de parte substantiva dos seus dispositivos. Na avaliação do autor, o conhecimento sobre a experimentação municipal de instrumentos urbanísticos, as preocupações com as deseconomias urbanas (precariedade da infraestrutura, habitações precárias, violência, entre outras) e os compromissos internacionais do Brasil perante a ONU, relativamente ao conteúdo da Agenda Habitat, estariam na base da assimilação do PL pelas representações dos interesses imobiliários.

Em muitos aspectos, o consenso na construção do Estatuto da Cidade não foi algo improvável, posto que, conforme colocado por Francisco de Oliveira (2010, p. 27), há circunstâncias em que “[...] os capitalistas e o capital consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a ‘direção moral’ não questione a forma de exploração capitalista”. O Estatuto da Cidade foi curiosamente aprovado por unanimidade, com um texto que incorporava 42 propostas, das 50 contidas na Emenda Popular da Reforma Urbana, considerando o que já estava garantido na Constituição Federal de 1988, o conteúdo da Lei 10.257/2001 e o que em seguida consubstanciou a MP 2.220 (BASSUL, 2011). Das propostas incluídas na Emenda Popular da Reforma Urbana não foram incorporadas a de proteção da moradia contra desapropriação, de veto popular de leis, de proteção da habitação popular contra a tributação progressiva e a edificação compulsória, de fixação de limite máximo para os aluguéis iniciais, da proibição da aplicação de recursos públicos ou administrados pelo poder público em empreendimentos habitacionais privados, da proibição da intermediação financeira em programas de moradia popular, da não incidência de encargos financeiros nos investimentos em habitação popular e do limite de 20% para o comprometimento da renda familiar com habitação (BASSUL, 2011). Como pode ser observado, os vetos revelam a posição de manutenção da lógica financista que caracteriza historicamente a produção da habitação social no Brasil, a explícita retenção à medida de garantia da soberania popular pelo veto e, portanto, do avanço no sentido da democracia direta e, por fim, a afirmação da supremacia da propriedade.

O consenso em torno da sua aprovação sugere, segundo Bassul (2011), que o conteúdo do instrumento foi reconhecido por olhares distintos. Em outras palavras, a concepção de reforma urbana presente na proposta alcançou, por leituras e interesses distintos, uma condição tácita de consenso. Mas não apenas isso. Como lembra Santos (2011, p. 223) “[...] entre os interesses e os impactos estavam as coisas instituídas, a sua materialidade própria, as formas de auto-organização onde se geram resistências e efeitos perversos, neutralizações e bloqueamentos, autonomia e criatividade”. Nesse entremeio residem as tensões e possibilidades da sua implementação, com as limitações, seletividades e distorções na aplicação dos instrumentos. O Estatuto da Cidade não representava ameaça; já havia sido em grande medida testado e avaliado. Foi, entretanto, uma importante vitória política do movimento pela reforma urbana.

Fortalecido com a aprovação do Estatuto da Cidade, o FNRU redesenha a sua estratégia na perspectiva da sua implementação. As eleições presidenciais previstas para 2002 teriam influência nos rumos tomados pela nova Lei, fato que representa adicional elemento mobilizador dos agentes do Fórum na aposta em uma candidatura comprometida com a reforma urbana. Antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, algumas lideranças com trajetória no movimento da reforma urbana tinham sido convidadas a coordenar as propostas da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva para as cidades⁸⁷ reunidas no Projeto Moradia.⁸⁸ O Projeto, embora colocasse a questão da habitação em condição de centralidade, apresentava escopo mais amplo, com abordagem em três dimensões: gestão e controle social, desenho financeiro e aspectos urbano-fundiários (KLINTOWITZ, 2015). O Presidente Lula foi eleito com o compromisso de implementar o Projeto. Tem início, então, um outro momento de atuação do FNRU, ancorado na ideia de convergência de propósitos entre o seu projeto político do direito à cidade e o projeto governista.

⁸⁷ Dentre os membros da coordenação temática do Programa estavam Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues e Nabil Bonduki (KLINTOWITZ, 2015). Os especialistas consolidaram as propostas após interlocução com diversas pessoas e representações (MARICATO, 2005).

⁸⁸ Desde a campanha de 1994, vale registrar, o movimento pela reforma urbana articulou-se e teve participação importante na elaboração do programa de governo relativo à política urbana para o candidato Luiz Inácio Lula da Silva. No Programa constava capítulo específico sobre a política urbana e regional com o nome “Mudar a Vida” que propunha “[...] uma ampla reforma urbana baseada nos princípios do movimento, pressupondo a implementação de uma real democratização e de uma socialização do direito à cidade como critério fundamental ao exercício da cidadania” (DE GRAZIA; RODRIGUES, 2003, p. 16). O programa incluía a criação de estrutura institucional com a criação do Ministério da Reforma Urbana, constituição do Conpur, além do compromisso de elaborar um Plano Nacional de Política Urbana.

Até então, os poucos momentos de interlocução com o governo federal estiveram relacionados à agenda da Conferência Habitat II (DE GRAZIA; RODRIGUES, 2003). Estava colocada no novo contexto uma outra condição de interlocução com o Estado e logo no início do governo alguns dos principais pontos da agenda relativa à estrutura institucional de política urbana foram concretizados, com destaque para a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, reivindicações antigas do FNRU assumidas como compromisso em campanhas anteriores de Lula à presidência da república. No Ministério das Cidades, os agentes do Fórum tinham canais abertos e diretos com os principais dirigentes.

Como agendas estratégicas, o FNRU estabeleceu o fortalecimento das instâncias de gestão democrática, a integração das pautas setoriais⁸⁹ e a articulação da política urbana nas três esferas governamentais por meio de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano:

Desde o início, o FNRU se posicionou na defesa da institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma a articular as diferentes políticas setoriais, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com instâncias de controle e participação social deliberativos, na forma de conselhos das cidades, em todas as esferas de governo, a fim de se efetivar a proposta de gestão democrática das cidades. (SANTOS JÚNIOR, 2009, p. 38).

Nesse sentido, o Fórum apostou, de início, no Conselho das Cidades e nas Conferências Nacionais como espaços importantes para o encaminhamento das suas propostas (GUSSO, 2013), na expectativa de um “jogo combinado” com os agentes internos do governo, comprometidos com a sua pauta. Com a ocupação desses espaços, buscava, de um lado, fortalecer o Ministério das Cidades no governo e, do outro, avançar na sua agenda (KLINTOWITZ, 2015). Em maio de 2005, com anuência do Conselho das Cidades e participação direta de representantes do FNRU, foi realizada a Campanha pelos Planos Diretores Participativos, envolvendo a realização de oficinas com a participação de 1.600 pessoas até maio de 2006 (SANTOS JÚNIOR, 2009). Com essa verdadeira caravana pretendia difundir uma nova concepção de planejamento e consolidar a ideia de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao mesmo tempo em que fortalecia a institucionalidade participativa introduzida pelo governo Lula.⁹⁰

⁸⁹ O formato institucional do Ministério, com três secretarias nacionais setoriais (Habitação, Saneamento e Mobilidade) e outra mais abrangente, porém no mesmo nível hierárquico (Programas Urbanos), não favorecia a abordagem intersetorial e integrada.

⁹⁰ No governo do Presidente Lula foram criados 13 conselhos de políticas e outros 9 foram reformulados. Entretanto, apenas 5 eram conselhos deliberativos. Até junho de 2009, foram realizadas 58 conferências

Com a saída do Ministro Olívio Dutra e equipe em 2005, motivada pela decisão de ampliação da base de governo, e as consequentes mudanças substantivas na equipe do Ministério das Cidades, tem-se uma “[...] inflexão conservadora na composição do ministério, com graves consequências na interrupção de várias propostas em andamento e na dinâmica do próprio conselho das cidades, apesar de este manter seu funcionamento regular” (SANTOS JUNIOR, 2009, p. 39). O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, apesar das resoluções aprovadas nas duas primeiras conferências voltadas para a sua estruturação, não se estruturava.

Logo nos primeiros anos, os agentes do FNRU posicionados fora da estrutura de governo perceberam a necessidade de fazer a disputa de seu projeto político dentro do governo. Conflitos internos de competência no Ministério das Cidades, ausência de coesão e integração entre secretarias e seus respectivos programas, orçamento exíguo e dificuldades de afirmação da pauta da reforma urbana mostravam as fragilidades da institucionalidade construída (KLINTOWITZ, 2015). Esse quadro encetou a adoção de estratégia apoiada em recursos táticos que incluíam ações de mobilização/pressão e aproximação com o núcleo decisório do governo:

Os atores da reforma urbana e dos movimentos de moradia que não estavam ocupando cargos dentro do Estado, por sua vez, também pareceram não identificar no MCidades, neste momento inicial e ao longo dos anos que se seguiram, uma autoridade prática suficiente para levar suas pautas à concretização. Assim, buscavam construir caminhos para a implementação de suas pautas por meio de luta “nas ruas”, de mobilização, e também pelo acesso direto ao Presidente, que seu “status” de base aliada os permitia (KLINTOWITZ, 2015, p. 148).

Com a saída da equipe, prestigiada ao menos pelo presidente Lula no interior do governo, o Ministério das Cidades perde ainda mais força. Esvaem-se junto as possibilidades de avançar nas proposições do FNRU de maior integração das políticas para cidades e de ataque às questões estruturantes da problemática urbana. Quase nada avançou, por exemplo, na questão fundiária e na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, apesar das resoluções do Conselho e das Conferências para consolidar as políticas mais diretamente apoiadas no princípio da função social da propriedade. Ganha relevo, no Ministério das

nacionais e mais de 4 milhões de brasileiros participaram de conferências em todo o país. Outra prática participativa deu-se com a realização do Plano Plurianual participativo para o período 2004-2007 (MORONI, 2009).

Cidades, a área de habitação que permaneceu com o PT. O FNRU, no mesmo sentido, reorienta sua estratégia e concentra esforços na política habitacional, desde o início uma pauta relevante, especialmente para os movimentos de moradia.

b) Políticas de habitação e regularização fundiária

Vários foram os fatores que levaram à maior dedicação do FNRU para a questão da habitação na segunda metade dos anos 2000. No período anterior, essa pauta compareceu fortemente vinculada aos temas estruturantes da política urbana, atrelados ao plano diretor e a aplicação dos demais instrumentos de regulação do solo urbano após a aprovação da CF/1988. O entendimento, pelo FNRU e pela militância da reforma urbana, do caráter estratégico da vinculação da pauta da habitação à política urbana em sentido amplo, apoiava-se em uma leitura clara da relação entre produção da moradia e mecanismos especulativos e de produção de renda fundiária. A produção social da moradia para efetivar-se dentro dos princípios da reforma urbana dependeria dessa articulação. Como explica Maricato (2001, p. 119) a produção da moradia tem “[...] uma ligação com os mais vivos interesses que estão presentes no poder local: aqueles que disputam os investimentos públicos em infraestrutura urbana para se apropriar da valorização imobiliária”.

O redirecionamento tático da agenda deu-se não apenas pela pouca *fertilidade* da pauta do planejamento urbano naquele contexto específico, mas principalmente pelo quão fecundo poderia ser o esforço de empurrar a agenda de habitação. A aprovação da Lei n. 11.224/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, depois de um longo processo legislativo, iniciado com o primeiro projeto de lei de iniciativa popular do Brasil, subscrito por mais de um milhão de assinaturas, o PL 2710/92, era um ânimo para apostar na sua implementação. Embora com algumas derrotas para o FNRU, como a não vinculação de recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e restrições ao repasse de recursos às entidades associativas, representou substantivamente mais uma conquista (SANTOS JÚNIOR, 2009). O contexto de crescimento da economia e a disposição do governo de investir no setor somavam-se às perspectivas trazidas com a nova Lei. Por parte dos movimentos de moradia integrantes do FNRU, era a oportunidade de responder à sua base. Como já colocado, a pauta da moradia sempre foi o elemento mobilizador das lutas urbanas no *front*

da cidade e a “senha” para os movimentos estabelecerem o diálogo da reforma urbana com as suas bases e assim fazer a pressão para o seu avanço nas arenas nacionais.

Com uma conjuntura favorável, o FNRU ocupou a arena do ConCidades/Comitê Técnico de Habitação, com temas representativos dos potenciais desdobramentos institucionais da Lei n. 11.124/2005. Entraram como pautas centrais do CT Habitação entre 2005 e 2009, a regulamentação/implementação da Lei e a destinação de recursos para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e dos Planos Locais de Habitação, a sistemática de contratação do FNHIS, com a inclusão das entidades como executoras, a readequação da burocracia da Caixa para atender aos programas, entre outras (EMILIANO, 2016). Junto à forte pressão no Comitê Técnico (CT) e no plenário do Conselho, foram realizadas manifestações públicas e caravanas a Brasília, audiência com o Presidente Lula e outras formas de pressão direta junto ao governo, tendo como resultados a edição do Decreto n. 5.796/200691, que regulamenta a Lei 11.124/2005, o acolhimento da proposta do FNRU para composição do Conselho Gestor do FNHIS e edição da Medida Provisória 387, que viabilizava o acesso de recursos do Fundo a cooperativas e associações, depois aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e sancionada pelo Presidente, a desobstrução de alguns dos entraves que dificultavam a execução do Programa Crédito Solidário⁹², entre outros (SANTOS JÚNIOR, 2009).

Para avançar na consolidação da política de habitação, os movimentos de moradia apostaram em alterações mais estruturais e lançaram campanha nacional buscando a vinculação de recursos por meios de uma Proposta de Emenda Constitucional articulando-se para isso, com parlamentares e setores empresariais:

Uma articulação inusitada entre movimentos de luta pela moradia e setores empresariais representados no Conselho Nacional das Cidades estava em curso desde 2008, com o lançamento da “Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social⁵, cuja meta era a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que vinculasse 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, Distrito Federal e municípios aos seus respectivos Fundos de Habitação de Interesse Social, lastreando permanentemente a política nacional de produção habitacional. (AMORÉ; SHIMBO; CRUZ, 2015, p.16).

⁹¹ O Decreto 5.796/2006 regulamenta a Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

⁹² Esse programa, executado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), foi proposto pelos movimentos de moradia e pelo FNRU. Sua operação dá-se por meio de processos autogestionários.

A proposta de um Fundo constitucional não foi adiante e a política habitacional, além de não avançar na direção pretendida de maior articulação dos instrumentos (política, planos, programas, projetos etc.) e entre os três níveis de governo foi atropelada pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Com uma forte estratégia de mídia, peculiar a um contexto pré-eleitoral, o Programa foi lançado em 2009 pela Medida Provisória 459 e instituído posteriormente pela Lei n. 11.977/2009. Anunciado como uma medida anticíclica, chega com o compromisso de construção de 1 milhão de unidades habitacionais e investimento da ordem de 34 bilhões de reais, além de conter regramento para regularização fundiária. Concebido pelos ministérios da Fazenda e pela Casa Civil em interlocução com o setor imobiliário e da construção civil, o seu formato revela muito mais um programa econômico do que habitacional propriamente (AMORÉ; SHIMBO, CRUZ, 2015) apresentado como a principal iniciativa governamental para enfrentar a crise anunciada. Em um país com um déficit habitacional de cerca de seis milhões de habitações, a implementação de um programa habitacional com tamanha robustez e alcance social parecia uma resposta coerente aos segmentos sociais demandantes do direito constitucional à moradia e aos movimentos sociais vinculados à luta por esse direito.

O formato do programa evidencia a aposta no setor imobiliário como agente competente – eficiente e eficaz – para executar o programa, fixando metas para o agente operador, a Caixa Econômica Federal (Caixa). Coloca nas mãos das incorporadoras, construtoras e de um banco a execução do maior programa habitacional da história do país (RIBEIRO; SIMIONATTO, 2015).⁹³ Como em regra tem acontecido na política habitacional no Brasil, a participação da Caixa na operacionalização do Programa ganha centralidade e, com essa “injeção de ânimo”, própria da condição de empoderamento posta, introduz uma forma de gestão mais autônoma, apesar do regramento geral do Programa estar com os órgãos federais da administração direta e ser repassado na maior parte das vezes pelo Ministério das Cidades.⁹⁴

⁹³ A Caixa, embora seja um banco público, neste caso opera segundo a lógica do mercado, em que metas e resultados colocam-se enquanto valores acima das diretrizes da política urbana. Mesmo considerando isoladamente o comprometimento de muitos dos técnicos atuantes na área de Governo da Caixa, a condição de banco impõe regras gerenciais com metas de produtividade às quais os técnicos ficam subordinados. Como qualquer agente financeiro, a Caixa é remunerada pelas operações de crédito viabilizadas e, diferente das empresas incorporadoras, assume o risco do negócio, embora conte com o lastro forte do seu tão dilapidado acionista Estado.

⁹⁴ O próprio Ministério das Cidades, pontuando o tratamento pouco zeloso dado historicamente à política urbana, destaca a interferência dos bancos públicos responsáveis pelos financiamentos habitacionais na

O Programa foi lançado com um conjunto de regras de distribuição de cotas proporcionais ao déficit de cada município que deveriam ser consideradas, a fim de atender ao princípio da justa distribuição de recursos. Entretanto, apesar dos parâmetros de referência de demanda e indicativos de cotas de unidades habitacionais, na prática prevaleciam os interesses das empresas, traduzidos na possibilidade de maior resultado no negócio, e os critérios de eficiência, condições para apresentar projetos aptos à contratação. Os processos de contratação foram ainda fortemente influenciados pelas facilidades oferecidas às construtoras. Como parte da estratégia de implementação do Programa, estados e municípios foram estimulados a disponibilizar terrenos, a isentar taxas ou reduzir tributos e a desburocratizar, acionando, assim, mecanismos de competitividade (ARANTES; FIX, 2009). Com essa orientação, iniciativas de redução tributária, abreviação dos processos de licenciamento urbanístico e ambiental, alterações casuísticas nos planos diretores e legislação urbanística, emissão de outorga e viabilidades das concessionárias colocaram-se como moedas valiosas na disputa de recursos, sem implicações na melhoria do padrão habitacional, na qualidade urbanística dos conjuntos habitacionais ou na redução do valor a ser pago por unidade à empresa incorporadora.

Além da lógica de competição, a priorização da contratação obedeceu também a uma dinâmica relacional sujeita ao “jogo das forças” em uma rede informal baseada em interesses ou compromissos político-eleitorais. Nessa arena comparecem os agentes políticos da burocracia de Estado, inclusive a Caixa, nesse contexto atuando como agência política, e os movimentos sociais. O regramento estabelecido nos instrumentos legais foram de algum modo se ajustando, atendendo aos dois agentes mais influentes no Programa: os movimentos por moradia, especialmente as entidades com atuação em áreas urbanas, e empresas proponentes/ executoras. As mudanças na segunda edição do Programa não o alteraram substantivamente, apresentando apenas ajustes para aplacar críticas mais contundentes do processo de implementação em sua primeira fase e atender a pressões das empresas por melhores resultados nos seus empreendimentos. Mesmo as alterações mais

história de implementação dessa política pública. Cita a experiência do BNH que, nessa linha, se sobrepôs ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e a Caixa Econômica Federal “[...] que subjugou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), criada em 1995, e a sua sucessora, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)” (BRASIL, 2003). Mesmo considerando as especificidades de cada situação, a afirmação aplica-se totalmente ao Minha Casa Minha Vida, com o agravante de se tratar de um contexto em que supostamente se tem uma política urbana mais sólida, papéis mais bem definidos na burocracia estatal e instâncias de controle social constituídas e atuantes.

representativas encaminhadas em resposta a críticas de outros segmentos de governo, setores acadêmicos e movimentos sociais, como a demanda por acessibilidade plena nos conjuntos habitacionais e previsão de comércio foram mal-ajambrados paliativos.⁹⁵

Embora a lei que instituiu o Programa traga uma base normativa sólida e inovadora na regularização fundiária, o Programa adotou o título pleno como regra. Mais uma vez o valor de troca se impôs na centralidade da propriedade privada, colocando a moradia na condição de mercadoria desprovida das condicionalidades dos títulos de posse. O regramento importante e necessário à implementação da política de regularização fundiária foi invisibilizado. Sem muita repercussão, sobretudo prática, já que o Programa Papel Passado deixou de ser valorizado pelo Ministério das Cidades desde 2005, com as mudanças de orientações programáticas introduzidas pelo PP à frente do Ministério das Cidades e a dimensão da mediação de conflitos fundiários, embora valorizada pelos movimentos sociais, não prosperou.

Na trajetória do FNRU, a agenda da questão fundiária esteve centrada na questão dos despejos forçados e menos na regularização fundiária propriamente, embora a segurança da posse seja, no entendimento do FNRU, importante componente da moradia digna. O destaque na questão dos despejos é colocada por Santos Júnior (2009, p. 32) que ressalta, na atuação do FNRU, o protagonismo em “[...] duas ações importantes nessa área: (i) a construção da Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos; e a (ii) a aprovação do grupo de trabalho, no âmbito do Conselho das Cidades, em torno dos conflitos fundiários”. Nesse quesito, o FNRU apostou na estratégia de propor a criação do mencionado grupo de trabalho e cercar-se de mecanismos jurídicos para atuar com o propósito de retardar ou evitar processos de reintegração de posse⁹⁶ em ações combinadas.

As características do Programa Minha Casa, Minha Vida evidenciam o quanto distante colocou-se em relação ao que foi constituído como ideal da reforma urbana. O

⁹⁵ Os conjuntos habitacionais contratados no MCMV II devem contar com acessibilidade nos espaços públicos e possuir portas com largura para a circulação de cadeirantes dentre outros requisitos do desenho universal, mas contraditoriamente, a maioria dos edifícios não conta com elevador. A solução para ter comércio próximo ao conjunto pode ser a mera previsão de compromisso de proprietário de terreno em área próxima de destinar terreno para comércio e serviços, como foi constatado no empreendimento Coração de Maria, em Salvador, na Bahia, que além de apresentar falhas de concepção urbanística, está localizado em área de contribuição de manancial, sendo objeto de Ação Civil Pública em tramitação no Ministério Público Estadual (MPE).

⁹⁶ O Instituto Pólis e, mais recentemente, o IBDU, acumularam importante experiência de assessoria contra despejos forçados. Reforço ao FNRU nessa questão deu-se com o ingresso da ONG Terra de Direitos, com atuação orientada para a contenção de despejos forçados.

processo de contratação e execução é totalmente eivado de contradições em relação à política urbana e especificamente frente aos princípios, diretrizes e instrumentos da política de habitação. Com grande acuidade Pedro Arantes e Marina Fix (2009) apresentam o Programa Minha Casa Minha Vida como um dos instrumentos concebidos para “assegurar a manutenção das estruturas de poder e de produção mercantil”. O Programa MCMV não foi orientado para solucionar os problemas habitacionais ou para consolidar uma política pública em um horizonte definido (RIBEIRO; SEMIONATTO, 2015). Como pontua Isabella Gonçalves Miranda, representante da organização Brigadas Populares entrevistada⁹⁷, as ocupações produziram muito mais reforma urbana do que o Minha Casa Minha Vida e outros programas governamentais.

O Programa MCMV é emblemático dos contraditórios envolvidos nas relações entre sociedade civil e Estado na construção da política pública de habitação e da política urbana. Um olhar pós-execução do Programa, dos processos envolvidos e seus resultados, objeto de profundas críticas pelos movimentos sociais, coloca a necessidade de reflexões sobre as suas projeções externas, e também internas, sob diversos pontos de vista. Na ótica dos movimentos sociais, essa crítica inclui a experimentação e o envolvimento legítimos dos movimentos sociais e os contraditórios presentes. Como pontuado por Wagner Campos⁹⁸, liderança entrevistada do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), os movimentos (inclusive aqueles não inseridos no FNRU) contribuíram, passaram pelo Programa, reivindicaram do Estado as suas necessidades, participaram de mesas de negociação e, dessa forma, não podem ocultar essa reflexão crítica.

Após o lançamento do Programa MCMV, a atuação das entidades do FNRU no Conselho fica centrada na sua execução, atuando em prol de sua aderência à política urbana e mesmo à Política de Habitação. Os debates mostram o esforço do Conselho para reivindicar o controle social do Programa, definir critérios de seleção, ajustar valores por região, entre outras (EMILIANO, 2016). O Programa Crédito Solidário, tão caro aos movimentos de moradia, fica abrigado no Programa MCMV - Entidades e, diante de fortes pressões dos movimentos de moradia, tem o valor por unidade igualado ao Programa MCMV no modelo de gestão pelas empresas – Modelo Fundo de Arrendamento Residencial

⁹⁷ Isabella Gonçalves Miranda, liderança das Brigadas Populares, em entrevista concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 24 de outubro de 2017, para fins desta pesquisa.

⁹⁸ Entrevista gravada, concedida por Wagner Campos, liderança do MSTB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

(FAR). O Programa, sobretudo na modalidade “Entidades” vai ocupar espaço importante na agenda do FNRU, sobretudo dos movimentos de moradia. Com todo o empenho e pressão do FNRU por maior valorização do MCMV Entidades pelo governo, os recursos direcionados à sua execução foram relativamente pouco expressivos mas conseguiram em muitos casos produzir resultados satisfatórios do ponto de vista da inserção urbana, qualidade urbanística e arquitetônica.

Pesquisa realizada pela Rede Cidade e Moradia em seis estados brasileiros, além de apontar distorções do modelo adotado frente às diretrizes da política urbana e habitacional verificou nas situações estudadas diversos impactos urbanos e socioeconômicos do Programa dentre os quais destacam-se (AMORÉ; SHIMBO; CRUZ, 2015):

- Incompatibilidades das tipologias frente aos perfis da demanda;
- Pouca transparência na seleção da demanda;
- Inserção urbanística periférica gerando processos de especulação fundiária e segregação social e espacial;
- Alterações casuísticas na legislação urbanística e ambiental;
- Longas distâncias em relação às áreas de maior concentração de postos de trabalho;
- Oferta insuficiente de equipamentos e serviços em razão da monofuncionalidade do formato adotado, especialmente na 1ª fase de implementação;
- Piora relativa das condições de moradia especialmente nos casos de reassentamento de famílias impactadas por deslocamentos involuntários.

Casos estudados na mesma pesquisa no estado de São Paulo evidenciaram constrangimentos à plena efetivação do direito à moradia adequada, como previsto nas normas internacionais, considerando os sete elementos que prescrevem a efetividade desse direito (habitabilidade; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade; segurança da posse e custo acessível). O estudo conclui que para muitas famílias o Programa representou melhoria das condições de habitabilidade e da infraestrutura, mas tornou insuficiente o acesso a serviços e comércio. De acordo com Rolnik et al. (2015, p.402), o PMCMV negligencia o direito à localização adequada, além de reforçar a segregação urbana “produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes”. Constata o não atendimento ao quesito adequação cultural pela repetição

tipológica e desconsideração aos perfis da demanda e também pela adoção desenfreada do modelo condomínio, que impõe formas de sociabilidade e de gestão coletiva com as quais as famílias não estão acostumadas (ROLNIK et al., 2015). O modelo de propriedade privada adotado não necessariamente garante a segurança de posse, como aponta o mesmo estudo, por estar condicionada ao pagamento das prestações, condomínios e taxas que impactam o orçamento familiar, tornando o custo nem sempre acessível para grande parte das famílias. A segurança da posse também é afetada pela presença do tráfico e milícias, fato também constatado em outras pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da rede em outros estados.

Embora avanços sejam evidentes na política urbana brasileira sobretudo quando considerada nos seus aspectos jurídicos e institucionais, o Programa MCMV mostrou as suas fragilidades e contradições. Com um lastro jurídico, institucional e político (legitimidade do governo e participação ativa dos movimentos sociais no ConCidades) ainda assim inexisteram condições de possibilidade de alterar substantivamente a concepção do programa e adequá-la aos princípios e diretrizes da política habitacional e da política urbana. O Programa foi pensado e operado à margem de uma política pública construída com força política, legitimidade e enraizamento social e em um espaço (governo) onde a crítica se traduzia em deslealdade, como evidenciado em entrevistas com lideranças de movimentos sociais. São inúmeros os problemas produzidos: especulação e aumento artificial do preço da terra, fragmentação, dispersão, conjuntos periféricos sem escolas e equipamentos de saúde, transporte precário, ausência de comércio de bairro; sem cidade. O grande equívoco do Programa, com desdobramentos de longo prazo, foi submeter a política habitacional e a política urbana à sua lógica.

3.2.3 Dilemas em Torno da Pinça⁹⁹: Interações com o Estado e “Luta de Rua”

Como visto, as experiências de interação com o Estado sempre ocuparam lugar destacado na atuação do FNRU, no legislativo (na Constituinte e na tramitação e aprovação do Estatuto da Cidade, Fundo Nacional de Habitação, entre outras) e no executivo

⁹⁹Referência à “estratégia da pinça” entendida como movimento combinado do avanço sobre a institucionalidade com a criação do poder popular nas lutas sociais na construção de hegemonia da classe trabalhadora (GUIMARÃES, 1990).

(inicialmente com a participação em governos municipais progressistas e depois com o PT no governo federal, período de mais intensa imersão na institucionalidade). Nos esforços de disputa de hegemonia nessa arena, no entanto, o FNRU recorreu todo tempo às mobilizações e à legitimidade dos movimentos sociais conquistadas nas lutas locais. O peso dado a cada esfera de ação frente às condições postas pelo contexto representa, na história do coletivo, um dos núcleos principais de tensão. Considerando-se esse debate central na ação política do FNRU, importa discutir como esse coletivo em diferentes momentos posicionou-se diante das suas alternativas táticas.

Os movimentos sociais, em geral, e o movimento por moradia, em particular, assumem, nos anos 1970, o enfrentamento com o Estado sem priorizar o campo das representações políticas, optando por posicionamentos reivindicatórios de demandas pontuais e pelo resguardo de relativa autonomia, apesar dos cercos populistas e clientelistas (KLINTOWITZ, 2015). Foi o contexto de elaboração da Constituição um momento de reorientação política e adoção da opção tática, por grande parte dos movimentos sociais, de disputar o campo jurídico-institucional no propósito maior de afirmação da democracia e reivindicações setoriais. Muda-se daí em diante a forma de fazer política dos movimentos sociais urbanos, com atribuição de valor maior aos mecanismos de representação e negociação, a construção de novos direitos e a participação na elaboração de instrumentos jurídicos e na gestão das cidades. Insere-se, assim, no debate maior sobre articulação entre democracia representativa e democracia direta (SILVA, A., 1991). Os desdobramentos desse processo apontaram caminhos diferenciados de atuação para os movimentos sociais, diante das conquistas e derrotas e perspectiva de novos enfrentamentos. Para o MNRU, o saldo das ações na Constituinte abriu novas arenas e criou agendas de construção de hegemonia no campo da institucionalidade para a afirmação e concretização de um projeto político democrático-participativo.

Ainda nos primeiros anos de existência do FNRU, os debates sobre opções táticas delineavam posicionamentos demarcatórios de campos com contundentes “alertas” para o que Maricato (1995, p. 22) chamou de “institucionalidade prematura”. Como intelectual e militante da reforma urbana, chamava a atenção para a importância de assegurar a hegemonia popular no FNRU e, após a articulação entre a diversidade de agentes, criar uma nova consciência de todos, tarefa de grande envergadura na sua avaliação. Os argumentos da autora citada apontavam para uma perspectiva de avançar no campo institucional de forma

combinada com a construção de uma base popular com legitimidade para sustentar as lutas urbanas:

Como já destacamos, a hegemonia no FNRU está longe de ser popular e alcançá-la não é tarefa simples. Mas certamente a utilização de atalhos para aprovação de leis que aparentemente favorecem a Reforma Urbana não trará o resultado que todos queremos. Conquistas na legislação federal, estadual e municipal sem respaldo popular tem sua importância, mas tendem a ser neutralizadas nas práticas urbanas e na ação discriminatória do Estado, capturado por interesses privados (MARICATO, 1995, p. 22).

O Estado, “capturado por interesses privados” estava do lado oposto da sociedade civil e, além de não assegurar direitos, seria um obstáculo à aplicação das leis. Era preciso aproximar o Fórum das instâncias locais e mobilizar as forças políticas na construção da hegemonia popular. Essa posição aponta no sentido da condução da direção moral e intelectual do Fórum pelos movimentos na disputa pelo direito à cidade, o que exigiria mudanças na dimensão cultural e política ou, como argumenta C. Silva (2002, p. 166), “[...] a qualificação da questão urbana como questão política no país”, na *práxis* dos movimentos sociais. Estava colocado um debate duradouro e inconcluso até hoje, apresentado com sutis diferenciações no tempo, conforme delineamentos conjunturais sobre como combinar a ação institucional com a luta social.

No final do segundo mandato do governo do Presidente Lula, com o desgaste acumulado em razão do recuo progressivo do Ministério das Cidades frente às demandas históricas do FNRU, aliado às incertezas quanto à continuidade do projeto democrático-participativo, sustentado com inúmeras limitações, recoloca-se o debate sobre as táticas para o encaminhamento das pautas da reforma urbana. Interpõem-se aos posicionamentos dos agentes sociais do Fórum, elementos mediadores associados a vínculos políticos-ideológicos e compromissos construídos em outros espaços de atuação política (partidos, instâncias locais entre outras) ou à garantia da manutenção dos espaços de trânsito e interlocução (gabinetes) e dos espaços de encontros (conselhos, conferências e outros) no interior da institucionalidade. Com essas peias, alguns discursos ficam mais cautelosos e se esquivam do debate politizado e criador de consciência crítica e de consenso. O debate aberto e capaz de dar unidade ao projeto de hegemonia do Fórum fica adiado, prevalecendo, nesse momento, avaliações transitivas entre o “céu” e o “inferno”, sendo tudo e todos, ao final, conduzidos ao purgatório (GUSSO, 2014).

Nos debates realizados no Encontro Nacional do FNRU de 2009 em torno da avaliação do ideário da reforma urbana Gusso (2013) identifica, nas falas de grande parte dos presentes, a construção argumentativa apoiada, ao mesmo tempo, no destaque das conquistas e no apontamento de problemas na relação com o Estado. Essa abordagem conjugada minimiza tanto as qualidades das conquistas quanto a gravidade dos problemas. O representante do Instituto Pólis, por exemplo, destaca como conquista a unificação das lutas na cidade e, ao mesmo tempo, ressalta a perda dessa perspectiva enquanto “estratégia política” (GUSSO, 2013). O representante da UNMP apresenta como conquista a mudança de escala da luta, da dimensão da casa para um conjunto de instrumentos jurídicos e órgãos nacionais de política urbana e também o papel do FNRU nessas vitórias, mas, por outro lado, coloca a dificuldade de emplacar outras lutas, inclusive jurídicas. Como caminho, aponta o fortalecimento das instâncias institucionais e a interação entre os diversos segmentos integrantes do Fórum. Outras vozes reconhecem as conquistas institucionais, mas apontam para a radicalização das lutas urbanas e fazem a crítica contundente ao processo de institucionalização da agenda do FNRU. Esses agentes colocam a necessidade de “discutir projetos de sociedade” e “ir para a rua e radicalizar”, como revela militante do estado de Pernambuco não identificado (GUSSO, 2013); conservar a unidade do Fórum, mas repensar as táticas para além dos seminários e conferências, como declara representante do FERU/PE: “Se nós pegarmos o que as contribuições que todos nós já demos em conferências de meio ambiente, de cidade, de saúde, a gente pode fazer uma revolução maravilhosa nesse país [...]” (GUSSO, 2012, p. 264). Enfatizam, na essência, a sobrecarga institucional e o bloqueio dos movimentos diante do governo como impedimentos para avanços na afirmação do seu projeto político.

O conjunto das falas dos agentes sociais trazidas por Gusso (2012, 2013) em síntese coloca o dissenso na dimensão tática entre o caminhar na consolidação das conquistas na institucionalidade, junto a um Ministério das Cidades destituído de autoridade prática (KLINTOWITZ, 2015), e a reorientação da ação política na utilização de repertórios contenciosos. O debate central sobre projetos de sociedade em disputa, importante para a redefinição do projeto político do Fórum (propósito do Encontro), reivindicado por um dos representantes citados, não aparece na análise do evento trazida por Gusso (2013). Construir a unidade do projeto político demanda, conforme destaca Gramsci (2014, p. 388) “[...] conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis”, impossível quando os agentes

sociais não se dispõem a “não se enganar” e enfrentar as diferenças como requisito de formação de consciência crítica e produção de consenso.

Os embates, até hoje presentes no Fórum, confrontam visões distintas quanto à adoção de posicionamentos diante desse constante “dilema” entre institucionalidade *versus* mobilização pela base, considerado um assunto superado para algumas lideranças e central para outras. Para as entidades com maior alinhamento ao PT, como a UNMP e CMP, a discussão sobre a interação do Fórum com a institucionalidade não é relevante diante de uma escolha tática de considerar importantes as duas formas de luta. Marco Cosmo, Representante do UNMP, declara, em Reunião de Coordenação do FNRU:

[...] não está muito claro, essa questão sobre os espaços institucionais - no fórum sempre esteve clara a importância dos espaços institucionais, e em como conciliar a agenda institucional e a agenda de rua. E mais uma vez essa contradição chegava aqui com muita força, entre as ONGs e entre os movimentos que fazem luta de forma cotidiana. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Evaniza Rodrigues¹⁰⁰, representante da UNMP, assim declarou em entrevista concedida à autora desta tese:

O movimento sempre fez uma atuação, e a gente acredita nisso, em várias frentes. Nos espaços institucionais, instâncias, conselhos, onde temos mesas de negociação estabelecidas e também a pressão direta, que uma coisa não exclui a outra. Pressão de duas maneiras; e a gente faz as duas. Por demandas específicas, querendo que assinem as 11 mil unidades que o cabra cortou, e as demandas por políticas [...] Então, sempre atuamos nessas duas frentes, às vezes mais em uma e quando as coisas apertam, mais em outra.

A necessidade de rever a aposta na institucionalidade é apresentada de forma mais direta pelas entidades integrantes de outros campos político-ideológicos, a exemplo da Conam, como argumenta Bartíria, representante dessa Confederação:

Para cada momento temos um ciclo que vai vencendo e precisamos nos ajustar e não perder o protagonismo. É uma necessidade conjuntural e de todo o processo. Essa reflexão está sendo feitos (sic) em vários espaços, o movimento de saúde está buscando também essa rearticulação. Acho que a institucionalidade nos levou um pouco a esse debate com as nossas bases, aprofundar esse debate com as nossas bases. Perdemos aquilo que a gente sempre fez, e que precisamos fazer. Não são

¹⁰⁰ Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

novas coisas é voltar ao que a gente se sempre fez que é estar mais na base. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Os debates quanto à priorização do espaço institucional como arena na construção de hegemonia do seu projeto político desdobram-se na discussão quanto ao esgarçamento da relação do Fórum com as bases das entidades ali representadas. Nelson Saule, representante do Instituto Pólis, reconhece o problema, atribuindo sua causa à exigência de uma atuação mais presente na construção dos instrumentos de política urbana.

Sobre a institucionalidade, a questão é como se trava a luta institucional. Acho que tiveram momento do fórum que foi estratégico priorizar a luta institucional, principalmente na construção dos marcos legais e políticas de quase 15 anos, mas isso gerou um problema dentro da discussão institucional nas cidades, efetivamente não temos uma articulação política forte em todas as nossas cidades. Temos uma incidência nacional, mas no âmbito das cidades é fraca (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Discute-se a necessidade de “descentralização” do Fórum diante de uma frágil legitimidade enquanto fórum nacional, atribuída ao reduzido diálogo na escala local ou “nas cidades”. O que emerge das falas é a ausência da necessária articulação da atuação política nacional e o trabalho político cotidiano das entidades nas suas bases, tema que transcende à questão das escalas ao adentrar na esfera de construção e afirmação do projeto político da reforma urbana. A fala de Luana, Representante da Terra de Direitos é ilustrativa:

[...] até que ponto que as nossas organizações se reconhecem enquanto FNRU na nossa atuação local? Porque qual é a atuação nacional que conseguimos fazer? Mas a local com certeza todos fazem. Mas até que ponto conseguimos trazer esse acúmulo enquanto fórum? Temos um problema de nos reconhecer enquanto fórum nacional nas atuações locais. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Essa fala de Luana reverberou na reunião do FNRU conseguindo alinhamento da Conam, Fase, Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT) / Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Bento Rubião e Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (Cearah Periferia). Ao problema do distanciamento do Fórum do cotidiano das entidades agregam-se, conforme C. Silva (2002), fragilidades relacionadas à legitimidade da representação em alguns casos, quando destituída de respaldo institucional da entidade. Como adverte a autora, respaldada em pesquisa sobre o FNRU, “[...] muitas vezes a presença individual de uma pessoa

representando uma entidade não significa que a discussão sobre a reforma urbana flua no interior dessa entidade como um todo, ou pelo menos ganhe *status* de uma discussão importante” (SILVA, C., 2002, p. 177). Na fala da representante da Terra de Direitos antes citada é questionada, inclusive, a existência de uma atuação efetiva do FNRU de âmbito nacional, colocando em dúvida a avaliação feita anteriormente pelo representante do Instituto Pólis.

Ambiguidades postas pelos movimentos sociais na relação com governos progressistas e na atuação dentro dessas administrações criaram embaraços na atuação da militância. Na expressão de Tatagiba (2010, p. 32), as “exigências paradoxais” na conciliação ou contradições entre interesses das próprias organizações, requerimentos de governabilidade e orientações partidárias e seus entrelaçamentos ideológicos ou programáticos colocaram para os movimentos sociais desafios entre a autonomia e a eficácia política. As repercussões dessas relações na combatividade diante do atual contexto, refratário ao diálogo, demanda estudos no campo da ciência política com um maior distanciamento episódico, mas coloca-se como estudo indispensável para o avanço das pesquisas sociais.

3.2.4 Estratégias e Táticas dos Movimentos na Conjuntura de Crise Política no Brasil

A atuação da sociedade civil brasileira foi tensionada para um realinhamento tático com o processo que resultou no impedimento da presidenta Dilma Rousseff. Essa conjuntura de crise política tem forçado uma avaliação crítica por parte dos movimentos sociais em geral, e dos movimentos atuantes no campo da política urbana quanto às estratégias e opções táticas. Com a subtração continuada de direitos, as entidades engajadas no movimento pela reforma urbana, sejam movimentos como a UNMP e MNLM, com atuação muito próxima à institucionalidade nos governos dos presidentes Lula e Dilma, sejam as ONGs mais tradicionais no campo, afirmam a necessidade e importância de uma avaliação crítica e reposicionamento. É evidente, nas entrevistas realizadas, a descrença em relação aos rumos da política urbana no Brasil. Os membros da coordenação do FNRU apontam, na atual conjuntura, a importância de assegurar a manutenção do que já consta no ordenamento jurídico e nos programas governamentais. Trata-se de um contexto de resistência, como mostram as falas de Bartéria,

representante da Conam, e de Andréa, representante da FNA, na Reunião de Coordenação do FNRU, realizada em janeiro de 2017, apresentadas abaixo:

Teremos um longo período de resistência e de luta, precisamos pensar sobre isso. A nossa tática anterior precisa ser repensada para esse período. Rever a identidade desse espaço para essa nova conjuntura para avançarmos. [Bartíria, Conam] (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Eu fico bem contente por haver essa disputa e essa discussão e eu estar participando dela. E a FNA poder contribuir não só esporadicamente ao longo do tempo, mas que possa efetivamente chegar para uma companheira do Pará em seu sindicato, que muitas vezes está sozinha, e tentar junto com os movimentos organizar isso, junto com as ONG, nessa pauta que é comum, e hoje muito mais que o direito à cidade como pauta comum é sim essa resistência de lutar numa situação de posição no FNRU e essa unidade tem que estar muito claro no respeito a todos nós, a todas as posturas, e é essa unidade que vai fortalecer o fórum. [Andréa, FNA] (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

A perplexidade e indignação diante do afastamento de um governo legítimo, como constatado nas entrevistas realizadas, coloca, para os movimentos sociais de política urbana – um dos setores com maiores avanços na participação social, segundo Avritzer (2009) –, a tarefa urgente de reorientar a ação política. Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis¹⁰¹, destaca, além da necessidade de reavaliação das práticas, a necessidade de redirecionamento da luta política no campo da reforma urbana, no contexto atual:

Agora, eu acho que a gente está num momento muito peculiar. Para fazer isso, será necessário uma reforma do próprio campo da reforma urbana, desses atores. Para a gente avançar no direito à cidade, a gente tem que ver que a nossa pauta do direito à cidade mudou aqui no Brasil. O caminho é começar um processo de reflexão crítica sobre quais são as pautas da reforma urbana, do direito à cidade hoje e fazer uma avaliação de como temos nos comportado nessa luta nos últimos 13, 15 anos, as apostas e os limites delas.

O fato é que, conforme visto anteriormente, a agenda de avanço há muito tempo se mostrava incapaz de lograr conquistas efetivas nos planos político, jurídico e material e particularmente contraditória na articulação dessas dimensões. Desde o PAC e, na continuidade, com o PMCMV, o fosso entre as realizações de governo e a política urbana instituída somente se acentuava, sendo impróprio, por falta de evidências, reconhecer uma agenda de avanço, sendo mais apropriado caracterizar como duas “agendas” de resistência

¹⁰¹ Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis, em entrevista gravada, concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira no dia 1 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

distintas: resistência por dentro no Estado e resistência por fora do Estado, caracterizando a inversão da “pinça”.

Os movimentos reconhecem a abertura na institucionalidade nos governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff como representativa das conquistas nos planos jurídico e material, mas avaliam as implicações no recuo das práticas movimentalistas. As manifestações de rua passaram a não fazer mais parte das táticas de alguns movimentos que hoje revelam estranheza ao lidar, por exemplo, com situações de repressão que outrora estavam acostumados a enfrentar. Wellington Bernardo, coordenador do MLB,¹⁰² aponta para o distanciamento dos movimentos do seu papel, quando afirma que “[...] entraram pelo caminho de achar que o presidente da república, por ser trabalhador, operário, ia mudar o mundo”. Essa postura, ao tempo que revela o quanto os movimentos se reconheciam nos últimos governos, manifesta também o desalinhamento em relação ao seu papel histórico, razão das críticas de movimentos que trilharam outros caminhos, e de autocrítica daqueles que apostaram prioritariamente na luta institucional no contexto de *perda de chão* face à crise política atual.

Na conjuntura atual de oposição ao governo, as entidades presentes no FNRU articulam-se para buscar meios de garantir as conquistas nos governos do PT e a preservação das instâncias de gestão participativa, como o próprio Conselho e as Conferências. Essa leitura quanto à necessidade de assegurar o que está legalmente instituído e a total ausência de expectativa de continuidade da política urbana no governo atual – antes já letárgica – é tema de avaliação de Wellington Bernardo¹⁰³, representante do MLB, e Evanildo Barbosa¹⁰⁴, da FASE, entidades do FNRU:

A gente vive num momento difícil do nosso país. Estamos na rua lutando para garantir que os direitos sociais sejam mantidos, mas não vai ser fácil. (Wellington, MLB).

No ambiente do governo Lula-Dilma, movimentos e organizações mais críticas do modelo de desenvolvimento urbano faziam a crítica, iam para o embate, mas reconhecíamos algum esforço, dava ainda pra dialogar, permanecer. Naquele momento, íamos pro conflito e dizíamos: nós somos críticos ao modelo em curso, porque ele é limitado em relação à questão ambiental, limitado na questão do pacto social, é fundado na dinamização dos investimentos públicos capturados pela

¹⁰² Wellington Bernardo, Coordenador do MLB, em entrevista gravada, concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁰³ Entrevista gravada, concedida por Wellington Bernardo, representante do MLB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁰⁴ Entrevista gravada, concedida por Evanildo Barbosa, representante da Fase, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 13 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.

iniciativa privada. Esse ciclo ainda era virtuoso, então a gente achava que era possível lançar uma agenda para encontrar uma alternativa ao desenvolvimento, entrar em um segundo estado da agenda pública. Com o golpe, nós praticamente tivemos que recuar, porque não tem espaço para o debate, o espaço é para fazer resistir, fazer continuar alguma coisa que foi construída, para não perder as coisas.

[...]

Estamos tentando resistir e fazer resistir o mínimo, já que a grande maioria das políticas públicas devem ser políticas de estado e o que ajudamos a construir nos últimos 20 anos não são políticas de estado, os governos podem alterá-las e é o que Michel Temer está fazendo agora, alterando todas elas. (Evanildo, Fase).

Essa constatação da fragilidade das conquistas sociais coloca-se como ingrediente para a revisão tática. Mais do que em qualquer outro momento, o FNRU mostra sinais de reorientação para uma atuação mais politizada e de enfrentamento mais direto. A aposta na institucionalidade como arena prioritária já começa a ser revista pelas entidades ligadas ao Fórum, com tendência de repercussão na atuação do coletivo.

No contexto atual, o Fórum vivencia uma situação de crise, impondo a revisão da sua agenda e movimentações táticas. Para Gramsci (2012), a crise consiste exatamente no fato de que o velho morre e o novo não consegue nascer. Foram muitos anos de aposta no jogo combinado com o governo, em profunda convivência com contradições na relação entre os encaminhamentos tomados e o seu projeto maior de luta pelo direito à cidade. Fala-se hoje em refundação ou reconstrução, mudança que poderia ser traduzida no repensar do Fórum como coletivo no contexto atual ou, ainda no dizer de Gramsci (2012, p. 17), no esforço de “[...] definir a vontade coletiva e a vontade política [...]” entendendo essa vontade “[...] como consciência operosa da necessidade histórica, como protagonista de um drama histórico real e efetivo”.

O direito à cidade comparece como o empreendimento unificador ou direito convergente, para onde são direcionadas as energias de construção de hegemonia. Essas energias colocam-se em intensidades variáveis, conforme as “situações” ou “relações de força” (GRAMSCI, 2012) diante de diferentes conjunturas. Durante o período dos governos Lula e Dilma, Orlando Júnior, Representante do Observatório das Metrópoles (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b), avalia ter havido uma relativa perda da insurgência, uma certa acomodação face à aposta de conciliação de seu projeto político com o governo. Algumas lideranças, a exemplo de Ezequiel, representante do MNLM, colocam a necessidade de ousar com reorientações programáticas e táticas mais contenciosas, diante da crise política atual:

As formações sempre apontaram que precisávamos nos preparar para um momento revolucionário, muitas pessoas morreram e não viram esse momento, e algumas pessoas tendem a ficar nessa pregação, mas eu acho que esse é o momento revolucionário que precisamos ousar para trabalhar a pauta. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

O olhar histórico é importante para ajudar a rever a trajetória, pensar sobre as escolhas, projetar estratégias e, mais ainda, confrontar concepções de mundo e projetos políticos. Coloca-se como elemento mobilizador do FNRU, como informado por Nelson Saule, representante do Instituto Pólis, na apresentação da pauta da Reunião de Coordenação em janeiro de 2017, o esforço de “[...] debater amplamente a agenda da reforma urbana no contexto atual [...] pensar em uma articulação mais ampla de uma perspectiva de um movimento de luta pela reforma urbana e fazer um balanço da trajetória” (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b). Envolvido com essa importante pauta interna, o FNRU lida com a sua história e repensa os seus caminhos.

Com uma trajetória cheia de fluxos e refluxos, os esforços dos movimentos pela reforma urbana resultaram em conquistas muito além da esfera da política pública. Hoje o Brasil conta com lideranças com formação política sólida e grande capacidade de articulação para o encaminhamento da agenda da reforma urbana e luta pelo direito à cidade, ancorada em uma base normativa e programática relativamente avançada. É por esse acúmulo que o FNRU, movimentos e entidades locais em defesa do direito à cidade, articulando-se com agentes da sociedade civil de outros países, conseguem influenciar a agenda internacional da política urbana.

3.3 REFORMA URBANA, DIREITO À MORADIA E DIREITO À CIDADE: IDEAIS ENTRELAÇADOS NA BASE DO MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA NO BRASIL

Uma mistura de sentidos atribuídos à reforma urbana, ao direito à moradia e ao direito à cidade é percebida quando se adentra o universo das lutas urbanas no Brasil. No cotidiano da militância, os agentes sociais apoiam as suas reivindicações no ideal da reforma urbana, atribuindo ora valores éticos ou de uma ética urbana orientadora das suas lutas, ora como um programa ou plataforma de ação. O direito à moradia, por seu turno, cresceu em sua pauta a partir da noção de moradia digna, extensiva ao acesso à cidade e à plenitude de vida urbana, constatada a insuficiência do acesso à casa e da dimensão privada da vida. Com todas as dificuldades para uma atuação orgânica¹⁰⁵ e ambiguidades na relação com o Estado no encaminhamento do projeto político do direito à cidade, pode-se constatar a convergência dos agentes sociais em torno de enunciados gerais desse projeto, inclusive das organizações não vinculadas ao FNRU. O alinhamento fica mais perceptível ainda, quando leva-se em conta o esforço mais geral e sempre presente entre os movimentos pela reforma urbana, de tensionamento no sentido do alargamento da democracia no país.

A reivindicação do direito à cidade no Brasil pode ser considerada parte de um projeto político de consolidação democrática na América Latina definido por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) como projeto democrático-participativo. Sua maior expressão está na introdução de mecanismos de participação na esfera do Estado, mesmo com restrições à efetiva capacidade ou déficit de implementação, e no desenvolvimento de uma concepção de cidadania, dos quais emerge, segundo os autores, uma noção ampliada de política. Esse projeto apresentou-se com maior desenvolvimento e expressão no Brasil diante de um conjunto de condições postas na relação entre sociedade civil e Estado a partir do processo de mobilização da sociedade civil a partir de meados dos anos 1970 e de suas conquistas na Constituição Federal de 1988:

Na América Latina essa formulação de aprofundamento democrático por meio da extensão da participação social orientada a uma maior publicização do Estado e capacidade de garantir os direitos de cidadania encontrou sua expressão mais elaborada no Brasil, (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, pp. 51-52).

¹⁰⁵ Orgânica é considerada a ciência da organização e administração em política (GRAMSCI, 2012). Entende-se como uma atuação orgânica aquela que, na avaliação das forças em ação ou contraposição define de forma ordenada as estratégias e táticas no sentido da construção de hegemonia de um dado projeto político.

[...]

De forma similar a ideia de participação, parece ser que no Brasil a elaboração do conceito de cidadania vinculado a esse projeto tenha logrado maior desenvolvimento. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 56).¹⁰⁶

Certamente esse projeto político, iniciado no processo de transição democrática, tem o seu desenvolvimento tensionado por fatores estruturais, na convivência com o projeto neoliberal, e conjunturais, diante de diferentes graus de assimilação de cada um desses projetos na esfera do Estado e das condições de avanço da sociedade civil nas suas pautas de defesa da democracia, também em alguma medida atravessada pelos dois projetos políticos. O projeto político do direito à cidade não fica alheio a essa disputa e tem, portanto, os seus avanços e recuos influenciados pelas tensões entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. Impossível desconsiderar, ainda, as eventuais recrudescências do projeto autoritário, como assinalam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

Os elementos enunciativos do direito à cidade no Brasil apresentam contornos definidos pelas pautas priorizadas pelo FNRU na sua trajetória de ação política. Estão circunscritos a um repertório capaz de ser traduzido em políticas e programas para as cidades, setoriais ou de perfil integrado, inclusive quando observadas as reivindicações nos eixos de cidadania e de gestão democrática. Examina-se nesta seção os enunciados desse direito presentes em documentos referenciais e nas falas dos agentes sociais, a fim de delinear contornos de um projeto político, entendido como combinação de interesses, ideias, valores, princípios e programas de ação que levam os agentes sociais e políticos por diferentes meios a disputar hegemonia na sua defesa (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Em uma perspectiva mais ampla procura-se evidenciar as bases de sustentação desse projeto e destacar os direcionamentos dos empenhos contra-hegemônicos da sociedade civil.

¹⁰⁶*En América Latina esa formulación de la profundización democrática por medio de la extensión de la participación social orientada a una mayor publicidad del Estado que pueda garantizar los derechos de ciudadanía, encontró su expresión más elaborada en Brasil* (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, pp. 51-52). *De forma similar a la idea de participación, parece ser que en Brasil la formulación del concepto de ciudadanía vinculado a este proyecto ha tenido mayor desarrollo* (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 56).

3.3.1 Reforma Urbana: Ideal Construtor de Fundamentos Ético-políticos e Plataforma de Luta pelo Direito à Cidade

O campo específico da luta social na política urbana apresenta esferas de convergências e de divergências, de alianças e coalizões conjunturais em torno das ideias defendidas, e carregam especificidades ideológicas, nas formas de ação coletiva dos agentes da sociedade civil e nas suas articulações, tanto internas quanto externas, como visto. Têm como referenciais uma longa trajetória de lutas, o reconhecimento do direito à cidade e o alinhamento a um projeto político mais amplo, democrático e participativo, cada vez mais tensionado pelo projeto global neoliberal com suas raízes localmente fincadas na reestruturação do Estado e na economia (DAGNINO, 2004).

Nesse universo complexo estão situados os esforços de convergência na construção do projeto comum do direito à cidade ancorado nas lutas pela reforma urbana no Brasil. O olhar para as diferenças e especificidades internas constitui elemento essencial de entendimento da sua constituição e consolidação no Brasil e da projeção lograda na arena internacional na disputa pelo direito à cidade. A cultura política brasileira, de base progressista, com seus elementos de autoformação compõe a argumentação trazida por Guimarães (2009, p.17) para explicar o delineamento de um esforço participativo ao qual ele associa à ideia de tradição, nas suas palavras, o esforço de “distinguir o que está morto do que está vivo e atualizar, a partir da contemporaneidade, aquilo que é importante para nos constituirmos e darmos respostas aos problemas do nosso tempo”. O autor destaca como um dos elementos animadores dessa tradição, a ideia de solidariedade, incrustada na autoformação herdada da base cristã e entranhada nas raízes dos movimentos sociais e particularmente nos movimentos agrários e urbanos.¹⁰⁷

Esse esforço participativo, muito recente, como pontua Guimarães (2009) é experimentado em dois grandes ciclos: um primeiro iniciado nos anos 1950 e caracterizado pelas lutas libertárias e emancipatórias abafadas pelo golpe militar de 1964 e outro iniciado em meados de 1970 e não acabado, na sua avaliação, caracterizado por disputas em defesa

¹⁰⁷ Guimarães acrescenta os aportes dos movimentos de contracultura, referenciados nos veios libertários antropófagos, o nacional desenvolvimentismo e a “cultura do socialismo democrático” experimentada no período recente nos governos do Partido dos Trabalhadores como elementos dessa tradição em construção. Embora seja demasiado alinhar as gestões do PT à frente dos governos nas últimas décadas ao campo do “socialismo democrático”, o exercício de uma institucionalidade participativa possibilitou a sedimentação da participação como princípio e como direito.

da redemocratização e por políticas de cunho emancipatório de construção de cidadania. Hoje é possível apontar o delineamento de um outro período de refluxo ou de recolhimento para repensar trajetórias e sentidos, mas, acima de tudo, estratégias e táticas diante de um contexto desfavorável à lutas e conquistas sociais.

Uma experiência como essa, construída no exercício político e organizacional constitui um patrimônio não desprezível em um ambiente de lutas libertárias atomizadas e frequentemente esvaziadas de conteúdo político (NOGUEIRA, 2003a; DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) como tendencialmente se verifica diante das tensões entre o projeto político democrático-participativo e o recentemente fortalecido projeto neoliberal¹⁰⁸. O FNRU, mesmo com suas divergências internas, sobretudo nas estratégias e táticas para fazer avançar a política urbana, conseguiu criar uma cultura política e organizacional democrática, além do conhecimento da realidade das cidades brasileiras e da política urbana que o credencia para falar e ser ouvido no espaço da militância de política urbana no Brasil e na esfera internacional.

Esse aprendizado é sem dúvida legado de uma experiência construída nas ruas, nos espaços institucionalizados e gabinetes abertos dos governos progressistas, especialmente dos governos do Partido dos Trabalhadores a partir dos anos 1990. O experimento de confronto com o Estado autoritário no período de luta pela redemocratização do país e de aposta na ação conjunta com o Estado, a partir dos anos 1990 marcaram as lutas contra-hegemônicas embasadas no ideário ético-político da reforma urbana. Nem mesmo a inserção das ONGs internacionais, com práticas diferentes daquelas experimentadas na assessoria e formação política e técnica dos movimentos populares alteraram substantivamente os princípios que animaram a formação e atuação do FNRU.

O FNRU revela na sua história um movimento permanente de construção de unidade entre aportes de diferentes valores, ideologias e programa de ação na direção de uma convergência de pressupostos de ação política, entendida aqui como direção moral e intelectual para um projeto de sociedade e de cidade ainda não plenamente consensuado, mas delineado em seus princípios ético-políticos. Desde os primeiros enunciados fundadores do movimento pela reforma urbana, os princípios básicos estavam colocados. Esboçados de diferentes maneiras e com traduções diversas na ação política, esses princípios

¹⁰⁸Estão em curso no país um conjunto de reformas no Estado de cunho privatista e de subtração de direitos, com destaque para as reformas trabalhista e previdenciária.

acompanham a trajetória do movimento e representam os principais valores de sustentação do projeto político do direito à cidade. Na Emenda Popular da Reforma Urbana esses princípios abrem o documento e compõem o Capítulo I – Dos Direitos Urbanos:

Capítulo I - Dos Direitos Urbanos

Artigo 1 - Todo cidadão tem direito à condição de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Artigo 2 - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.¹⁰⁹

O movimento pela reforma urbana vem sedimentando um sólido referencial ético-político confrontante com a lógica de sustentação da produção capitalista das cidades: os requisitos da função social da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do acesso à cidadania. Com essa base de princípios formula e fermenta a sua agenda de luta social, no exercício constante dos agentes sociais para consolidar o projeto político do direito à cidade. Em sua longa trajetória de militância tem cumprindo, com a sedimentação e alinhamento dos referenciais de orientação da ação sobre a realidade social, uma das condições essenciais para tornar-se dirigente do processo histórico de construção de hegemonia (GRAMSCI, 2012)¹¹⁰, neste caso, de dirigente do processo contra-hegemônico de afirmação e garantia do direito à cidade. Esse direito, nas primeiras formulações do FNUR aparece esboçado como princípio:

Os princípios elaborados coletivamente, que referenciam o Movimento pela Reforma Urbana desde seu nascimento, são os seguintes:

- Direito à Cidade e à Cidadania - Entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana dignas, ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, a uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

¹⁰⁹ Extrato destacado do texto da Emenda da Reforma Urbana reproduzido integralmente em É. Silva (2003).

¹¹⁰ Gramsci considera indispensável à construção de hegemonia a construção de princípios ético-políticos a partir do desenvolvimento das subjetividades do grupo que pretende ser protagonista da sua própria história. Dizia, com isso, não ser possível a emancipação submetendo-se às regras ou à lógica da classe dominante (SEMERARO, 1999, pp. 151-152). Em outras palavras, colocava o imperativo de formular uma base de princípios orientadores da ação coletiva dos agentes sociais contrária ao referencial de valores sobre os quais se assenta a ordem dominante.

- Gestão Democrática da Cidade – Entendida como uma forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social, destacando-se nessa gestão como prioritária a participação popular.
- Função Social da Cidade e da Propriedade - Entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (DE GRAZIA; RODRIGUES, 2003).

São estes os elementos de construção da unidade dos movimentos ligados à política urbana, os quais refletem uma leitura da realidade social convergente quanto às questões urbanas a enfrentar e quanto aos interesses com os quais colidem os ideais do movimento. Em momentos críticos de alinhamento de posições e revisões estratégicas e táticas, como no Encontro Nacional do FNRU de 2009, esses princípios foram reafirmados. O representante do Observatório das Metrópoles, responsável pelos apontamentos iniciais do evento, destacou o reconhecimento das desigualdades sociais nas cidades e do ônus imposto por essa realidade a toda a sociedade como o referencial comum do movimento da reforma urbana. Esse referencial, segundo o expositor, expressa uma “tendência de pensamento dos problemas urbanos” centrado nas desigualdades e nos direitos sociais e na reflexão sobre a “propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação das camadas populares na gestão da cidade” (GUSSO, 2014). Mais recentemente, em uma das mais tensas reuniões de coordenação, realizada em janeiro de 2017 para alinhamento estratégico, os princípios mais uma vez foram preservados. Esse legado ético-político ganha expressão na referência a “uma geração formada a partir do Fórum” (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Uma ética unificadora não pressupõe a inexistência de diferenças, divergências e conflitos; ao contrário, se constrói exatamente a partir do consenso como resultado de diferentes posicionamentos e seus embates no curso da história.¹¹¹ No processo de construção e sedimentação de valores e ideias aparecem tensões internas, próprias às diferenças de visões, posições e trajetórias em constante interação com o contexto e agentes externos com os quais dialoga, especialmente com o Estado. Como assinalado por Gusso (2014), a construção de repertórios de ação coletiva “requer uma mediação entre variáveis relacionadas a um determinado contexto político exterior aos movimentos, bem

¹¹¹Consenso aqui entendido como “articulação pluralista de ideias e valores, uma unidade na diversidade” (NOGUEIRA, 2003a, p.185).

como àquelas direcionadas ao seu interior, aos mecanismos de produção de um determinado projeto político, a uma identidade, que motiva e vincula os atores sociais.”

Diversos são os fatores contributivos para a difusão e perenização do ideário da reforma urbana. Uma das razões da sua persistência está no perfil relativamente heterogêneo do movimento favorável à sua afirmação em diferentes espaços. A representativa presença de técnicos e intelectuais no movimento em grande medida contribuiu na reprodução desse ideário para gerações novas de profissionais, mesmo com leituras diferenciadas sobre os conteúdos implícitos. Da mesma forma, contribuíram as assessorias técnicas nas atividades de formação de lideranças do movimento popular. Esse ideário foi internalizado nos cursos de arquitetura e urbanismo das universidades brasileiras, nos órgãos estatais responsáveis pela política urbana, além de suscitar uma representativa produção acadêmica no Brasil. A difusão/ assimilação desse ideário pode encontrar resposta na unidade de discurso produzida frente ao amplo espectro coberto pelos princípios contidos na ideia de reforma urbana capaz de abrigar diferentes concepções de luta urbana (BURNETT, 2009).

O conteúdo da agenda da reforma urbana não encontra-se delineado em uma plataforma mais ampla e de longo prazo, nem para o FNRU e menos ainda na Resistência Urbana; se constrói no processo, particularmente nas relações com o Estado. Algumas tentativas de sistematização são encontradas em documentos como aquela trazida na publicação do FNRU, assinada por Orlando Santos Júnior, que inclui na agenda, além dos elementos de princípio esboçados como programa, a inversão de prioridades no tocante a investimentos urbanos, reformas nas relações intergovernamentais com a descentralização e municipalização das políticas urbanas, o planejamento urbano participativo e politizado, o fortalecimento da regulação pública do solo com a introdução de instrumentos de política urbana que garantam o funcionamento do mercado de terras coerente com o princípio da função social da propriedade e da justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização (SANTOS JÚNIOR, 2009). Os conteúdos demonstram forte aderência às questões propriamente urbanas e ao arcabouço construído na política urbana estatal.

Fica evidenciada nas falas dos representantes entrevistados, tanto do FNRU quanto da RU, a importância e necessidade de sua tradução em um agenda capaz de ser assimilada pelo conjunto dos integrantes dos movimentos e pela sociedade. De acordo com Wagner

Campos, representante do MSTB entrevistado¹¹², a RU coloca hoje como prioridade construir uma agenda própria de política urbana. Entende o papel cumprido pelo movimento da reforma urbana e a sua importância histórica, mas destaca a necessidade de construir outra agenda capaz de responder às questões urbanas atuais e de ser compreendida pelo conjunto da sociedade:

Durante muito tempo nós continuamos falando de reforma urbana por jargão. Quando lá atrás, na consolidação do movimento nacional de direitos humanos, no próprio movimento nacional pela reforma urbana se tinha nítido o que se queria dizer por reforma urbana. Nós avaliamos, inclusive, que muitos dos movimentos que ajudaram a consolidar essa pauta abandonaram uma série de elementos que compõe a pauta que estava lá. Nos saímos na jornada de 2015 com a pauta Periferia Ocupa a Cidade, Reforma Urbana de Verdade! [...] Ter uma agenda que a gente consiga colocar de forma clara para o conjunto da sociedade e para o governo, o que se entende por reforma urbana, chegando a descer em cada ponto e, para, além disso, dialogar com outras experiências na América Latina para ver se a gente reoxigena o nosso próprio imaginário do que a gente está chamando de direito à cidade na nossa interlocução com o público.

O ideário da reforma urbana tem, na sua construção societária e enraizamento, uma dimensão ética que pode ser sintetizada na ideia de justiça urbana e uma dimensão programática, traduzida no “conjunto de medidas necessárias para se democratizar o direito à cidade, para que todos possam ter o direito à cidade”, como colocado por Guilherme Boulos, representante do MTST¹¹³. Nesse sentido, apesar da dificuldade apontada pelas lideranças dos movimentos para alinhamento político e assimilação de uma agenda mais ampla da reforma urbana na base, os embates com o Estado, com o capital imobiliário (mesmo com a mediação pelo Estado) e outras estruturas de poder na afirmação do direito à cidade alimenta e fortalece esse ideário na consciência dos agentes sociais.

3.3.2 Direito à Moradia: Ideal Mobilizador da Luta pelo Direito à Cidade

O direito à moradia historicamente sustentou a mobilização dos agentes sociais na cidade diante das desigualdades sociais e da condição de segregação e de espoliação urbana (KOWARICK, 1979) vivenciada por parte representativa da população. O ideal da reforma

¹¹²Entrevista gravada, concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, a Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

¹¹³ Entrevista gravada, concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, a Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

urbana somente passou a estar presente nos movimentos populares com a experiência de construção da Emenda pela Reforma Urbana na Constituinte (SILVA, 2002). Era, na ocasião, apenas pauta reivindicada pelas assessorias que se estendeu aos movimentos no diálogo com experiências concretas das suas lutas cotidianas. O ideal de reforma urbana somente passa a fazer sentido e a orientar a ação política em conexão com a experiência dos conflitos vivenciados na cidade, diante da segregação espacial ou quando os movimentos expandiram sua esfera de ação para tornarem-se visíveis e darem visibilidade às suas lutas (LIMA, 2016). Até hoje a sua tradução para as entidades de base passa pela compreensão do direito à moradia e sua expansão no deslocamento para a escala de cidade. Os depoimentos de Evaniza Rodrigues, liderança da UNMP, colhidos em momentos distintos mostram esse deslocamento da reivindicação da moradia para a luta pela reforma urbana:

No momento das emendas, a questão da reforma urbana era uma questão a ser construída. Ela já estava presente para as ONGs, pois o movimento popular era muito organizado em torno da reivindicação à moradia. As pessoas formam o movimento porque querem casa, não porque querem a reforma urbana. [...]. [Evaniza Rodrigues] (SILVA, 2002)

E nesse caminho, de quase 30 anos, a União saiu da discussão só da casa, porque percebeu que é impossível discutir a casa sem discutir a cidade. Foi uma trajetória mesmo. Entender o porquê de a gente não ter casa, o porquê de a gente conseguir só a casa longe, nesses lugares. E a gente entendeu que é importante fazer a disputa do hoje chamado direito à cidade, antes reforma urbana, as palavras mudam mas as ideias são muito próximas, e foi se envolvendo ao ponto de ser uma entidade que luta não apenas por moradia, mas que atua também nas dinâmicas territoriais, locais e na luta por direito à cidade.¹¹⁴

Foi, de fato, a emergência da necessidade, em contexto de intenso processo de urbanização no Brasil, nos tumultuados anos finais da ditadura militar, a razão maior para que as lutas locais pela moradia e contra as remoções de favelas, somadas a estratégias de conquista territorial e permanência, se ampliassem consideravelmente, ganhando dimensão, visibilidade pública e sentido coletivo. Conforme apontamento de Sader (1988, 42-47), o significado da emergência dessas lutas transcende a dimensão objetiva da reprodução social, quando atribui à construção de “novas identidades coletivas” o significado da reconfiguração

¹¹⁴Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

nas maneiras de inserção dos movimentos sociais na cena pública e não apenas às carências materiais¹¹⁵.

O encontro da dimensão cotidiana vivenciada pelos movimentos de moradia com a escala e diversidade das lutas políticas pela redemocratização e por direitos de abrangência nacional implicou na ampliação de repertórios dos movimentos e no auto-reconhecimento enquanto coletivo. Um outro patamar de consciência se abre para as lutas pelo direito à moradia com o deslocamento da esfera dos interesses particularistas para a afirmação da dimensão coletiva da cidade:

Quando nós iniciamos esse processo, particularmente no meu caso, na cidade de SP, a gente era de um movimento que saía para a rua, ia para as ocupações, e era um movimento que eu chamo de 'Casa Já', nós queríamos a nossa casa e nós fizemos muitas ocupações de terra. Só que depois das ocupações de terra, nós não tínhamos saneamento, não tínhamos a escola, não tínhamos a creche, ou seja, os serviços. E aí se inicia um processo de coleta de assinaturas para colocar o capítulo da reforma urbana na nossa Constituição, inicia-se um processo de formação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, e aí nesse processo todo que nós tivemos nós conseguimos aprovar o Estatuto da Cidade, conseguimos aprovar o Fundo Nacional de Moradia Popular, que foi um desejo do povo brasileiro, primeiro projeto de iniciativa popular, e que todos nós, uns mais outros menos, trabalhou na coleta de assinaturas. [...] Mas nosso movimento foi muito mais além, porque ele soube combinar o movimento da luta popular com o movimento político. E com certeza o FNRU, os quatro movimentos que tem lá, e nós conquistamos o Ministério das Cidades. Nós temos que fortalecer o ConCidades, nós temos que fortalecer as Conferências Municipais e Estaduais, e nós temos que conversar com as ONGs, com os profissionais, com os trabalhadores, para que essa luta da reforma urbana possa ser unificada, para que o Ministério das Cidades possa ter uma força, onde chama os entes federativos, o Estado e os municípios para que nós possamos construir cidades, cidades com inclusão social. Nós queremos que a população tenha controle e possa participar das riquezas das nossas cidades, do nosso estado e do nosso país [Representante da UNMP, 2009] (GUSSO, 2014).

[...] a moradia por si só não basta para uma vida com dignidade, o que se entende como moradia digna normalmente é uma moradia com boas condições, com, enfim, com uma infraestrutura adequada, com um espaço adequado, mas isso não necessariamente implica a disponibilidade de serviços públicos, de equipamentos públicos de lazer, de situação adequada do transporte público, de proximidade do local de moradia com os locais de trabalho, ou seja, isso entra mais no âmbito da luta pelo direito a cidade.¹¹⁶

¹¹⁵Essa reprodução, constantemente reelaborada, como assinala Sader (1988, p.48), "implica em representações simbólicas pelas quais os agentes se reconhecem, identificam os demais e a si mesmos" sendo limitado entender a dinâmica do movimento popular a partir apenas da sua relação com as estruturas objetivas da realidade.

¹¹⁶Entrevista gravada, concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

O diálogo entre as elaborações no plano ético-político (democracia, justiça, dignidade, solidariedade, cidadania etc.) e as questões propriamente materiais (moradia, infraestrutura, regularização fundiária etc.) tem sido um desafio na construção do projeto político do direito à cidade. Essa dificuldade coloca-se na conciliação entre as agendas dos movimentos de moradia e agendas do FNRU, principalmente porque as pautas unificadoras deste coletivo se situam em um patamar que não revelam-se óbvias nas lutas concretas. Esse encontro de agendas alimenta e ao mesmo tempo cria conflitos nos processos de subjetivação, em elaboração permanente pelos movimentos de moradia no interior do FNRU, diante dos embaraços criados de mobilizar a partir de pautas muitas vezes de difícil assimilação e compreensão. Na avaliação da campanha da função social da propriedade deflagrada em 2016 essas dificuldades de mobilização do FNRU foram manifestadas:

[...] sobre as nossas pautas, mesmo sendo relevantes, como a questão da função social, sinto que os movimentos não se focam e se mobilizam em torno delas. E sejamos sinceros, para a campanha da função social não houve essa mobilização. Fizemos ações em São Paulo e não houve mobilização, talvez a nossa pauta esteja descolada da realidade dos movimentos, pois há mobilização em torno de outras pautas (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).¹¹⁷

Os movimentos de luta por moradia integrantes do FNRU, referenciados nos princípios da reforma urbana e nas expectativas de conquistas materiais na relação com suas bases realizam, a todo tempo, a transposição das pautas locais para uma esfera de luta social afirmativa de direitos coletivos mais amplos. Com igual esforço, tentam resignificar as suas agendas locais inscrevendo valores éticos na perspectiva de conquista do direito à cidade, como evidenciado na fala de Marli Carrara, liderança da UNMP: [...]quando a gente fala disso (do direito à cidade) para as famílias, a gente diz que é uma cidade pra gente ser feliz, que não sobre muita coisa pra gente se preocupar.¹¹⁸

O direito à moradia digna como assinalam os movimentos, e não simplesmente adequada como definida nas normas nacionais e internacionais, é o núcleo de base a partir do qual se expande a luta pelo direito à cidade. Como destacado por Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012, p.407) a “moradia digna” é um referente simbólico que qualifica a luta e a conquista e diz sobre a natureza de um engajamento que, se está voltado a uma

¹¹⁷ Fala do representante do Instituto Pólis.

¹¹⁸ Entrevista gravada, concedida por Marli Carrara, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 21 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

reivindicação concreta e urgente – de gozo individual –, tem potencialidade para ativar outros sentidos e motivações.” É desse direito que emerge a ideia de uma vida urbana digna como posto na Carta de Princípios do FNRU, na Emenda Popular da Reforma Urbana e nas falas dos movimentos sociais de luta por moradia. Construir o amálgama formado pelo direito à moradia digna e os fundamentos da reforma urbana constitui esforço essencial de legitimação do projeto político do direito à cidade pelos movimentos sociais e, portanto, de reconhecimento da “grande política”¹¹⁹ (GRAMSCI, 2012, p.21) como dimensão legítima de sua *práxis*.

3.3.3 Direito à Cidade: Ideal de Conquista da Cidade

É possível afirmar que o projeto político do direito à cidade se ancora nos fundamentos éticos-políticos orientadores do percurso da reforma urbana e na *práxis* dos agentes sociais na afirmação do direito à moradia. Com esses lastros, o direito à cidade expande-se para a conquista da cidade, da condição dada pela ordem urbanística hegemônica atual para a construção de futuros alternativos para as cidades e para a vida urbana. No direito à cidade todas as possibilidades de produção, uso, apropriação e transformação da cidade se colocam a partir dos seus princípios orientadores: a função social da propriedade e da cidade, o acesso à cidade e à cidadania e a gestão democrática da cidade que passaram mais recentemente a compor os enunciados de formulação política do próprio direito à cidade (e não apenas como princípios).

Constitui o direito à cidade a pauta potencialmente unificadora de enfrentamento da cidade capitalista, delineada conforme se configuram os elementos de conjuntura. Os princípios ético-políticos da reforma urbana postam-se como pilares do direito à cidade aos quais vão se agregando elementos da agenda para a sua efetivação. Na história do movimento pela reforma urbana, o direito à cidade é uma pauta antiga, praticamente contemporânea ao nascimento do movimento e vem ganhando corpo de formulação, na medida do amadurecimento político das entidades integrantes do FNRU e do próprio Fórum como espaço coletivo. De um enunciado pautado no acesso à infraestrutura e serviços urbanos como expressão de uma cidade sustentável (como colocado no Estatuto da Cidade),

¹¹⁹ A grande política está vinculada às estruturas econômicas e sociais, enquanto a pequena política situa-se no campo da política cotidiana e das questões parciais.

o direito à cidade se amplia na abrangência e é fortalecido como direito inato ao homem urbano subtraído na ordem hegemônica. Quando Guilherme Boulos coloca, no trecho anteriormente citado, a necessidade de democratizar o direito à cidade, a existência desse direito fica pressuposta.

Essa ideia de inerência atribuída ao direito à cidade é reforçada pelo seu caráter difuso, reconhecido pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (lei de ação civil pública) quando estabelece que os habitantes são atingidos por danos à ordem urbanística (PLATAFORMA GLOBAL...2016a). O trecho do Relatório aprovado no dia 21 de agosto de 2015, pelo Grupo de Trabalho Habitat instituído pela Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014, do Conselho Nacional das Cidades, recortado a seguir, mostra a abrangência dada a esse direito:

O direito à cidade revela, portanto, a relação das pessoas com a cidade numa perspectiva de integralidade, considerando que a cidade em si, a forma, as infraestruturas, a arquitetura, não é o sujeito de direito. Considera-se que a cidade e suas características simbólicas, valores, patrimônios e bens materiais e imateriais, memória e identidade coletiva, que em muitos casos já contam com proteção jurídica própria por suas características imanentes, são todos indissociáveis, formando um ambiente produzido, formas e conteúdos, a ser compartilhado segundo direitos iguais de acesso, uso e gestão para todos, o direito à cidade (RELATÓRIO BRASILEIRO..., 2016).

O trecho do relatório evidencia o princípio geral da cidade como bem comum em explícita associação entre a dimensão política e a dimensão cultural. Nos depoimentos dos agentes engajados nas lutas urbanas no Brasil, colhidos para a pesquisa nas entrevistas realizadas, o direito à cidade comparece apoiado em outros princípios, além dos enunciados mais gerais¹²⁰ e com aberturas na sua construção conceitual:

- a) Liberdade: para manifestar-se, para a vivência coletiva, para circular, para o encontro e relacionamento entre as pessoas, para transformar a cidade e ser pela cidade transformado¹²¹, para não se preocupar e ser feliz¹²².
- b) Igualdade: expressa no acesso universal a bens e serviços urbanos, no reconhecimento do outro como semelhante que “deve ter o seu espaço como qualquer outro ser”¹²³.

¹²⁰ São eles a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática das cidades e o acesso à cidadania, recorrentes na pesquisa documental.

¹²¹ Referência feita a David Harvey, por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis entrevistado.

¹²² Referência ao direito à cidade na entrevista concedida por Marli Carrara, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 21 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

- c) Diversidade: no território para a vivência coletiva, em espaços democráticos, com valorização e respeito às diferenças sem dominação ou opressão.
- d) Sentido de público e de bem comum, em que “as pessoas e o espaço público possam se sobrepor a aquilo que é privado”¹²⁴; contra a privatização da cidade e da vida.

O postulado de transformação da cidade é traduzido no questionamento à propriedade ao subordiná-la a uma função social, na elevação da cidadania a um patamar que articula o acesso universal a direitos coletivos, o direito à participação e o vínculo entre o direito à igualdade e o direito à diferença (DAGNINO, 2004), a gestão democrática como direito à decisão sobre os destinos das cidades e a liberdade como par dialético com a necessidade. Como colocado por Orlando Júnior, representante do Observatório das Metrôpoles no FNRU, “o direito à cidade é insurgente; é anticapitalista” (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

O direito à cidade, na concepção trazida por Isabella Gonçalves Miranda, liderança das Brigadas Populares, é um núcleo de resistência à cidade capitalista e horizonte de transformação da cidade balizado pela concretização das vontades coletivas, e não se resolve na sociedade capitalista. É, nesse sentido, um projeto de conquista da cidade pelas amplas majorias urbanas ou seja, luta pela construção de direitos coletivos.

Nossa concepção do direito à cidade é muito mais que o direito ao acesso a serviços urbanos ou a construção do bem estar urbano, até porque isso na sociedade capitalista é uma impossibilidade; é um núcleo de resistência pela produção de uma cidade como valor de uso e não como valor de troca que sirva às necessidades das amplas majorias diversas que hoje vivem em cidades ou que mesmo estão no campo, mais submetido à lógica colonial das cidades. O direito à cidade para nós é uma pouco isso; é o direito a conquistas voltadas para as necessidades, aspirações, sonhos e desejos das amplas majorias urbanas.¹²⁵

Os enunciados do direito à cidade dão corpo à ação política por sustentarem um projeto de futuro ainda não construído em seus termos de unificação, mas projetado em termos de perspectiva de futuros alternativos pelos diferentes agentes. Um olhar mais atento e aproximado dos enunciados mostra sutilezas na compreensão desse direito. Essas

¹²³ Referência feita por Ezequiel, representante do MNLN, em entrevista concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, para fins desta pesquisa.

¹²⁴ Referência feita por Guilherme Boulos, representante do MTST, em entrevista concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

¹²⁵ Entrevista gravada, concedida por Isabella Gonçalves Miranda, representante das Brigadas Populares, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 24 de outubro de 2017, para fins desta pesquisa.

sutilezas carregam especificidades relacionadas à experiência, aos interesses e propósitos das entidades, ao acesso à literatura sobre o tema e ao diálogo com a pauta internacional dos direitos humanos.

3.4 BAGAGEM PARA A ESFERA INTERNACIONAL: DIREITO À CIDADE COMO PROJETO POLÍTICO

Uma questão central emerge das reflexões sobre a trajetória dos agentes sociais engajados nas lutas pelo direito à cidade no Brasil: que condições levam agentes sociais brasileiros a sustentar a pauta do direito à cidade na esfera internacional? Para problematizar essa questão é preciso retomar algumas especificidades dos processos sociais e políticos envolvidos na autoformação de uma tradição participativa no Brasil, na perspectiva aberta por Guimarães (2009). No campo específico da política urbana pode-se começar pelas condições que proporcionaram, conforme Holston (2013a) a formação de uma cidadania insurgente em relações disjuntivas com o que o autor chama de cidadania diferenciada.¹²⁶ Para o autor, os processos de autoconstrução das periferias das cidades brasileiras e a relação estabelecida com o Estado, com todas as contradições envolvidas estão no cerne da formação da cidadania brasileira.

Os processos relacionais envolvidos na autoconstrução das periferias urbanas ou, nas palavras de Lima (2017) na experimentação de direitos autoconstruídos, alimentados pela *práxis* dos agentes sociais nessa disputa pela cidade podem compor o referencial explicativo da construção dessa cultura política no campo pesquisado. Foi determinante nessa formação, como já discutido, o papel da igreja católica progressista que, com as cerca de 80 mil CEBs, ofereceu “um espaço social alternativo” (HOLSTON, 2013a, p. 438) e articulou uma rede de formação política e de criação de sociabilidades favoráveis ao engajamento militante. Acrescenta-se a interação entre intelectuais e militantes compondo um amálgama de saberes e fazeres, como já demonstrado, com significativa capilaridade nas instituições

¹²⁶ Para Holston (2013a), a cidadania diferenciada consiste no manejo do aparato do Estado de forma seletiva para controle e manipulação dos mais pobres e manutenção de condições de exercício do poder, o que consiste, ao seu juízo, no mau governo da lei. A cidadania diferenciada produz assim, uma condição em que a maioria dos direitos está disponível apenas para tipos específicos de cidadãos e é exercida como privilégio de categorias sociais específicas. Essa prática, conforme o autor, marca a história política e social do Brasil. A cidadania insurgente, para o autor, é uma ação na contramão que desestabiliza os privilégios, confronta a ordem estabelecida, mas carrega atributos da cidadania dominante, dado que é produzida e se modela também nas disjunções entre as duas formas de cidadania.

acadêmicas, no Estado, nos movimentos e entidades vinculados a temas urbanos e, em certa medida, nos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda. Cabe destacar ainda a experiência e autoformação das lideranças na relação com o Estado na participação em governos progressistas, nos conselhos e nos processos contestatórios e de pactuação política.

Como defendido por M. Silva e Ruskowski (2016) as motivações para o engajamento militante em regra vão além do reconhecimento dos fatores estruturais. Na política urbana, por exemplo, as profundas desigualdades sociais e espaciais características dos padrões da urbanização brasileira, não mostram-se suficientes para justificar a mobilização para a ação militante e muito menos para explicar a formação de um campo movimentalista em torno da pauta urbana. Foram sobretudo os processos sociais e políticos envolvidos nas lutas diretas em defesa do direito ao solo urbano e à moradia, somados às condições favoráveis de inserção na institucionalidade em contextos específicos os principais mobilizadores da ação militante pelo direito à cidade.

Retoma-se aqui, à luz dessas considerações, os principais campos de experiência de construção e fortalecimento da base militante na política urbana no Brasil, os quais, sem dúvida, colocam-se como bagagem acumulada para o credenciamento dos agentes sociais brasileiros no ativismo transnacional pelo direito à cidade. O primeiro, já demasiadamente descrito e analisado aqui e em trabalhos anteriores (BASSUL, 2004; DE GRAZIA, 2002; KLINTOWITZ, 2015; MARICATO, 2002; SAULE JÚNIOR, 1995) refere-se ao processo de rearticulação dos movimentos sociais urbanos no curso da redemocratização do país e, especialmente, à atuação pré-constitucional e a posterior construção das condições de possibilidade para aprovação do Estatuto da Cidade. O segundo reporta-se à participação social em governos progressistas. Nesse campo, a experiência nos colegiados de política urbana, sobretudo no ConCidades, permitiu, de um lado, o encontro regular de lideranças e uma maior articulação e, por outro, a articulação de movimentos locais em movimentos nacionais, já que a participação no ConCidades estabelece como exigência a representação nacional da entidade¹²⁷. Da mesma forma, as práticas do Orçamento Participativo e a

¹²⁷ De acordo o Art. 3º, §2º da RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 06, DE 06 DE SETEMBRO DE 2007 alterada pela RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 11, DE 26 DE MAIO DE 2010 são elegíveis, na qualidade de membros titulares e suplentes do Conselho das Cidades, os órgãos e/ou entidades “reconhecidas pelos respectivos segmentos como organismos com representação de caráter nacional, ou pertencentes a fóruns ou redes nacionais.”

realização de Conferências abriram espaços representativos para o exercício político e amadurecimento de lideranças.

Há que se destacar ainda processos embrionariamente endógenos mobilizadores de interações na esfera internacional retroalimentadores da práxis dos agentes sociais no Brasil. Dentre os processos mais relevantes situam-se as articulações internas e com agentes externos para os eventos internacionais do calendário da ONU realizados no Brasil e o Fórum Social Mundial, de grande importância como espaço de fortalecimento dos movimentos sociais brasileiros e de referência simbólica de uma cultura participativa no país. Esse Fórum, especificamente, proporcionou as condições de articulação política para a elaboração da Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Da mesma forma, foi o Fórum Social Urbano, evento paralelo ao Fórum Urbano Mundial realizado no Brasil em 2010, o espaço das primeiras articulações para a formação dos Comitês Populares da Copa e da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (Ancop). (VAINER, 2013). É preciso dizer, portanto, que o acúmulo político ou de uma cultura política levado pelos agentes sociais brasileiros para a militância transnacional de política urbana agrega elementos da sua *práxis* também nesses espaços.

Foi igualmente relevante a atuação do governo brasileiro durante as gestões do Partido dos Trabalhadores junto aos organismos internacionais para o credenciamento do Brasil como referência na área de política urbana. Os marcos normativos e as experiências de planejamento e gestão participativa implementados colocaram o país nessa condição, o que em grande medida também sustentava e fortalecia os agentes da sociedade civil engajados na defesa do direito à cidade junto às entidades e redes transnacionais. Essa posição de vanguarda do governo brasileiro na área de política urbana é assim caracterizada por Claudio Acioly, representante do ONU-Habitat entrevistado:

O Brasil era referência na atuação nos encontros internacionais, nos grandes seminários e congressos, em convenções que eram organizadas pelo ONU-Habitat, com propostas muito progressivas, posições muito avançadas, levando junto essa tradição que se construiu com a implantação do Ministério das Cidades e o Estatuto da Cidade. Então o Brasil realmente era referência. E a prática do Orçamento Participativo, que foi divulgada internacionalmente, em várias cidades brasileiras trouxe esse protagonismo da urbanização. E mais porque os municípios no Brasil são autônomos, tem uma autonomia garantida pela Constituição. Isso permitiu a ter uma heterogeneidade e diversidade de tipos de gestão urbana que enriqueceram muito a história brasileira da urbanização, sendo um país muito

urbanizado. Então as posições que sempre foram levadas pelo Brasil sempre foram muito bem recebidas pelos outros países em desenvolvimento.¹²⁸

Esse cabedal construído pelos agentes sociais mobilizados pela pauta urbana no Brasil está na base da construção do direito à cidade como projeto político. Trata-se de um projeto político consolidado no plano ético-político e em elaboração no plano político-prático. Conforme noção trazida por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) um projeto político se revela em um conjunto de crenças, valores, concepções de mundo que direciona a ação dos agentes sociais. Dessa forma, como qualquer projeto político, o direito à cidade permite expressar uma cultura política orientadora da *práxis* dos agentes sociais, ou, dito de outra maneira, mostra a direção do movimento e sustenta a sua dinâmica em graus cognitivos e de agenciamento programático distintos entre aqueles que o constroem e defendem. Por definição, está sempre em construção, constantemente sujeito a “tensões projetuais” presentes nas organizações em luta por hegemonia (SEMERARO, 2006, p.28) e, dessa forma, nunca está completo; ao contrário, é sempre alimentado e transformado na *práxis* dos agentes sociais. Está em movimento, propriamente no movimento da história eivado de contradições e alimentado pelos conflitos que lhes são inerentes.

Essa noção aberta de projeto político, como alerta Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), impõe a consideração a algumas “implicações”, a fim de problematizar a sua apropriação diante das especificidades da *práxis* dos agentes sociais engajados nas lutas urbanas, sobretudo na relação com o Estado:

- 1) a incompletude das formulações, admitindo-se que as crenças, interesses, estratégias e táticas expressam-se em distintos graus de explicitação e coerência.
- 2) a diversidade interna quanto às várias dimensões presentes no projeto político, o que implica visões distintas do que deve ser a vida em sociedade, incorporando uma dimensão societária, mas com pesos e ênfases distintas nas outras dimensões (coletiva e individual, de classe, organizativa, estatal etc.);
- 3) a intencionalidade como componente da ação política que necessariamente envolve relações conflitivas internas, inclusive diante das condições objetivas de realização e com projetos em disputa.

¹²⁸ Entrevista gravada, concedida por Claudio Acioly, representante da ONU-HABITAT, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de março de 2018, para fins desta pesquisa.

Acrescentam-se às implicações destacadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) condições inerentes ao processo de disputa de hegemonia trazidas por Gramsci que configuram delineamentos de um projeto político no sentido antes colocado:

- 4) a existência de um ideário unificador (ou capaz de unificar) que alinha cultura e política e permite incursões de transformação do repertório cultural da sociedade (disputa de princípios e práticas).
- 5) a possibilidade de desbalanceamento entre teoria e prática pois, como orienta Gramsci (2014, p.103):

A compreensão crítica de si mesmo é obtida [...] através de uma luta de “hegemonias” políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência na qual teoria e prática finalmente se unificam.

- 6) o caráter mutável e em constante transformação interna, dos seus portadores, e externa, frente aos seus contendores.
- 7) vontade coletiva e vontade política como “consciência operosa da necessidade histórica” (GRAMSCI, 2012, p.17).

O projeto político do direito à cidade incorpora as suas próprias contradições e as contradições dos agentes sociais engajados na sua defesa como base de formação de subjetividades e aquisição de uma outra “inteligibilidade do real” (SEMERARO, 2006, p.18). Como destaca Gramsci (2014, pp. 94-95) a tomada de consciência, necessária à construção de uma concepção de mundo é processual e vai do senso comum, passando pelo “bom senso” para se chegar a uma consciência crítica que possibilita a ruptura e o questionamento das concepções dominantes.

Considerando essas implicações e observado o movimento histórico do FNRU e as plataformas de movimentos mais recentes como o MTST, Brigadas Populares e outros é possível detectar características das suas inserções societária e política que possibilitam identificar a conformação de um projeto político. Esse projeto em seus contornos gerais, inscreve a disputa por uma concepção de cidade democrática, anticapitalista, assentada em ideais de justiça territorial e de cidadania. Como observado por Gusso (2013), há, no caso do FNRU, uma leitura consensuada da realidade social, um ideário unificado e capacidade de

articulação e ação coordenada nas lutas sociais. Evidentemente, o FNRU convive com fragilidades orgânicas e de identidade comuns em coletivos muito heterogêneos. Tais dificuldades emergem, sobretudo, nos momentos de crise, mas fazem parte do processo contínuo de alinhamento e legitimação.

Os grupos formados no interior do Fórum, constituídos face a diversas motivações (vínculo partidário, agregação por segmento ou em torno de propostas etc.) disputam posições, mas não colocam em questão o seu projeto político potencialmente transformador. Diferentes posições inscrevem interesses (até mesmo corporativos) e práticas contraditórias coletivamente alinhadas em processos conflituos e de aproximação na disputa interna por hegemonia. É o caso, por exemplo, de divergências relacionadas à priorização de arenas e agendas e de posições contraditórias diante do esvaziamento da política urbana, ainda nos governos dos presidentes Lula e Dilma. Contradições podem ser verificadas também nas posições dos movimentos sociais e entidades diante do Programa Minha Casa, Minha Vida que, apesar de contrariar em muitos aspectos a política urbana e o PlanHab, foi assimilado e defendido, suscitando processos de autocrítica, como relatado pelo representante do MSTB entrevistado. Há também compreensões distintas do que vem a ser o direito à cidade e a sua efetivação, com limites e ênfases diferenciados nas dimensões envolvidas, tema que será aprofundado no Capítulo 6.

Comparece no esforço de formação de consensos internos no FNRU, a maturidade política de lideranças mais antigas para assegurar as condições de equilíbrio de forças na mediação e costura de pactos conjunturalmente possíveis. Essas lideranças, dentre as quais destacam-se na história do FNRU: Orlando (inicialmente da Fase e hoje representante do Observatório das Metrópoles), Miguelzinho (MNLM), Grazia De Grazia (Fase), Evaniza (UNMP), Nazareno (antes ANTP e hoje profissionalizado pelo MDT), Nelson Saule (Instituto Pólis) e outras, além de exercerem esse papel, operam como intelectuais orgânicos na formulação e direção estratégica na tessitura do projeto político do direito à cidade. Ajudam a manter a unidade dos contrários articulando saídas orientadas pela preservação do coletivo, resguardando a autonomia das entidades no esforço de construir consensos parciais, situando as disputas na esfera política e preservando os alinhamentos no plano ético e das relações pessoais. Essas lideranças operam também o movimento da pinça nas dimensões estratégica e tática na ação política, em outras palavras, dão a direção política do FNRU. Embora o perfil tenha se alterado no tempo, a permanência de algumas lideranças

permitiu esse equilíbrio de forças e a preservação da memória e da cultura política do coletivo.

Para além da formação política legada da experiência de participação em um coletivo heterogêneo, a exigir dos agentes sociais o esforço permanente de negociação e pactuação, essa característica permitiu ampliar a sua inserção societária e política. Possibilitou, por exemplo, levar a pauta urbana para outros espaços de atuação política, tais como os partidos políticos (PT, PCdoB, PCR etc.) e outros coletivos (Fórum Nacional de Saneamento, ANTP/ MDT etc.). Como atesta a fala de representante do MNLM no Encontro Nacional do FNRU, em 2009, a importância do coletivo está na sua condição de espaço de articulação entre diferentes que conseguem estabelecer convergências para fortalecer a ação política:

Este fórum é importante porque ele traz efetivamente uma diversidade de atores, e esse encontro não é um encontro de amigos, é um encontro para discutir a política urbana, com as suas diversidades, com as suas diferenças e com as suas convergências. Efetivamente, nós temos divergências se não nós não seríamos um fórum, éramos apenas uma entidade [...] (GUSSO, 2014).¹²⁹

Ainda a respeito da heterogeneidade dos agentes sociais engajados no projeto político do direito à cidade no Brasil acrescentam-se características do campo formado em torno da Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos, internamente também diversificado nas estratégias e táticas, vínculos partidários e até apartidarismo declarado em alguns casos. A grande maioria dos movimentos reunidos no coletivo está vinculada à luta por moradia, mas encontram-se reunidos na RU movimentos como o MPL (movimento pelo transporte público e gratuito), o Círculo Palmarino (movimento negro) e a Rede Contra a Violência (movimento contra a violência policial e militar). Ainda assim conseguem estabelecer pontos de convergências nas lutas compartilhadas pelo direito à cidade. A centralidade da pauta da moradia é percebida por alguns movimentos, como revela a militante das Brigadas Populares entrevistada, como uma dificuldade de alinhamento, ampliação e fortalecimento do movimento pelo direito à cidade, dificuldade também relatada pelo representante do Observatório das Metrôpoles, em reunião de avaliação política em período recente (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017b).

Quanto à dinâmica nas relações internas chama a atenção, ao menos no FNRU, o empenho no sentido de busca de um consenso mínimo. O exercício de pactuação interna

¹²⁹ Representante do MNLM não identificado pelo nome no artigo citado.

muitas vezes leva a passos muito curtos de avanço do Fórum, principalmente na construção programática, mas permite conservar a unidade no projeto maior, ou seja, entre esgarçar as relações internas no debate mais aprofundado e crítico sobre concepção de mundo e perspectiva de transformação da sociedade, a opção tem sido a da identificação e amarração das convergências possíveis. Essa sistemática apresenta-se como caminho por onde o coletivo consegue mais solidamente fortalecer um projeto de longo prazo. Com os interlocutores do Estado, o caminho tem sido a negociação e a pressão quando necessário. Diferente tem sido historicamente a condução quando se trata de movimentos e entidades de outros campos, em relação aos quais representantes do FNRU manifestam resistências na aproximação, posição atualmente em processo de reavaliação no coletivo.

Entre os movimentos integrantes da RU observa-se nas suas plataformas e manifestos o interesse em ampliar o leque de interlocutores e a base de sustentação em processos de recrutamento e aliança. O movimento Brigadas Populares, por exemplo, criou um espaço de transição (Círculos) onde militantes interagem com interessados em se aproximar da organização. No MTST o alinhamento é prévio e programático. Com o Estado a interlocução se estabelece, em regra, por mecanismo anterior de pressão.

Cabe destacar o papel central da formação política e das rotinas de avaliação no amadurecimento político e fortalecimento dos coletivos e organizações pesquisados. É indiscutível a importância atribuída à formação política entre os movimentos e entidades para a construção de repertório na ação política e alinhamento de princípios e práticas. Entidades como o Instituto Pólis e Fase mantêm projetos de formação na área de política urbana. Trabalho semelhante é desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles. Há também, nas plataformas dos movimentos, o destaque para a formação de novas lideranças.

Não há no FNRU e na RU uma compreensão unificada sobre o significado do direito à cidade, por isso este direito não parece representar, para esses agentes sociais, um conceito, tratando-se muito mais de um norte ético-político de democratização e conquista da cidade, cuja significação e expressão prática ocorrem nos processos políticos conjunturalmente situados. Quanto ao programa, de forma análoga ao que conclui Kingdon (2011) a respeito dos processos de predefinição de políticas públicas, o estabelecimento de uma agenda, a escolha de alternativas e a decisão sobre alternativas a considerar dependem da conexão conjuntural entre problemas, dinâmica política e dos agentes engajados.

Fica evidenciado na pesquisa documental e nas entrevistas um profundo alinhamento em torno da defesa da função social da propriedade e da cidade, da gestão democrática das cidades e do acesso amplo à cidadania. Com o fundamento nesse ideário, positivado como norma na política urbana brasileira, e na perspectiva de um programa de reforma urbana, entendido por alguns movimentos como uma etapa de construção do direito à cidade, os movimentos reunidos no FNRU e na RU criam condições de disputa de hegemonia pelo direito à cidade.

De um modo geral, entre os movimentos, a conquista da cidadania parte da moradia, fermento para a expansão do ideário associado ao projeto político do direito à cidade e passagem da esfera individual para a dimensão coletiva; a função social da propriedade comparece como princípio de legitimação da conquista do solo urbano nas trincheiras da cidade e a gestão democrática da cidade abre os canais para a ação política junto ao Estado. Para as ONGs e outras entidades, em posição diferenciada na mesma trincheira, o processo de elaboração teórico-prática do ideário associado ao direito à cidade ancora-se em enunciados mais gerais da compreensão da realidade urbana (segregação socioespacial, especulação imobiliária, restrição de acesso ao solo urbano, irregularidade fundiária, espoliação urbana etc.), para pautar a garantia da função social da propriedade e da cidade, do acesso à cidadania e da gestão democrática da cidade. O encontro desses dois processos, sempre conflitivos nos planos estratégico e tático, e as alianças para a sua concretização acontecem na enunciação do projeto político do direito à cidade, mesmo com todas as fragilidades orgânicas existentes nas entidades e coletivos aos quais se vinculam.

Os agentes sociais mobilizados no Brasil em torno desse projeto político incorporam como dimensão estratégica a sua consolidação na América Latina. Essa orientação estratégica é adotada tanto pelos movimentos reunidos no FNRU quanto pelos movimentos articulados pela RU. Com efeito, a construção e solidificação de laços identitários e em certa medida de alinhamento programático com movimentos latino-americanos em defesa do direito à cidade têm crescido e evidencia uma ação política determinada, orientada para a formação política, troca de experiências, construção de agendas conjuntas de lutas e criação de condições de avanços institucionais, inclusive para alteração de quadros normativos.

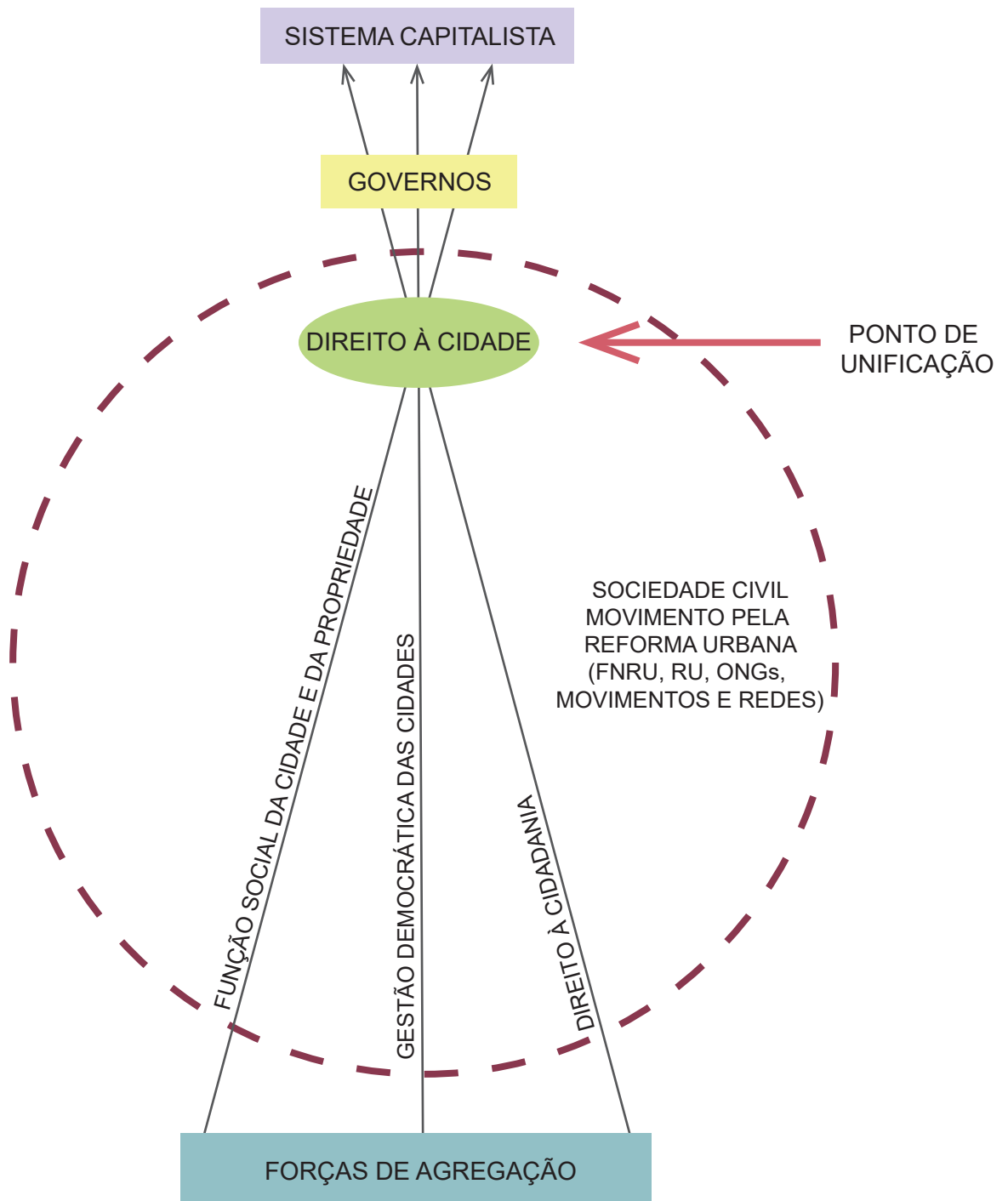
Quando observadas as estratégias e táticas acionados pelos movimentos e entidades engajadas na defesa do direito à cidade no Brasil e os conteúdos do seu projeto político, os seus empenhos de disputa pelo direito à cidade se apresentariam como “linhas

convergentes” ou “fogo concentrado no coração do sistema” no sentido colocado por Nogueira (2003b, p. 227). Tomando-se como referência o diagrama proposto pelo autor para representar os “empenhos hegemônicos”¹³⁰ da sociedade civil político-estatal, faz-se aqui o esforço de síntese gráfica para mostrar os empenhos contra-hegemônicos do FNRU e de outros movimentos sociais locais em defesa do direito à cidade. Esses esforços se dariam conforme esboçado na **Figura 3 – Diagrama dos Empenhos Contra-hegemônicos pelo Direito à Cidade no Brasil**. Na base do Diagrama estão as forças potencialmente agregadoras¹³¹ representadas pelas articulações dos movimentos e entidades que, embora mostrem fragilidades orgânicas e apresentem dificuldades de alinhamento, sobretudo programático, conseguem se articular e apoiar mutuamente as lutas em defesa do direito à cidade, além de alinhar princípios ético-políticos. As setas convergentes representam o feixes de princípios e crenças que orientam e ancoram a luta pelo direito à cidade. Independente das estratégias e táticas (disruptivas ou de incidência) a força dos movimentos e entidades orienta-se principalmente para o fortalecimento do projeto democrático-participativo, entendendo a luta pelo direito à cidade como dimensão estratégica desse projeto mais amplo. Os seus esforços de disputa de hegemonia ultrapassam a dimensão material do acesso à casa ou à provisão dos serviços urbanos na perspectiva de conquista da cidade e democratização do Estado.

¹³⁰ Nogueira (2003a; 2003b) utiliza a expressão “empenho hegemônico” referindo-se às movimentações estratégicas e táticas na defesa de um projeto político.

¹³¹ Recorre-se a Nogueira (2003b) para quem a sociedade civil opera diante de forças potencialmente agregadoras ou forças de unificação e forças potencialmente fragmentadoras. Dentre as forças agregadoras estão o Estado e as instituições políticas, o associativismo, os partidos políticos, a educação para a cidadania e a cultura cívica, a democratização e a gestão democrática. No rol das forças fragmentadoras encontram-se a acumulação, o mercado e a concorrência; a diferenciação e a mobilidade sociais; e a despolitização.

FIGURA 3 - DIAGRAMA DOS EMPENHOS CONTRA-HEGEMÔNICOS PELO DIREITO À CIDADE NO BRASIL



**PARTE II – EXPANSÃO INTERNACIONAL DA
PAUTA DO DIREITO À CIDADE**

4 ATIVISMO TRANSNACIONAL DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA URBANA

4.1 INSERÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS ESPAÇOS DA ONU

O espaço das relações internacionais constitui um amplo e complexo universo de disputa de poder e cada vez mais diversificado em suas agendas, no perfil dos agentes atuantes e suas interações e conflitos. Nesse campo interagem os governos nacionais, dirigentes históricos no campo das relações internacionais, e os chamados “atores não estatais”, com características ainda mais diversas, compondo o universo da sociedade internacional contemporânea (OLIVEIRA, 2014).¹³² Nas relações internacionais, os únicos agentes estatais formalmente reconhecidos são os governos nacionais. Entrariam no outro campo as organizações internacionais, as organizações não governamentais, fundações, entidades de base, comunidades epistêmicas (grupos de pesquisa com atuação em rede), as instâncias paradiplomáticas ou governos não centrais (representações de governos locais e regionais)¹³³ e, ainda sem esgotar, as empresas transnacionais (OLIVEIRA, 2014; HERZ; HOFFMANN; TABAC, 2015)¹³⁴.

Esse universo das relações internacionais, repleto de agentes de diferentes perfis e com diferentes interesses, nesta pesquisa é observado a partir da sociedade civil, entendida como dimensão própria do Estado, na relação estabelecida com outros agentes, com destaque para os organismos internacionais governamentais (OIGs). Os demais agentes são trazidos à “trama” da pesquisa na medida da sua relação com a pauta do direito à cidade defendido pela sociedade civil na esfera internacional. Nessa relação, os organismos internacionais colocam-se como arenas de disputa, assumindo em algumas situações

¹³² Adota-se a referência trazida por Oliveira (2014, p.57) para quem as Relações Internacionais se definem por um conceito amplo que abarca a realidade da sociedade internacional contemporânea com suas representações estatais e não estatais. A referência às categorias de agentes estatais e agentes não estatais é adotada neste trabalho apenas como ponto de partida para o conhecimento dos agentes e suas formas de inserção e atuação na sociedade internacional contemporânea de forma a possibilitar a problematização da produção e trânsito de ideias na política urbana.

¹³³ Brandl (2014), em ensaio sobre a atuação dos governos não centrais nas relações internacionais, adota o conceito de paradiplomacia desenvolvido por Noé Carnago Prieto que a define como “o envolvimento do governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.” (PRIETO *apud* BRANDL, 2014, p.189).

¹³⁴ No grupo de agentes considerados não estatais estão incluídos ainda grupos terroristas, organizações criminosas e outros (BRANDL, 2014; HERZ; HOFFMANN; TABAC 2015).

posição de instâncias mediadoras desse conjunto de agentes e interesses na relação com os estados nacionais, exercendo a filtragem dos embates, com o acionamento de mecanismos de contenção (hierarquias, clivagens, ritos etc.) como será visto. Impossível desconsiderar, entretanto, a classificação nestes dois grandes grupos de agentes, uma vez que, no ambiente da ONU, são assim identificados e reconhecidos.

Ao longo do tempo, as interações entre os agentes estatais e a sociedade civil nas relações internacionais têm ampliado e se conformado enquanto processos cada vez mais complexos, multilaterais e multidirecionais. Essas duas categorias constituem referenciais de institucionalidade e de juridicidade distintos, e nas suas respectivas posições na esfera internacional possuem graus de inserção muito diferenciados. Na construção de agendas, nas disputas de interesses e nas estratégias de afirmação de pautas, as articulações ocorrem em múltiplas direções e entre agentes com distintos perfis e posicionamentos nos dois campos, embora as organizações internacionais, representativas dos estados nacionais ainda conservem um forte caráter estadocêntrico, sendo, apesar da abertura de alguns espaços à presença de representantes da sociedade civil, pouco permeáveis à participação de entidades e até mesmo dos governos locais.

De início, uma questão se impõe à pesquisa: diante dos perfis diferenciados de agentes não estatais, o que poderia ser definido como sociedade civil, no ambiente da institucionalidade internacional? Para os organismos internacionais um leque heterogêneo de agentes é reconhecido como ONG. Como constatado por V. Silva (2011) ao analisar o perfil das ONGs participantes de seis conferências internacionais dos anos 1990¹³⁵, uma diversidade imensa de agentes são identificados como ONG pela ONU e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), incluindo partidos políticos, câmaras de comércio, universidades e outros, sendo impraticável o esforço de dissecar esse emaranhado. Nas palavras da autora, “uma discussão do tipo: será que as ONGs participantes são parte da sociedade civil? seria profundamente infrutífera” (V. SILVA, 2011, p.7). Essa posição é reforçada quando verifica-se que as entidades com atuação na política urbana,

¹³⁵ United Nations Conference on Environment and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), 1992; World Conference on Human Rights (Conferência Mundial sobre Direitos Humanos), 1993; International Conference on Population and Development (Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento), 1994; World Summit For Social Development (Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social), 1995; 4ª World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace (4ª Conferência Mundial sobre a Mulher: ação pela igualdade, desenvolvimento e Paz), 1995; United Nations Conference on Human Settlements (Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos), 1996.

independente de autodesignarem-se como filantrópica, movimento social, assessoria técnica, ou estarem juridicamente conformadas como ONG, fundação ou outros formatos podem ou não se diferenciar nas ideias orientadoras das suas agendas. São principalmente as estratégias e táticas de militância ou incidência internacional, assim como as agendas, os elementos de diferenciação e demarcação de posições, não necessariamente oponentes, na disputa de hegemonia no campo. Outra distinção dar-se nas relações estabelecidas com a institucionalidade, condicionadas tanto pela permeabilidade/(im)permeabilidade das organizações internacionais (e suas variações conjunturais) ou pela opção ideológica e mesmo tática da entidade, algumas vezes diferenciadas diante dos interlocutores ou da esfera onde está atuando¹³⁶.

Uma abordagem preliminar de divisão entre o campo jurídico-institucional estatal e não estatal tem até sua utilidade para refletir sobre as organizações internacionais governamentais, suas estruturas e campo de alianças, mas é de pouca valia para ancorar a análise dos processos envolvidos na relação da sociedade civil brasileira e seus aliados ou parceiros internacionais com as organizações internacionais. Importante, considerando os objetivos da pesquisa, é partir do acúmulo político e social das construções locais da política urbana e dos movimentos de disputa de hegemonia pela sociedade civil com seus pares internacionais para adentrar os espaços dessas organizações, das quais o Brasil é parte e nas quais também disputa hegemonia. Para Gramsci (2012, 2014) não há uma separação dos campos porque no processo de construção de hegemonia, as forças atuam penetrando na instância do Estado na relação dialética entre direção (consenso) e dominação (força).

Os movimentos e redes transnacionais deparam-se ainda com o que Vitale (2016, p.50) chama de “lacuna de legitimidade” no âmbito dos organismos internacionais. A arena global impõe uma condição paradoxal, de um lado, as decisões operadas nessa esfera afetam indivíduos e coletividades e colocam em cheque a soberania nacional e, de outro, os organismos internacionais se ressentem de mecanismos democráticos capazes de possibilitar a construção de legitimidade nos seus respectivos processos decisórios. Somam-se ainda, conforme Vitale (2016, p.53) limitações e dificuldades de representação política no

¹³⁶ Nem todas as entidades internacionais têm autonomia para assumir formalmente posições no âmbito das suas unidades ou sedes nacionais ou regionais. A Fundação Ford, por exemplo, embora tenha participado do Encontro da Sociedade Civil Brasileira para a discussão do Draft Zero da Nova Agenda Urbana em 2016, com destacado protagonismo e alinhamento de posições na defesa do Direito à Cidade, não assinou o documento de recomendações aprovado no encontro.

aperfeiçoamento democrático e nessa linha destaca que “os atores que povoam a sociedade civil internacional emergente assumem tarefas um pouco mais diversas daquelas desenvolvidas no espaço nacional”. Além das demandas de associação e construção de identidades e alinhamento de pautas, se deparam com a tarefa de criar condições democráticas de interlocução, requeridas, segundo a autora, no processo necessário de repolitização. Desafios próprios à legitimação da sociedade civil nessa esfera tornam-se assim mais complexos diante do déficit democrático dos organismos internacionais governamentais e da ausência de um Estado mundial.

Os movimentos da sociedade civil brasileira engajada na luta pelo direito à cidade nos seus empenhos para afirmar o seu projeto político na esfera internacional se deparam com uma estrutura rígida e protegida por regras e códigos constituídos como recursos de poder dos estados nas suas coalizões hegemônicas. Esse é o primeiro obstáculo a impor a construção de estratégias e táticas que passam pelo alargamento da base de alianças e, conseqüentemente, do campo costumeiramente identificado pelas entidades como sociedade civil. Entram nas articulações as fundações empresariais e os governos locais, quando comprometidos com os mesmos ideias e propósitos.

O caráter fechado das organizações internacionais estatais vem sendo, entretanto, paulatinamente questionado, sendo observadas mudanças no sentido da maior presença e influência de agentes não estatais (no sentido amplo atribuído pelas organizações internacionais governamentais), apesar do caráter cíclico dessas aberturas. Oliveira (2014, p.33) reconhece uma certa diluição nas fronteiras demarcatórias da atuação de cada um dos grupos de agentes e acredita ser hoje mais difícil estabelecer diferenciações nos fluxos de forças inscritas nas suas incursões e delimitação dos resultados das suas respectivas atuações no âmbito internacional:

Enquanto os Estados passaram a delegar – cada vez mais – seus objetivos à responsabilidade de determinadas organizações internacionais – por eles criadas – os agentes não estatais, que aparentemente demonstravam pouca relevância, estão apresentando inusitado protagonismo.

Há muito tempo observa-se a presença de entidades não governamentais nos espaços institucionais internacionais, empenhadas inicialmente no objetivo de prestar assistência humanitária em situações de guerra. A primeira organização foi a International Law Association (ILA), fundada em Bruxelas no século XIX e outras se somaram como a Cruz

Vermelha, uma das mais antigas e até hoje atuante, Médico sem Fronteiras, Médicos do Mundo, Caritas e Oxfam (RODRIGUES, 2014). Essas mesmas entidades alteraram os seus objetivos e práticas nas suas respectivas trajetórias, mas continuam vinculadas aos seus propósitos filantrópicos iniciais. Muitas outras surgiram e passaram a participar de espaços institucionais internacionais e, no tempo, assumiram formatos e plataformas de atuação diferenciados. Entre as ONGs mais antigas citadas, a Cáritas e a Oxfam estabelecem conexões no campo da política urbana, além de apoiarem financeiramente movimentos sociais e projetos de ONGs brasileiras em diversas áreas.

O rastreamento dos percursos de estruturação da rede pelo direito à cidade no Brasil oferece evidências da participação da Cáritas e da Oxfam, ambas com fundamento na religião católica, na organização das entidades locais ancorada em princípios de justiça social e solidariedade, presentes no ideário da reforma urbana. Essas ONGs apoiaram a criação e consolidação de entidades nucleares da rede do direito à cidade como a Fase e a UNMP, além de terem contribuído fortemente na formação política de lideranças hoje atuantes em ONGs e movimentos sociais na defesa de pautas urbanas. Essas relações com organizações internacionais da Igreja Católica e com entidades próximas a partidos políticos, aos quais dirigentes de entidades locais eram filiados, como a Fundação Rosa Luxemburgo¹³⁷ podem ser consideradas vínculos internacionais fundamentais das organizações ligadas aos movimentos pela reforma urbana. Somam-se ainda os aportes recebidos de fundações americanas como a Inter American Foundation (governamental) e Ford Foundation (privada) e diretamente de outras entidades e fundações católicas como a Misereor, alemã; Brot fur die Welt, alemã; Développement et Paix, canadense; e Comitê Catholique Contre La Faim et pour Le Développement (CCFD), francesa.

Hoje convivem no ambiente internacional institucional variados tipos de ONG e de fundação da chamada filantropia global, alinhadas ao perfil liberista, junto a outras em constante trânsito entre os perfis político-estatal e o social, conforme características apresentadas por Nogueira (2003a; 2003b). Esse conjunto complexo e diversificado conforma o chamado ativismo global, cujos contornos iniciais foram traçados nos anos 1980,

¹³⁷ A Fundação Rosa Luxemburgo foi fundada em 1990 em Berlim como instituição de formação política sem fins lucrativos vinculada ao partido Die Link (A Esquerda) e conta com escritórios na África, América, Ásia, Europa e Oriente Médio. Possui um escritório regional do Brasil e Cone Sul com duas unidades, uma em São Paulo e outra em Buenos Aires. Um dos eixos de atuação chama-se “resistência nas cidades” com orientação na defesa de direitos, transparência e democracia. (FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO, 2017).

ampliando a expressão pública na década seguinte. Esse crescimento ocorreu aos passos do processo de globalização e foi ativado sobretudo pelos espaços abertos nas conferências internacionais realizadas na década de 1990, considerada por Alves (2001) como “a década das conferências”¹³⁸. O ativismo social nos eventos internacionais se expressou na inegável influência nos conteúdos dos documentos aprovados (ALVES, 2001), alguns consagrados no direito internacional e ratificados no ordenamento jurídico brasileiro, como, por exemplo, o direito à moradia.

O crescente número de ONGs no mundo e no Brasil, com destacada atuação na temática do meio ambiente, representou mudanças no perfil geral da participação da sociedade civil nos espaços institucionais internacionais. Foi especificamente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, e na Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996 que esse ativismo floresceu e ganhou visibilidade (GORDILHO-SOUZA, 1997). Muitas das entidades criadas no período já nasceram no formato de ONG e outras se reorganizaram sob essa denominação, adequando seu perfil e estatuto jurídico. Na década de 1990 o número de Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs) registradas na União das Associações Internacionais (UIA) cresceu de 10.292 para 13.206 e chegou a 67.000 em 2015 (HERZ; HOFFMANN; TABAC, 2015, p. 196)¹³⁹.

O conceito de ONG, segundo Avritzer (2009), faz parte das definições e regulamentações expressas e difundidas pelos organismos internacionais, especificamente pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Muitas ONGs foram criadas a partir de incentivos dessas instituições, da mesma forma que algumas delas foram transformadas em Organizações Internacionais Governamentais (OIGs), a exemplo da Organização Internacional do Trabalho

¹³⁸ Título do livro do autor.

¹³⁹ Em 1999 foi aprovada no Brasil a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Essa Lei foi posteriormente alterada pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Essas Leis foram alteradas posteriormente pela Lei nº 13.204, de 14 de Dezembro de 2015.

(OIT). Há inclusive, o reconhecimento formal dessas entidades em documentos referenciais internacionais, como a Carta da ONU.¹⁴⁰ Esta Carta prevê consultas à ONGs, atribuindo ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc), um dos organismos mais importantes da ONU, poderes para entrar em entendimento com essas organizações (HERZ; HOFFMANN; TABAC, 2015).¹⁴¹ As consultas são mediadas pelos Estados Nacionais quando se tratam de ONGs nacionais conforme estabelecido no Art. 71 da Carta da ONU de 1945:

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas no caso. (CARTA DA ONU, 2017, tradução nossa).

Em 1945, 41 organizações não governamentais foram reconhecidas pelo Ecosoc como entidades consultivas. Em 1992, mais de 700 ONGs já integravam o grupo das entidades com status consultivo geral no Ecosoc e em 2014 o número chegou a mais de 4.000 entidades (NGO BRANCH, 2017). Esse crescimento, embora tenha se alterado quantitativamente e no plano político e societário (introdução de condutas relacionais e participativas nos Estados, com influência no âmbito das relações internacionais), não foi ampliado quanto à dimensão decisória. As entidades credenciadas têm assento em reuniões e em alguns eventos da ONU, mas apenas com direito a voz e sem direito a voto, com possibilidade de opinar sobre assuntos relacionados ao desenvolvimento econômico e social, por meio de acordos consultivos, concebidos como vias de “mão dupla” em processos de trocas recíprocas valorizados pelos organismos internacionais:

As decisões sobre acordos de consulta são orientadas pelo princípio de que têm como objetivos, por um lado, permitir ao Conselho, ou a cada um de seus órgãos, obter informação ou assessoria autorizada de organizações com especial competência nas questões para as quais os acordos consultivos são realizados e, por outro lado, permitir que as organizações internacionais, regionais, sub-regionais e nacionais que representam importantes setores da opinião pública expressem os seus pontos de vista (RESOLUTION 1996/31 - ECOSOC, parte II, ponto 20; tradução nossa).

¹⁴⁰ Art. 71 da Carta das Nações Unidas.

¹⁴¹ O status consultivo é concedido pelo ECOSOC por recomendação da Comissão de ONGs, composta por 19 Estados-Membros.

Esse tipo de organização goza de prestígio pelo simples fato de ser não-governamental, mas os olhares da institucionalidade internacional sobre elas obedece a critérios de seletividade pouco claros, definidores de hierarquias distintas de acesso e interlocução com programas e agências internacionais. A citada Resolução 1996/31 da Assembleia Geral das Nações Unidas prevê os requisitos de elegibilidade, os direitos e obrigações, situações de exclusão ou suspensão das entidades. No documento também são definidos o papel e as funções da Comissão de ONGs e o apoio do Secretariado às entidades. Os critérios de inserção das entidades são definidos em três níveis – status consultivo geral, status consultivo especial e *roster status* (“incluídas na Lista”) –, conforme abrangência temática e geográfica de atuação, tempo de existência e outros.¹⁴²

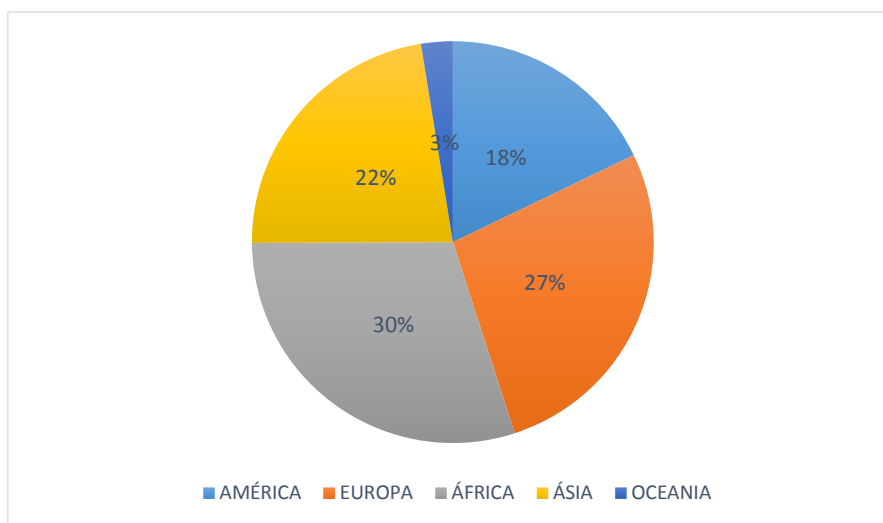
No aspecto da distribuição regional das sedes das ONGs participantes no Ecosoc, Nader (2007) observa a concentração geográfica nos continentes europeu e americano, colocando em questão a noção de participação de uma sociedade civil efetivamente global. Em seu estudo, a autora constata que as ONGs com status consultivo no Ecosoc em 2007, eram, na sua representativa maioria, da Europa (37%) e da América do Norte (29%). Os indicadores trazidos tem a sua relevância ampliada se considerado o fato de ser o Ecosoc um dos seis principais órgãos da ONU, com capacidade de influência nas decisões da Assembleia Geral, apesar de contar com estrutura insuficiente para o exercício de suas funções, conforme destacado por Herz, Hoffmann e Tabac (2015).

Entre as entidades e redes com atuação no Brasil e vínculos com o FNRU, apenas a Cáritas Internacional, com sede principal no Vaticano, possui status consultivo geral no Ecosoc. No rol das ONGs com status consultivo especial constam a Habitat International Coalition (HIC), com sedes no Egito, México, Índia e Quênia; a Fundação Ford e a Habitat para a Humanidade, com sedes nos Estados Unidos e a ActionAid, com sede na África do Sul, representadas também por suas unidades internacionais e a Fundação Avina, com sede no Chile, esta última com ingresso recente. Quando destacadas estas entidades/redes internacionais, e levando-se em conta a abrangência da inserção de suas unidades regionais/

¹⁴² O *status* consultivo geral é atribuído às ONGs maiores e mais antigas, atuantes nos temas tratados pelo Ecosoc e com atuação em espaço geográfico abrangente; o *status* consultivo especial, para ONGs especializadas em algumas das áreas de atuação do Conselho e com menor tempo de existência. No terceiro grupo estão as ONGs não enquadradas nos outros critérios, mas com alguma especificidade reconhecida pelo Ecosoc ou pelo Secretário-Geral da ONU como útil aos objetivos ou atividades do Conselho. Podem ser incluídas na Lista quando participam formalmente de algum outro organismo da ONU ou de agências especializadas (NGO BRANCH, 2017).

redes nos países há uma distribuição equilibrada nos continentes, exceto Oceania, como pode ser observado no **Gráfico 1**. Entretanto, quando analisada a distribuição entre regiões do continente americano fica visível a reduzida presença na América Anglo-saxônica, conforme apresentado no **Gráfico 2**. Das 78 “bases” presentes no continente americano das entidades com status consultivo no Ecosoc, 65 estão localizadas na América Latina.

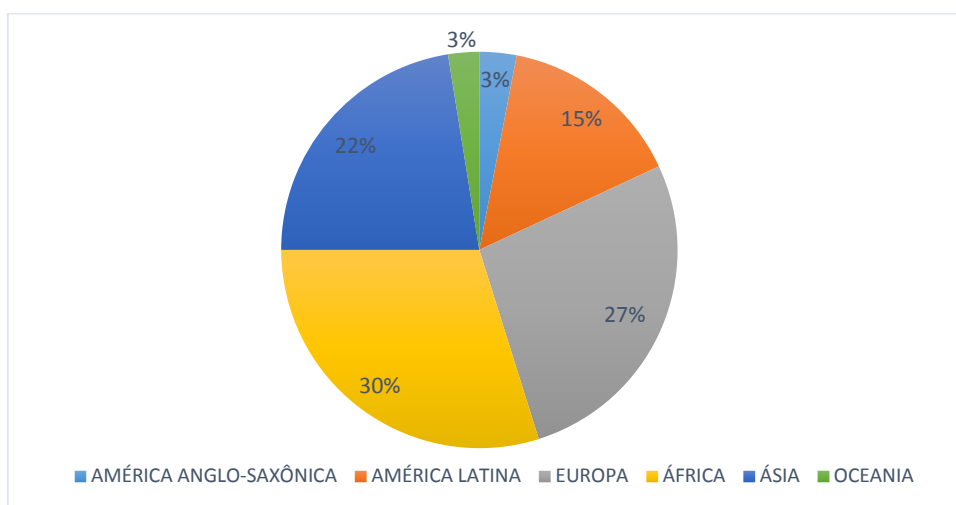
Gráfico 1 - Abrangência Territorial das Entidades/ Redes vinculadas à Pauta Urbana e com Status Consultivo no Ecosoc – Distribuição por Continente



Elaboração própria.

Fonte: ONU.E/2015/INF/5. Lista das Organizações Não Governamentais com status consultivo no Conselho Econômico e Social em Setembro de 2015. NGO BRANCH, 2017.

Gráfico 2 - Abrangência Territorial das Entidades/Redes vinculadas à Pauta Urbana e com Status Consultivo no Ecosoc - Destaque para a Divisão Regional do Continente Americano



Elaboração própria.

Fonte: ONU.E/2015/INF/5. Lista das Organizações Não Governamentais com status consultivo no Conselho Econômico e Social em Setembro de 2015. NGO BRANCH, 2017.

Os dados sobre a presença de ONGs nas seis conferências mundiais da ONU realizadas entre 1992 e 1996¹⁴³, trazidos por V. Silva (2011) constataam a concentração das sedes dessas entidades na América (33,2%) e na Europa (25,1%). Dos 33,2% de ONGs com sede no continente americano, 20,2% estão na América do Norte, sendo 15,4% nos Estados Unidos, 3,7% no Canadá e apenas 1% no México. Quando consideradas apenas as ONGs internacionais e aquelas autorizadas a realizar intervenções orais nos eventos, a concentração é significativamente maior. Das 236 intervenções orais realizadas por ONGs nas seis conferências (2,7% do total de ONGs credenciadas), 54 foram feitas por ONGs dos Estados Unidos, o que corresponde a 22,9% do total de pronunciamentos feitos nos eventos (V. SILVA, 2011). No entanto, a autora apresenta dados demonstrativos do aumento do número de ONGs nas conferências dos anos 1990 e da redução da concentração geográfica das sedes das entidades participantes quando comparadas as seis conferências analisadas pela autora, evidenciando a tendência à ampliação da presença das entidades e de redução da concentração regional.

No curso da ampliação da presença de ONGs nas instâncias da ONU, ainda que restrita, deu-se também um processo paralelo de esvaziamento e burocratização das estruturas de algumas agências e programas da organização. Raquel Rolnik, referindo-se às estruturas da ONU no campo da política urbana, associa esse progressivo desmantelamento à dinâmica global que promove o esfacelamento do Estado na era da financeirização da economia e da mudança paradigmática de uma atuação direta do Estado nas políticas sociais, inclusive na habitação, para uma atuação mediada pelo mercado (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014). Especificamente sobre a atuação do ONU-Habitat, programa da ONU responsável pelo tema dos assentamentos humanos, alguns dos entrevistados percebem a perda progressiva de força:

¹⁴³ United Nations Conference on Environment and Development (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992; World Conference on Human Rights (Conferência Mundial sobre Direitos Humanos), realizada em Viena, Áustria, em 1993; International Conference on Population and Development (Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento), realizada no Cairo, Egito, em 1994; World Summit For Social Development (Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social), realizada em Copenhague, Dinamarca; 4ª World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace (4ª Conferência Mundial sobre a Mulher: ação pela igualdade, desenvolvimento e Paz), Beijing, China, em 1995; United Nations Conference on Human Settlements (Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos), realizada em Istambul, Turquia, em 1996.

Está muito enfraquecida e há alguns anos atrás teve temas de corrupção, temas de orçamento que foram cortados. Então tem outras agências das Nações Unidas muito mais fortes. E existe o risco, não sei se ainda existe, da Habitat ser incorporada em uma outra agência, tipo o PNUD ou UNEP. Então esse perigo fez com que se utilizasse desse novo processo da agenda urbana para tentar garantir o UN-Habitat como uma UN Urban Agency. [...] Ao mesmo tempo, ela está se mantendo como articuladora. Atualmente depende de doações nacionais, de países.¹⁴⁴

[...] Eu vejo como uma agência que perdeu a centralidade, a força, foi reduzindo o escopo de atuação e foi se retirando tanto em termos de orçamento quanto de pessoal, o que a gente percebe e ouve de pessoas de lá de dentro. Um papel um pouco mais burocratizado, um corpo técnico mais burocrata, tecnicista, menos político, por um lado, e, por outro, mais interessado em replicar experiências em países. Uma assessoria técnica, que não é bem assessoria técnica, porque é ONU. E exatamente por ser ONU tem uma chancela. Então acho que tem se enfraquecido e atuado como um *player* um pouco complicado.¹⁴⁵

Diante da estratégia de redução das funções do Estado no curso da implementação do projeto neoliberal, as ONGs galgaram condição de “atores estratégicos”, inclusive no interior das organizações governamentais internacionais, alinhando-se expectativas e interesses de “incidência institucional” por parte das ONGs a orientações no sentido da transferência de responsabilidades do Estado. Passa a ser construído, nesse novo perfil relacional entre organismos governamentais internacionais e ONGs, um aparente consenso em torno da participação e representatividade dessas organizações para a afirmação da democracia e defesa de direitos humanos, em um processo combinado de diluição das diferenças, como destacado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 20, tradução nossa):

[...] detrás da aparente unidade de conceitos e objetivos se esconde uma diversidade de projetos e uma ideia pobre e reducionista de sociedade civil. Esta se limita cada vez mais a um amorfo terceiro setor no qual cabe todo tipo de associações civis, entendidas como entidades privadas para a ação pública.¹⁴⁶

Essa valorização das organizações da sociedade civil, sobretudo nos anos 1990 inseriu como prática corrente a realização de “parcerias”, especialmente na implementação de projetos sociais orientados por organismos internacionais, inclusive nos acordos de

¹⁴⁴ Entrevista gravada, concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, para fins desta pesquisa.

¹⁴⁵ Entrevista gravada, concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, para fins desta pesquisa.

¹⁴⁶ [...] *detrás de la aparente unidad de conceptos y propósitos se oculta una diversidad de proyectos y una idea pobre y reduccionista de la sociedad civil. Ésta se limita cada vez más a un amorfo “tercer sector” en el que caben todo tipo de asociaciones civiles, entendidas como entidades privadas para la acción pública.*

empréstimo com o BIRD ou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).¹⁴⁷ Algumas ONGs internacionais como a Fondazione AVSI¹⁴⁸ (AVSI), a German Organisation for Technical Cooperation (GTZ), o Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Habitat for Humanity Internacional e a rede Slum/ Shack Dwellers International (SDI)¹⁴⁹ frequentemente atuam em projetos envolvendo organismos internacionais, inclusive em acordos de empréstimo. Cumprem, ao mesmo tempo, a função de agente de legitimação social, quando intermediam agentes e escalas e constroem referenciais comuns com as organizações de base local, mas indiretamente podem reforçar o processo mais amplo de deslegitimação do Estado, em uma esfera mais ampla de afirmação de hegemonia do projeto dominante, independente dos propósitos imediatos delineados em seus respectivos objetivos sociais e políticos.

Muitas ONGs, especialmente aquelas com atuação em diversos países, têm sido objeto de críticas principalmente no que tange à relação ambígua com o Estado nas suas práticas locais. Embora não raramente essa relação se estabeleça dentro de propósitos altruístas ligados aos objetivos da entidade (filantropia, influência nas políticas públicas e outros) essa imbricação manifesta interesses mútuos de conveniência: por parte dos estados, de transferir responsabilidades, e, por parte da ONG, de atuar como prestadoras de serviços, até mesmo para sustentar objetivos de atuação humanitária ou para defender ações filantrópicas ou políticas. No ambiente da cooperação internacional, as críticas recaem mesmo na submissão aos ditames neoliberais impostos pelas agências multilaterais, a exemplo do BIRD (HERZ; HOFFMANN; TABAC, 2015) ou na reprodução de discursos e práticas legitimados pelos organismos internacionais governamentais.

Com todas essas limitações e ambiguidades, não são desprezíveis os avanços logrados no plano político, a partir da maior inserção de entidades da sociedade civil nesses espaços, sobretudo na visibilidade das suas pautas e nos encontros que permitem articulações e trocas de experiências. As articulações internacionais da sociedade civil brasileira para a defesa do direito à cidade iniciadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) hoje possuem contornos mais firmes com a

¹⁴⁷ No final dos anos 1990, mais de 50% dos projetos financiados pelo Banco Mundial contavam com participação de ONGs (TAVARES, 1999).

¹⁴⁸ No Brasil atua por meio da Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI).

¹⁴⁹ A Slum/Shack Dwellers International (SDI) é uma rede de organizações comunitárias, criada em 1996 com atuação em 33 países da África, Ásia e América Latina.

formação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade criada em 2014. Na perspectiva de influenciar nas deliberações e normas emanadas das instâncias institucionais da ONU, os agentes sociais se articulam e demarcam posições nesses espaços, nas brechas encontradas na complexa estrutura da Organização. Para isso utilizam estratégias de “incidência” em percursos tortuosos nesse universo de relações pautadas na produção de ideias como ponte para a ampliação de direitos e fortalecimento de práticas locais. Na articulação com as ONGs e outros aliados internacionais, o FNRU consegue colocar-se como agente central na expansão do projeto político do direito à cidade.

4.2 ARTICULAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE

4.2.1 Carta de 92: Marco de Afirmação do Fórum Nacional de Reforma Urbana na Esfera Internacional

No contexto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92), realizada entre os dias 3 e 14 de junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, o FNRU iniciou uma articulação coletiva mais ampla para defender a sua agenda na esfera internacional. Um evento mundial, realizado no Brasil, foi a oportunidade para a aproximação com outros movimentos e principalmente com redes transnacionais para a defesa do direito à cidade. Esse evento marca o primeiro encontro dos *emaranhados barrocos* da articulação pela reforma urbana com o espaço reticulado, formalizado e formal das instituições da ONU:

A caminhada do processo de internacionalização do direito à cidade como um direito humano tem como destaque os diálogos realizados nos anos 1990, entre ativistas de direitos humanos, ambientalistas e organizações não governamentais e movimentos populares urbanos, autoridades locais e nacionais e organismos internacionais (PLATAFORMA GLOBAL..., 2017a).

Na ocasião do evento, o Fórum caminhava com suas agendas locais a partir das conquistas no período da elaboração da Constituição de 1988 e das constituições estaduais e municipais e adentrava o universo das políticas públicas nas administrações municipais progressistas. Conseguia aglutinar as diversas organizações com atuação direta ou indireta nas cidades, por não haver, ainda, fóruns formados em torno de temáticas setoriais (C.

SILVA, 2002). Como, apesar do acelerado processo de urbanização, a questão urbana não constituía pauta relevante do evento, o Fórum sugeriu a inclusão desse tema ao Comitê Preparatório (INSTITUTO PÓLIS, 2015) e assim se credenciou como interlocutor para fazer o diálogo dessa temática com o tema do meio ambiente, central no evento, e com as entidades de outros países na discussão específica sobre os assentamentos humanos.

Antes do evento, as articulações na esfera internacional ocorriam por meio de interações diretas das entidades com ONGs internacionais, fundações e outras, nos apoios a projetos específicos¹⁵⁰ e também nas articulações estabelecidas pelos partidos políticos e organizações políticas por eles abrigadas. Um ano antes da Eco 92, a UNMP participou das articulações fundadoras da Secretaria Latinoamericana de Vivenda Popular (SELVIP), uma rede regional fundada com os objetivos de enfrentar o neoliberalismo, articular organizações de base, promover a autogestão em projetos habitacionais e a agregação de experiências em moradia social (SELVIP, 2017). Com o mesmo propósito de fazer frente à política neoliberal foi criada a Abong, empenhada desde a sua fundação no propósito de estabelecer vínculos com entidades e outras redes da América Latina (INSTITUTO PÓLIS, 2015).

Na Conferência as entidades constituíram espaço paralelo de discussão de temas urbanos e formularam o Tratado por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis (Carta de 92). De forma contundente e em tom de denúncia, o documento faz a crítica ao modelo econômico e sua lógica baseada no lucro e na subordinação dos seres humanos aos seus objetivos; ao modelo de urbanização e esvaziamento rural e situa a cidade como núcleo decisório dos processos mundiais e de acumulação de capital. Problematiza a relação entre esses processos, a degradação ambiental e à deterioração dos mecanismos de reprodução da vida. Destaca nos seus enunciados a problemática específica vivenciada pelas mulheres, colocando as relações de gênero na discussão da cidade; denuncia os problemas de moradia, a privatização do espaço público, a violência, inclusive contra lideranças de movimentos sociais. Contextualiza essas reflexões diante da política neoliberal praticada pelos organismos financeiros multilaterais e pelos governos.

¹⁵⁰ O Instituto Pólis, nos seus primeiros tempos de atuação, contou com recursos da Inter American Foundation (IAF), entidade do governo norte-americano e da EZE, entidade protestante alemã, hoje denominada Pão para o Mundo.

É, ao mesmo tempo, um instrumento propositivo. Além de cobrar do Estado uma atuação reguladora e executora de políticas públicas, defende o que chama de “um novo modelo de desenvolvimento sustentado, [...] assentado nos valores da democracia e da justiça social hoje e para gerações futuras, sem qualquer discriminação de gênero, econômica, social, política e de crença.” Reivindica a participação social, as reformas de base (urbana, agrária e outras), do Estado e dos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial etc.) e demanda destas instituições e dos governos a abertura à “participação democrática” e mudanças nas políticas econômicas e sociais “dos governos do Norte em relação aos povos do Sul” (TRATADO POR CIDADES..., 2017). Os princípios do direito à cidadania, da gestão democrática da cidade e da função social da cidade e da propriedade, âncoras da formulação da pauta da reforma urbana encampada pela sociedade civil brasileira nas suas lutas internas pelo direito à cidade coloca-se como reivindicação no ativismo transnacional.

Concebido e elaborado como um tratado, esse documento constitui uma pactuação de agenda e de compromisso de militância para os signatários. O tratado cria o Fórum Global por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis e institui uma comissão formada por representantes do FNRU, da HIC e da Frente Continental de Organizações Comuns para dirigir o processo de internacionalização das lutas urbanas. Considerando os seus termos, esse Fórum Global pode ser considerado o embrião da Plataforma Global pelo Direito à Cidade. O rol de compromissos se apresenta como uma plataforma de ação mais ampla:

1.Os signatários deste Tratado concordam em criar e participar de um Fórum Global “Por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis” que contribua para o avanço dos movimentos sociais e para a construção de uma vida digna nas cidades através da ampliação dos direitos ambientais, econômicos, sociais e políticos de seus habitantes, mudanças na gestão da vida urbana e em sua qualidade de vida, na construção de um meio ambiente a ser desfrutado pela nossa e pelas futuras gerações. (TRATADO POR CIDADES..., 2017).

No documento ficam também estabelecidos os grupos prioritários das ações a serem encaminhadas pelos signatários e os compromissos assumidos. Os enunciados evidenciam, como dimensões estratégicas, a denúncia de violações de direitos associados à moradia e ao meio ambiente, a articulação política das entidades para troca de experiências, a realização de atos conjuntos, a produção e o compartilhamento de conhecimento e o fortalecimento dos vínculos entre as entidades:

2. Este Fórum se propõe a priorizar as ações que favoreçam os setores populares mais sacrificados pelos processos de exclusão social determinados pelo atual modelo de desenvolvimento.

3. Os compromissos deste tratado incluem:

- documentar e denunciar expulsões massivas de moradores de seus locais de moradia e demais violações relativas a deterioração ambiental e aos direitos de moradia;
- promover o intercâmbio local, nacional e internacional de informações, de experiências, de especialistas e de assistência técnica entre os signatários deste Tratado;
- realizar atos de solidariedade e apoio a indivíduos e/ou grupos que vivenciem repressão ou retaliação por seu trabalho e suas lutas pelos direitos à cidade, à moradia e a um ambiente ecologicamente equilibrado;
- sistematizar, analisar e difundir o conhecimento acumulado, e promover novos estudos, que impulsionem as ações voltadas a conquistas sociais nos campos da vida na cidade e nos povoados, da moradia e do meio ambiente, articulando organizações populares e centros de apoio e investigação social com o fim de potencializar este trabalho e as lutas sociais;
- apoiar e assessorar ações de articulação, pressão e negociação a nível local, nacional e internacional, em defesa dos princípios e propostas deste Tratado;
- intervir em todas as oportunidades que permitam o fortalecimento das relações entre movimentos sociais, redes de ONGs, fóruns e municípios democráticos a nível local, nacional e internacional;
- estimular iniciativas de articulação e ações conjuntas entre os signatários deste Tratado que permitam atender a realidades, dinâmicas e mecanismos específicos, requeridos por seus objetivos e pela realidade social onde atuam. (TRATADO POR CIDADES..., 2017).

O documento, em síntese, sela o pacto entre as entidades de ampliar a rede em defesa do direito à cidade, embora ainda não colocada nesses termos. Como se observa, o FNRU dirige desde o início a luta transnacional pelo direito à cidade, como liderança formuladora da plataforma política. Na ocasião, há que ressaltar, o direito à cidade ainda não fazia parte do ordenamento jurídico do Brasil, embora já estivesse na pauta do Fórum como elemento central nas formulações do Estatuto da Cidade, em tramitação no Congresso na ocasião.

Foi no início dos anos 1990, portanto, após a Eco-92, que o FNRU começou efetivamente a consolidar um projeto organizado de articulação com entidades e redes transnacionais na perspectiva de ampliar a sua esfera de ação. Os contornos de um mundo globalizado já dados impulsionavam essa busca de ampliação de escala de ação e de troca de experiências para além daquelas proporcionadas pelos partidos políticos e mediação da igreja nos seus vínculos internacionais. Como avaliado por Castells (2001, p.163) os movimentos sociais já não podiam “permanecer unicamente em uma escala local já que perderiam a capacidade de atuar sobre as verdadeiras fontes de poder de nosso mundo”.

O processo de internacionalização no qual o FNRU se insere naquele contexto não é portanto, apenas uma iniciativa local. Iniciativas de internacionalização de entidades e movimentos sociais vai ocorrer também em outros contextos, verificada na abertura de sedes de ONGs de outros países e na ampliação de redes já existentes. Algumas entidades e redes transnacionais no campo da moradia já estavam constituídas desde os anos 1970 e chegam ao Brasil nesses anos 1990, como a ActionAid¹⁵¹, fundada em 1972, com sede no Brasil desde 1999 (ACTIONAID BRASIL, 2017), a Habitat International Coalition (HIC) ¹⁵²e a Habitat for Humanity, fundadas em 1976 no contexto da Conferência Habitat I (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2016; HABITAT FOR HUMANITY, 2017) e com registro de vínculos com o Brasil a partir dos anos 1990.

Outras redes passam a se constituir e a integrar entidades brasileiras de política urbana no mesmo período. Em 1991 foi criada a Selvip, como já colocado, e, também nos anos 1990, a rede Slum/Shack Dwellers International (SDI), fundada em 1996, com atuação orientada para conter despejos forçados, fortalecer organizações de base e influenciar na agenda global de desenvolvimento urbano (SDI, 2017), e a Women in Informal Employment: Urbanizing and Organizing (Weigo), criada em 1997 com uma proposta de atuação em rede no campo da economia informal orientada para trabalhadoras pobres (WEIGO, 2016).

Nos anos 2000 foram os Fóruns Sociais Mundiais e os eventos latino-americanos promovidos pela ONU, os principais espaços de articulação internacional do FNRU e entidades e movimentos isoladamente. Movimentos, ONGs e redes engajadas direta ou indiretamente em temas urbanos buscaram, a partir de 2012, meios de interação e fortalecimento para o engajamento em processos de construção de agendas com pautas urbanas promovidos pela ONU, com destaque para a definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Nova Agenda Urbana (NAU) que seria discutida e aprovada na Conferência Habitat III. Reunindo esse conjunto de agentes foi estruturada a Plataforma Global pelo Direito à Cidade em 2014, com destacada atuação do FNRU.

¹⁵¹ A ActionAid foi fundada por um empresário britânico com o objetivo de prestar assistência a crianças na Índia e no Quênia e tornou-se uma organização internacional em 2003.

¹⁵² A HIC foi institucionalizada em 1978 e registrada em 1984 (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2017a).

4.2.2 Construção de um Movimento Global pelo Direito à Cidade

4.2.2.1 Perfil Geral dos Agentes da Sociedade Civil e Abrangência de Inserção

O contexto da chamada Revolução Tecnológica Informacional possibilitou, sobretudo a partir do final dos anos 1970, conexões antes impossíveis entre agentes da sociedade civil (CASTELLS, 2001). O conceito de rede como um conjunto estruturado em nós interconectados se complexifica pelas inúmeras formas de interação e comunicação proporcionadas pelos avanços tecnológicos que tornam as redes mais abertas e flexíveis quanto à capacidade adaptativa a agentes e contextos (CASTELLS, 2001). Os meios tecnológicos interativos alteram as formas de organização e atuação da sociedade civil diversificando as possibilidades de comunicação e encurtando as distâncias entre os agentes. Ramificados por diversos países nos anos 1990, entidades e movimentos sociais construíram estratégias de atuação articuladas, inicialmente em movimentos contestatórios antiglobalização (CASTELLS, 2001) e depois em infinitos arranjos na luta por direitos. Na metáfora trazida por Castells (2001, p. 161), “o *ciber* espaço se converteu em uma ágora eletrônica global”¹⁵³ reconfigurando a *práxis* da sociedade civil na era da sociedade em rede.

O formato de organização em rede se configurou no espaço da sociedade civil em diversificados arranjos formais e informais. Em regra, as redes operam na perspectiva de horizontalidade, autonomia e corresponsabilidade, princípios impositivos de práticas baseadas na descentralização e distribuição de poder. Uma busca, entretanto, de difícil assimilação e concretização por agentes cuja formação política esteve historicamente ancorada em estruturas de comandos verticais, conforme avaliado por Whitaker (2017), um dos organizadores do Fórum Social Mundial. Esses princípios, segundo o autor e militante, “amedrontam quem acha que sem ordens precisas e disciplina não se consegue chegar a determinados objetivos[...]” mas, prossegue asseverando que “[...]as organizações sociais em geral consideram que não se pode deixar de utilizar a rede como forma de organização” (WHITAKER, 2017).

No Brasil, uma certa internacionalização das práticas dos movimentos sociais já existia face à presença de ONGs internacionais na base dos movimentos sociais urbanos e

¹⁵³ “El ciberespacio se há convertido em um ágora eletrônica global”.

agrários, sobretudo de matriz religiosa católica, desde pelo menos os anos 1960, como antes demonstrado. Contribuiu nesse processo o destacado interesse de ONGs e fundações estrangeiras, sobretudo americanas, pela América Latina (FARIA; COSTA, 2006; SANTOS-ROCHA, 2015). Há muito tempo a região já era uma das principais receptoras de recursos aplicados em programas sociais de combate à fome e à pobreza implementados por ONGs internacionais e de apoios financeiros no desenvolvimento de pesquisas em ciências sociais (SANTOS-ROCHA, 2015). Foi, no entanto, nos anos 1990, que ONGs locais ligadas à pauta da reforma urbana começavam a promover (ou resgatar) articulações com entidades da América Latina por meio da Abong, assim como os movimentos sociais, retomando os ares democráticos depois do longo período de ditadura no país. Essa interação entre entidades internacionais e locais contribuiu para a América Latina colocar-se como a região onde se desenvolveu e se fortaleceu a aqui chamada rede do direito à cidade.

Para começar se deve destacar que o enfoque do direito à cidade, formulação teórica que foi inicialmente desenvolvida no campo da sociologia urbana, se difundiu na América Latina principalmente a partir de propostas de redes da sociedade civil. Reunindo-se em fóruns sociais mundiais e com base na plataforma que propôs a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, um conjunto de atores sociais imprimiu força a esse enfoque nas políticas urbanas colocando em evidência a questão do acesso ao solo para os pobres. Foram protagonistas nesse processo organizações sociais, experiências locais de governos populares e entidades acadêmicas, entre outros (LEVENZON; TEDESCHI, 2014, pp.86-87, tradução nossa).

A rede transnacional formada em torno do direito à cidade inclui um conjunto diversificado de agentes sociais. É uma ampla rede conectada por algumas redes especializadas, ONGs, movimentos e fundações, plural na dimensão político-ideológica, situada em um largo campo progressista de esquerda e centro-esquerda e aberta a novos integrantes. Opera com diversos nós de comando, distintas possibilidades de financiamento entre os seus integrantes e distribuição hierárquica de funções na formulação da agenda e interlocução com organismos internacionais governamentais. Essas características desenham o formato aberto e flexível da rede, mas fortemente mediada pelos recursos de poder, material e simbólico, inclusive com diferenças no acesso à informação e possibilidade de comunicação (domínio de códigos, saberes e línguas). O conhecimento dos espaços de interlocução no ambiente da ONU (inclusive dos limites) e a inserção em espaços oficiais

como o Ecosoc, ONU-Habitat e Cities Alliance¹⁵⁴, por exemplo, colocam a HIC, Actionaid, a Fundação Avina, a SDI e a Fundação Ford em posição mais central na rede, com inevitável repercussão no seu arranjo interno. O FNRU viabiliza as suas articulações no ambiente da ONU por intermédio dessas organizações.

O FNRU, embora seja uma rede nacional e não esteja credenciado junto aos espaços da ONU constitui um dos principais nós da rede transnacional pelo direito à cidade notadamente pela sua experiência e capacidade de formulação. Aporta como principal legado o acúmulo político e de formulação propositiva na construção da política urbana brasileira, referenciada como uma das mais avançadas do mundo na sua formulação jurídica e institucional, como verificado na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas. O fecundo entrelaçamento entre assessorias, intelectuais e movimentos sociais produziu no Brasil um cabedal de conhecimento e formulação no campo da política urbana reconhecido como avançado, sendo o Estatuto da Cidade, inclusive, uma referência importante para outros países, sobretudo da América Latina. Essa é uma das credenciais das ONGs de assessoria e dos movimentos sociais brasileiros no ambiente internacional (LEVENZON; TEDESCHI, 2014).

As articulações locais com entidades e redes transnacionais não passam necessariamente pelo FNRU. Algumas entidades do próprio Fórum mantêm articulações próprias e diretas. Considerada a inserção dos agentes sociais isoladamente, se destacam na rede do direito à cidade o Instituto Pólis, com evidente protagonismo, e a Fase, no campo das ONGs de assessoria técnica, e a UNMP e Conam, entre os movimentos, com inserções mais antigas na esfera internacional, não mediadas pelo FNRU. Praticamente desde a fundação já mantinham vínculos com entidades de outros países. O Instituto Pólis, por exemplo, se articulava na América Latina por meio da Abong desde antes da Eco 92 (INSTITUTO PÓLIS, 2015). A UNMP além de ter participado da fundação da Selvip, em 1994 passou a fazer parte da HIC (UNMP, 2017).

No ativismo transnacional do direito à cidade devem ser destacadas, além do FNRU, cinco redes principais: a AIH, a HIC, a Weigo, a SDI e, mais recentemente, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, esta orientada exclusivamente para a defesa desse direito;

¹⁵⁴ Cities Alliance é um programa da ONU ligado à United Nations Office for Project Services (UNOPS). Diferente de outras agências e programas da estrutura da ONU, cujas respectivas composições incluem estados nacionais, o programa Cities Alliance é formado por organismos internacionais governamentais e agentes não governamentais.

todas em alguma medida interconectadas. A AIH, apesar de não ter *status* consultivo no Ecosoc, exerce papel importante face à amplitude de sua rede. Lateralmente no Brasil, duas outras redes articulam entidades vinculadas à pauta do direito à cidade: a Abong e a Plataforma Dhesca Brasil¹⁵⁵. O FNRU integra, como coletivo de representação, apenas a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, mas as entidades participantes, separadamente, vinculam-se a uma ou mais de uma dessas redes.

Os esforços organizativos e de articulação empreendidos pelos agentes sociais para construir e afirmar a pauta urbana nos espaços da institucionalidade da ONU, com a formulação e defesa do direito à cidade, como visto, envolve a participação destacada de entidades e movimentos brasileiros e o esforço de muitas outras organizações que trilharam caminhos diversos em seus contextos de origem.

O exame das organizações vinculadas às redes nos países onde se inserem mostra algumas disparidades quando aos recursos efetivamente presentes. Cabe, portanto, destacar especificidades na trajetória e inserção dessas organizações, tendo em vista a inexistência de uniformidade, inclusive nos recursos acionados nos contextos onde estão presentes. Quanto às redes, a presença nos países pode variar entre casos onde existe apenas um representante no país e casos onde existem redes e entidades locais com forte atividade e naquele contexto também representam a rede, como evidencia a pesquisa da ramificação das redes realizada.¹⁵⁶ Algumas redes como a Weigo e a SDI adotam padrões nas

¹⁵⁵ A Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil é uma rede plural de defesa dos direitos humanos formada por entidades de perfis variados. No rol das organizações com atuação mais direta na política urbana integrante da Plataforma Dhesca encontram-se o Ibase, o Instituto Pólis, a FASE, a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião e a Terra de Direitos. Trata-se de uma rede nacional de defesa dos direitos humanos e reparação nos casos de violação que se articula na esfera internacional por meio da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. Não trata especificamente da pauta urbana mas a presença de entidades vinculadas a essa pauta torna a questão urbana na agenda dessa coletivo. A Plataforma conta com relatorias especializadas para a avaliação do estado da implementação dos direitos humanos, principalmente os direitos econômicos, sociais e culturais (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

¹⁵⁶ O levantamento das ramificações das redes nos países onde informam estarem presentes foi realizado com o objetivo identificar a quantidade e os perfis das organizações vinculadas e assim conhecer e qualificar a inserção das redes nos contextos onde desenvolvem as suas atividades. A pesquisa se deparou de início com a dificuldade decorrente da desigualdade dos níveis das informações disponíveis nos sítios institucionais das redes. Para a HIC e a Weigo foi feito levantamento minucioso nos sítios institucionais das organizações relacionadas como participantes da rede, os quais estão em geral disponíveis na língua oficial do país onde exercem as suas atividades, enquadrando-as em tipologias que permitissem o posterior mapeamento. Para a qualificação do perfil das organizações vinculadas à SDI recorreu-se ao sítio institucional e a artigos disponíveis, mas as informações acessadas não permitiram a espacialização dos níveis de inserção com a mesma metodologia, adotando-se na espacialização os critérios da própria rede quanto à qualidade da inserção diante dos seus próprios objetivos. Entre as ONGs observou-se um certo padrão na inserção que se

suas respectivas presenças nos países, confluentes com as suas áreas prioritárias de atuação. Nos casos das ONGs, o problema existe em grau menor, dado que em geral a sua presença decorre do desenvolvimento de projetos em apoio a organizações de base local.

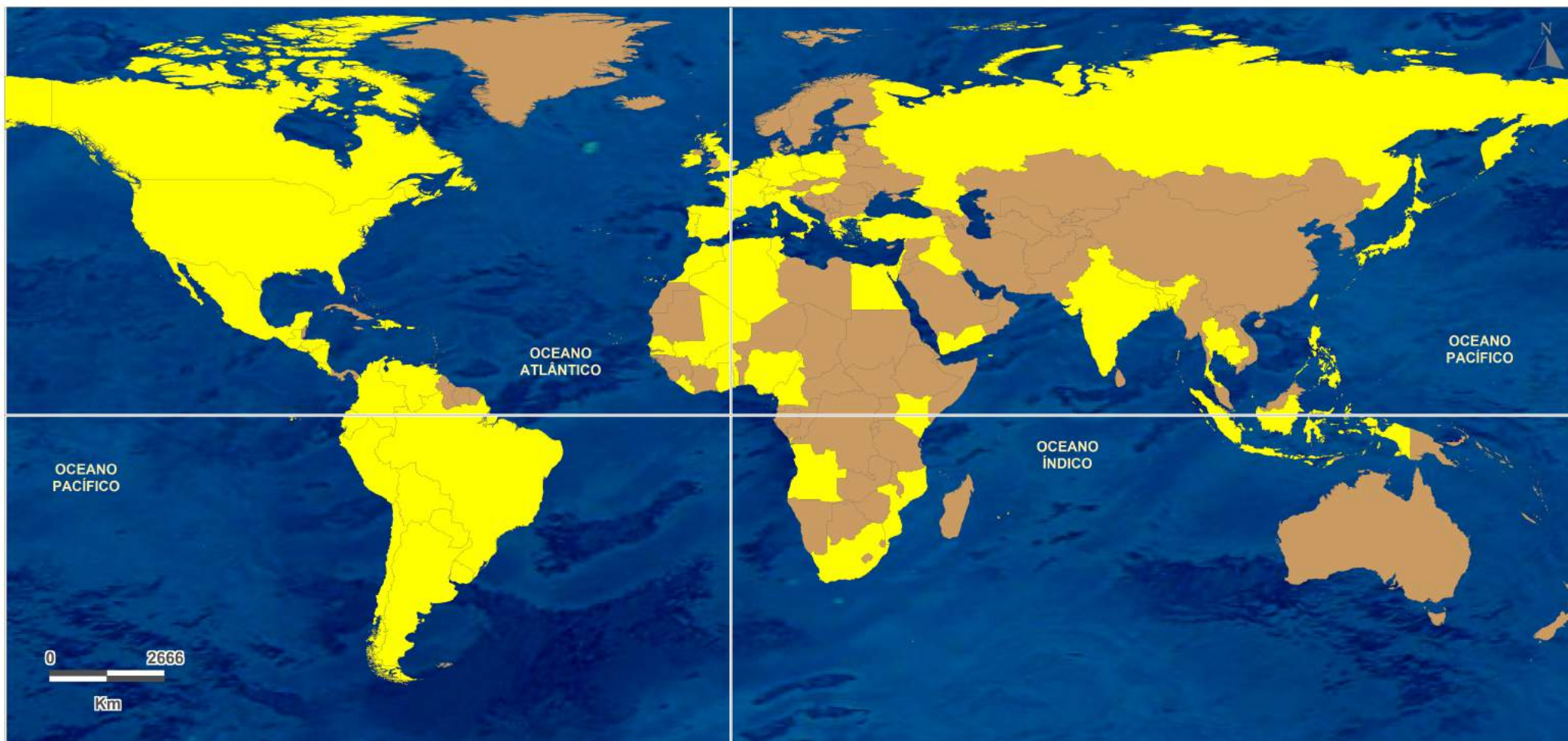
Redes

As redes na maior parte dos países onde estão presentes conectam-se com fóruns, entidades de base local e algumas aceitam membros individuais, com alinhamento de princípios e declaram o respeito à autonomia aos participantes. Constituem campos de articulação de forças, trazendo repertórios contestatórios nas suas agendas, embora nem sempre questionam de forma explícita as bases de produção e reprodução das desigualdades no capitalismo. Dentre as redes citadas propriamente de política urbana, apenas a AIH se diferencia por apresentar de forma mais contundente o seu posicionamento político-ideológico ao afirmar o propósito construir um “outro mundo possível começando pela conquista do direito à moradia e à cidade sem fronteiras[...]”. Apresenta um perfil mais fechado quanto ao alinhamento programático e ideológico e declara expressamente em seus documentos não aceitar doações de governos ou empresas como forma de manter a sua independência. Em seu sítio institucional informa que o plano de atividades da rede é aprovado em assembleias periódicas e “é coordenado por uma estrutura democrática” (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, 2017), mas não apresenta informação sobre a condução e regras dos processos decisórios. É uma rede de formação basista organizada por meio de federações e se autodefine como:

[...] uma rede global de organizações e de movimentos sociais de habitantes, comunidades, inquilinos, proprietários de moradias precárias, sem teto, ocupantes de barracas, cooperativas, povos indígenas e bairros populares. É um movimento intercultural, incluyente, autónomo, independiente, autogerido, solidário e aberto à coordenação com outras organizações irmãs que perseguem os mesmos fins (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, 2017).

A distribuição espacial da presença da rede nos países mostra articulações amplas no norte e sul globais como pode ser observado no **Mapa 3 – Países com Presença da Alianza Internacional de Habitantes**.¹⁵⁷ A rede centra as suas atividades no apoio a comunidades locais contra despejos forçados e utiliza para isso recursos de comunicação na articulação e difusão de ideias sobre política urbana em uma tentativa de ampliar o universo de interlocutores. Um dos projetos de comunicação da rede mobiliza tradutores voluntários com o objetivo de ampliar o alcance da pauta urbana (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, 2017). Os dados e informações institucionais disponíveis da AIH não permitem qualificar a sua presença nos países onde possui representantes. O acesso à documentação da rede mostra o apoio a comunidades em situações de violação do direito à moradia e a realização de campanhas sistemáticas contra despejos forçados. É hoje a principal rede de articulação do Tribunal Internacional de Despejos nos grandes eventos internacionais.

¹⁵⁷ No seu sítio eletrônico a AIH não apresenta a lista de agentes integrantes da rede e também não estabelece o recorte da abrangência da sua atuação. A espacialização da presença da rede nos países aqui trazida, resulta de pesquisa em notícias e postagens realizadas no sítio oficial e, portanto é, além de imprecisa, certamente falha. Deve ser observada, portanto, como uma aproximação da sua inserção nos países.



PAÍSES COM PRESENÇA DA ALIANÇA INTERNACIONAL DE HABITANTES (AIH)

África - Angola, Argélia, África do Sul, Burquina Faso, Camarões, Egito, Gana, Libéria, Mali, Marrocos, Moçambique, Nigéria, Quênia, Senegal, Togo, Tunísia.

América - Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

Ásia - Bangladesh, Camboja, Filipinas, Iêmen, Iraque, Israel, Índia, Japão, Líbano, Nepal, Palestina, Tailândia, Taiwan

Europa - Alemanha, Bélgica, Escócia, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Hungria, Inglaterra, Irlanda, Itália, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Suíça.

Países Transcontinentais - Azerbaijão, Casaquistão, Geórgia, Rússia, Turquia (Ásia e Europa), Indonésia (Ásia e Oceania).

Fontes: <http://www.habitants.org/>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 3 - PAÍSES COM PRESENÇA DA ALIANÇA INTERNACIONAL DE HABITANTES

Elaboração própria.

Com uma ampla teia de articulações com movimentos de base e ONGs, a HIC consegue estabelecer vínculos em diferentes áreas programáticas e transita de uma forma mais ampla entre as diversas entidades e redes¹⁵⁸ e no espaço da ONU. Com base em princípios como solidariedade, justiça social, equidade de gênero e sustentabilidade ambiental, a rede orienta-se na perspectiva da promoção de direitos humanos no campo e na cidade. Está presente na Europa, Ásia, África Francófona, América do Norte, Oriente Médio/Norte da África, América Latina/Caribe como pode ser visto no **Mapa 4 – Países com Presença da Habitat International Coalition**.

Graus diferentes de inserção são observados a partir da identificação dos tipos e quantidade de entidades vinculadas à rede nos países onde se faz presente. O **Mapa 5 – Inserção das Entidades Integrantes da Habitat International Coalition nos Países** qualifica a presença da rede.

A HIC conta na sua estrutura com um Conselho, a Assembleia Geral com uma Secretaria Geral que operam conforme disposições estabelecidas na sua Constituição (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2017a). A Assembleia Geral reúne-se pelo menos uma vez por ano e elege o Conselho com mandato de quatro anos, podendo ser prorrogado. O Conselho é formado pela presidência, membros regionais (um por região), um representante de movimento social, um representante de movimento de mulheres ou feminista e um representante de grupos e minorias. A Secretaria Geral é responsável pelas ações de apoio ao funcionamento do Conselho e da Assembleia Geral e pela gestão financeira da rede e fica sediada na região de residência do membro designado para a função (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2017a). Nos processos decisórios e na própria estrutura organizacional e de funcionamento da rede há declaradamente o cuidado de contemplar as diversas regiões e garantir o equilíbrio de gênero nas representações. A rede apresenta, entretanto, condições de organização diferenciadas nas regiões e países onde está presente, como comenta o representante da HIC na Europa:

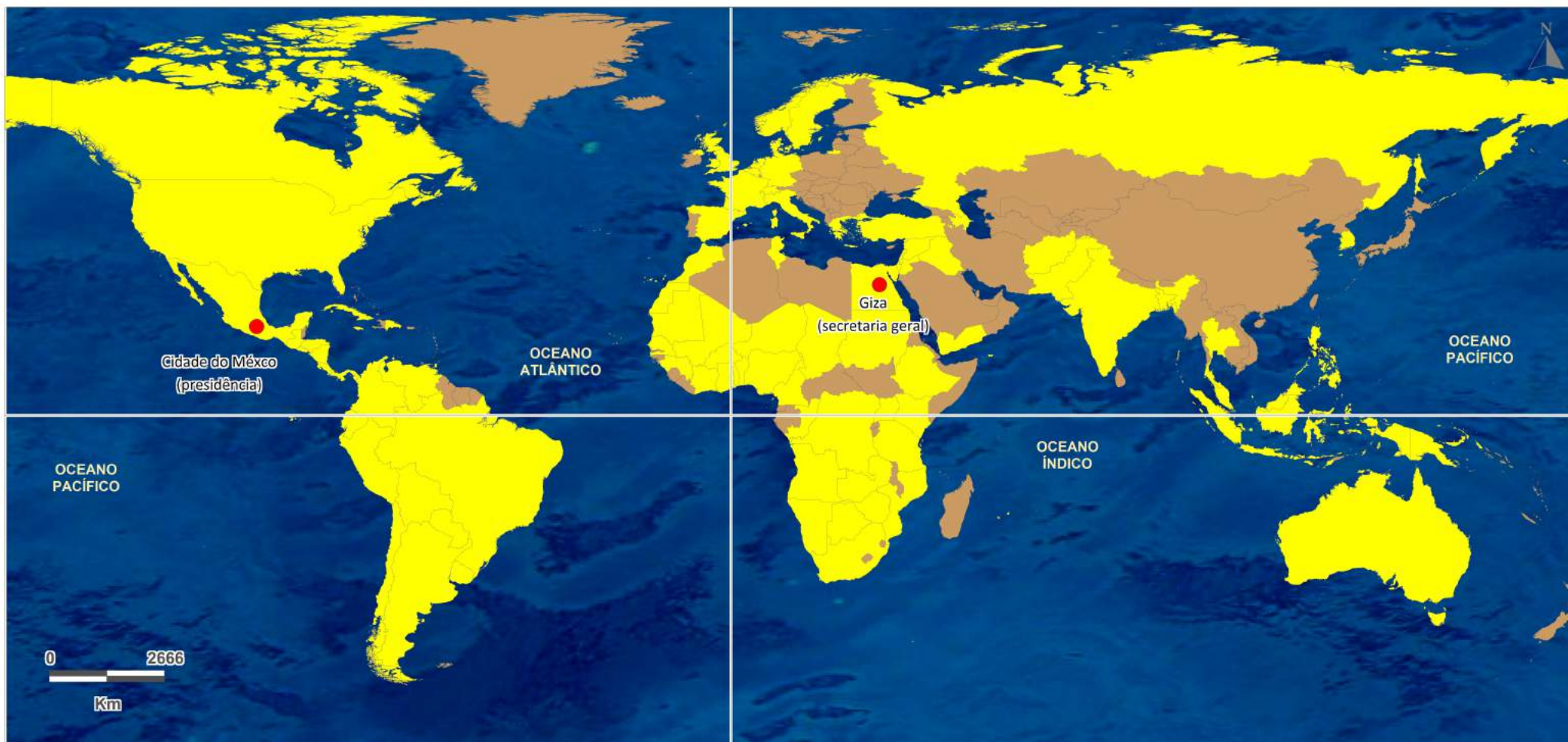
Na Europa está totalmente desarticulada, mas tem indivíduos muito ativos. Como região é uma coisa, como local é outra coisa. A América Latina está bem

¹⁵⁸ Integram a HIC as seguintes organizações brasileiras: CEARAH Periferia, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Confederação Nacional de Associações de Moradores, FASE, Fundação Bento Rubião, Instituto de Estudos Socioeconômicos, MNLM, Instituto Pólis, MDF, Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e UNMP (HABITAT INTERNATIONAL COALITION AMÉRICA LATINA, 2017).

organizada. [...]E, na Ásia, na Índia, você tem uma oficina que está fazendo um trabalho sobre despejos, bem interessante, e no Cairo tem uma presença com vários grupos.¹⁵⁹

Para a HIC a pauta do direito à cidade é estratégica mas não consensual nos seus termos específicos diante da não incorporação direta da dimensão rural, o que cria uma certa dificuldade de mobilização de parte dos agentes da sua rede, ligados à pauta dos assentamentos rurais, comunidades tradicionais e outras. Na sua plataforma de ação, como rebatimento dos princípios, colocam-se em lugar central o direito à moradia e à terra, sustentabilidade e equidade de gênero, além do direito à cidade.

¹⁵⁹ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

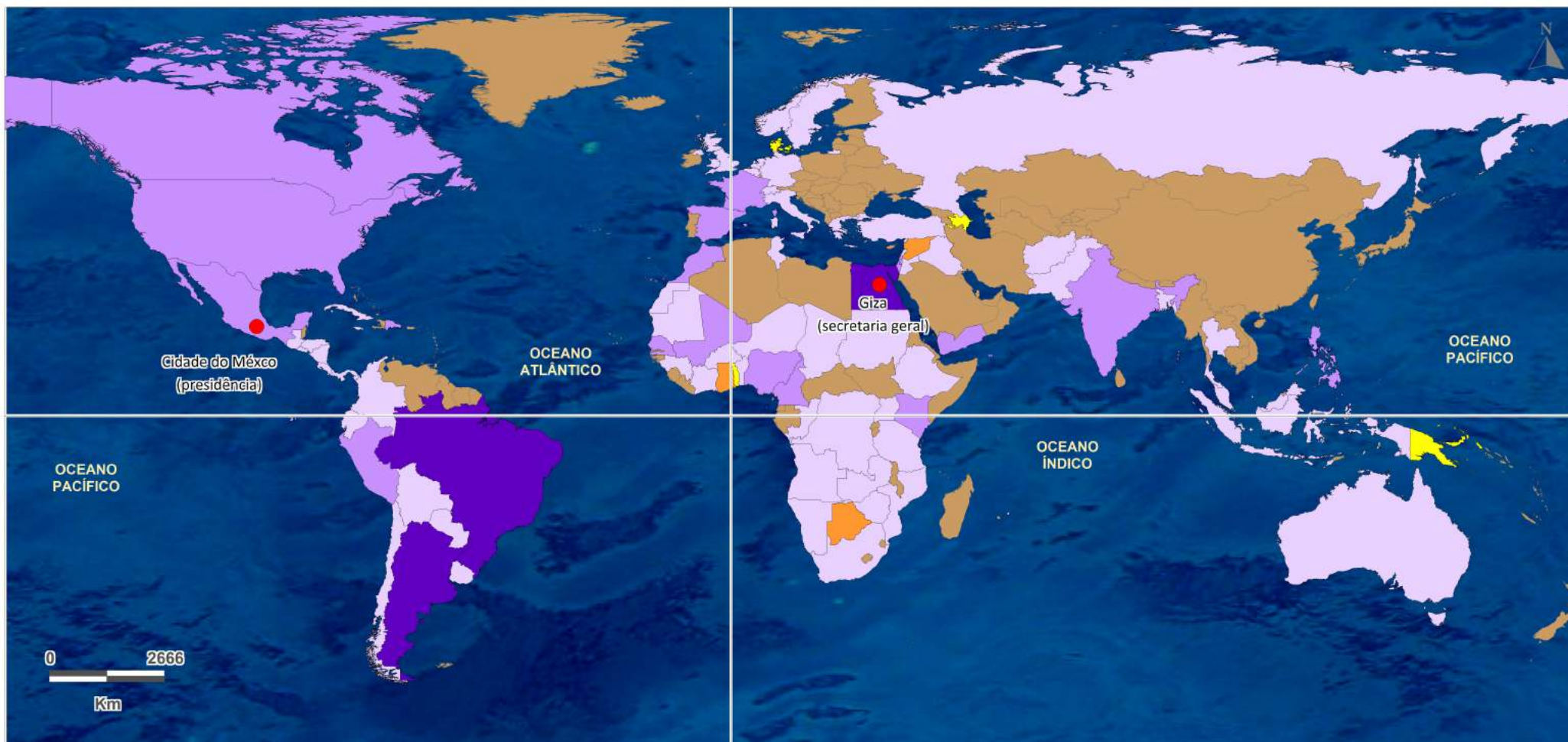


PAÍSES COM PRESENÇA DA HABITAT INTERNATIONAL COALITION

- África** - Angola, África do Sul, Benim, Botswana, Burquina Faso, Camarões, Chade, Congo, Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Gana, Guiné, Mali, Marrocos, Maurícia, Mauritània, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, Saara Ocidental, Senegal, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.
- América** - Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.
- Ásia** - Afeganistão, Bangladesh, Barém, Coreia do Sul, Filipinas, Hong Kong, Iêmen, Iraque, Israel, Índia, Jordânia, Líbano, Malásia, Palestina, Paquistão, Síria, Tailândia.
- Europa** - Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Escócia, Espanha, França, Grécia, Holanda, Inglaterra, Irlanda do Norte, Itália, Noruega, País de Gales, Suécia, Suíça.
- Oceania** - Austrália, Nova Guiné.
- Países Transcontinentais** - Azerbaijão, Rússia, Turquia (Ásia e Europa), Indonésia (Ásia e Oceania).

Fontes: <http://www.hic-gs.org/membersandfriends.php>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 4 - PAÍSES COM PRESENÇA DA HABITAT INTERNATIONAL COALITION
 Elaboração própria.



INSERÇÃO DAS ENTIDADES INTEGRANTES DA HABITAT INTERNATIONAL COALITION NOS PAÍSES

Presença de ONGs e outras organizações sociais, movimentos sociais e redes, entidade profissional e associativa de profissionais

- 1 a 5 (62 países)
- 6 a 15 (18 países)
- Acima de 15 (3 países)

Apenas instituições de ensino, pesquisa e extensão, membros individuais ou sem membros fixos.



Apenas empresas privadas, fundações, Instituição financeira, órgãos governamentais



Fontes: Sites institucionais das entidades

Redes amplas como a HIC permeiam com mais facilidade o ambiente institucional das relações internacionais. Poder estar nos espaços – corredores, reuniões e conferências - representa a única possibilidade eficaz de convencimento e sensibilização ou *advocacy*, na “língua” compreendida nos espaços da ONU e adotada pelos representantes da sociedade civil para influenciar na esfera internacional ou incidir, como frequentemente os agentes da sociedade civil nominam essa ação. É também condição de reconhecido valor pelos agentes da rede, por atribuir poder de representação coletiva e interlocução, sobretudo face à reduzida representatividade do campo da política urbana no ambiente da ONU:

Com status consultivo na ONU (a HIC) constitui uma voz fundamental na definição, promoção e defesa do direito à moradia no âmbito internacional. Além disso, coloca-se como plataforma na formulação de estratégias de atores não governamentais para incidir na formulação de políticas públicas e programas em temas de assentamentos humanos e moradia (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2017a).¹⁶⁰

Entre as redes, as articulações são construídas para fortalecer as organizações vinculadas e atuar no ambiente internacional para influenciar na construção das agendas dos organismos internacionais e ainda acompanhar a efetivação dos compromissos estabelecidos. A HIC, por exemplo, define como linhas estratégicas de agência o reforço da articulação dos seus membros, inclusive com outras redes; o apoio ao fortalecimento das organizações de base e incidência nas políticas globais de moradia e direito à cidade. Para isso, a rede possui uma estrutura descentralizada e com grande capilaridade. A HIC atribui grande importância aos espaços oficiais, mas entende as limitações e a insuficiência dos documentos produzidos, até mesmo dos tratados.¹⁶¹ Nessa linha, guarda presença nos espaços institucionais, mas articula e apoia movimentos de rua e outras formas de luta social.¹⁶²

Em suas articulações mais cotidianas, os movimentos sociais e ONGs integrantes do FNRU ou com algum grau de articulação com este coletivo se vinculam à HIC ou à AIH.

¹⁶⁰ *Con status consultivo frente a la ONU, constituye una voz fundamental en la definición, promoción, defensa y concreción del derecho a la vivienda a nivel internacional. A la vez, sirve como plataforma en la formulación de estrategias de los sectores no gubernamentales para incidir en la formulación de políticas públicas y programas en materia de asentamientos humanos y vivienda (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2017a).*

¹⁶¹ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁶² Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

Procuram aderir a redes transnacionais por afinidade ideológica ou programática vinculando-se a uma das duas redes. No Brasil as entidades e movimentos cujos dirigentes são filiados ou simpatizantes do PT, a exemplo da UNMP e CMP, estão ligadas à HIC, enquanto aquelas próximas ao PCdoB, como a Conam, por exemplo, estabelecem relações com a AIH.

Duas outras importantes redes envolvendo temas urbanos são a Slum/Shack Dwellers International (SDI), e a Weigo.

A SDI se define como uma rede de federações de organizações de base com origem na Ásia¹⁶³ em 1996. Atua, segundo SDI (2017), “como uma articulação de representação dos pobres urbanos, dos sem-teto e dos posseiros de cerca de 30 países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina”. McFarlane (2006, p.3), em seu estudo sobre as práticas da SDI a define como “uma rede transnacional de organizações da sociedade civil que trabalham com a pobreza urbana”. De acordo com o mesmo autor, a SDI constitui uma “rede de aprendizagem”¹⁶⁴ estruturada por “intercâmbios horizontais”¹⁶⁵, os quais “envolvem pequenos grupos de pobres urbanos que viajam de um assentamento urbano para outro para compartilhar conhecimento no que equivale a um processo informal de aprendizagem.” Adota táticas de poupança diária e articulação de empréstimos, exposição de modelos de casas e blocos sanitários em tamanho real, e o que chamam de “enumeração”, um diagnóstico do assentamento elaborado com o objetivo de demonstrar a situação da comunidade em diversos aspectos (sociais, econômicos etc.) e tornar essas comunidades visíveis aos poderes públicos. McFarlane (2006, pp. 14-15, tradução nossa) assim define as estratégias de enumeração:

Nas enumerações, grupos de pobres urbanos organizam comunidades de favelas em *clusters*, mapeiam os *clusters* e coletam dados sobre esses clusters com base em informações familiares que variam conforme número de ocupantes e a presença de *ration cards*, padrões de migração e custos de transporte para o trabalho. Os documentos são produzidos em torno de estatísticas, gráficos, tabelas e gráficos que ajudam a criar uma base para a justificativa de certas reivindicações, em particular através de seu status como conhecimento quantitativo que fala a língua do Estado. Os dados visam a influenciar negociações com autoridades, que geralmente citam, por exemplo, a falta de dados sobre o número de pessoas em assentamentos, o período de permanência em assentamentos, cuidados de saúde e provisão de educação, emprego e assim por diante, uma vez que a são imprecisas

¹⁶³ A SDI foi constituída a partir do processo de transnacionalização da Coalizão Asiática para os Direitos da Habitação (CADH). (PATEL; BURRA; D'CRUZ, 2001)

¹⁶⁴ “[...]learning network [...]”

¹⁶⁵ “[...]structure of, horizontal exchanges [...]”

nos censos estaduais. Essas lacunas de dados geralmente geram preconceitos sobre os pobres - como a noção de que eles são inoperantes, ou que são geralmente transitórios - que muitas vezes justificam a demolição de favelas ou a inação política.¹⁶⁶

Para McFarlane (2006) as enumerações constituem recursos para reposicionar as comunidades como qualificadas e capazes de interferir no próprio desenvolvimento e também uma forma de construção de representações na constituição da própria rede e nas cidades onde a trabalha, além de viabilizar a troca de experiência entre as federações de comunidades pobres urbanas. As trocas de experiências entre comunidades locais e de diferentes cidades e países possibilitaram, segundo Patel, Burra e D'Cruz (2001)¹⁶⁷, a associação de conhecimentos, experiências e o fortalecimento das ligações entre as federações dos países onde está presente. A rede é formada pelas federações, constituídas com o seu apoio, e por ONGs.

A SDI lida hoje com contradições do seu crescimento como rede transnacional, apresentadas como desafios em constante avaliação pela rede. O crescimento e maior aproximação com os programas da ONU e do Banco Mundial¹⁶⁸ tensionam os seus princípios de promoção do protagonismo das lideranças de base, frente a algumas dificuldades relacionadas à padronização de procedimentos, requisitos de financiamento, equilíbrio entre o trabalho de base local e a incidência global etc. Como apontam Patel, Burra e D'Cruz (2001), a SDI tornou-se uma rede de ONGs e de organizações de base e com isso lida com o desafio de evitar que as ONGs tornem-se empecilhos para o crescimento das organizações de pessoas autônomas.

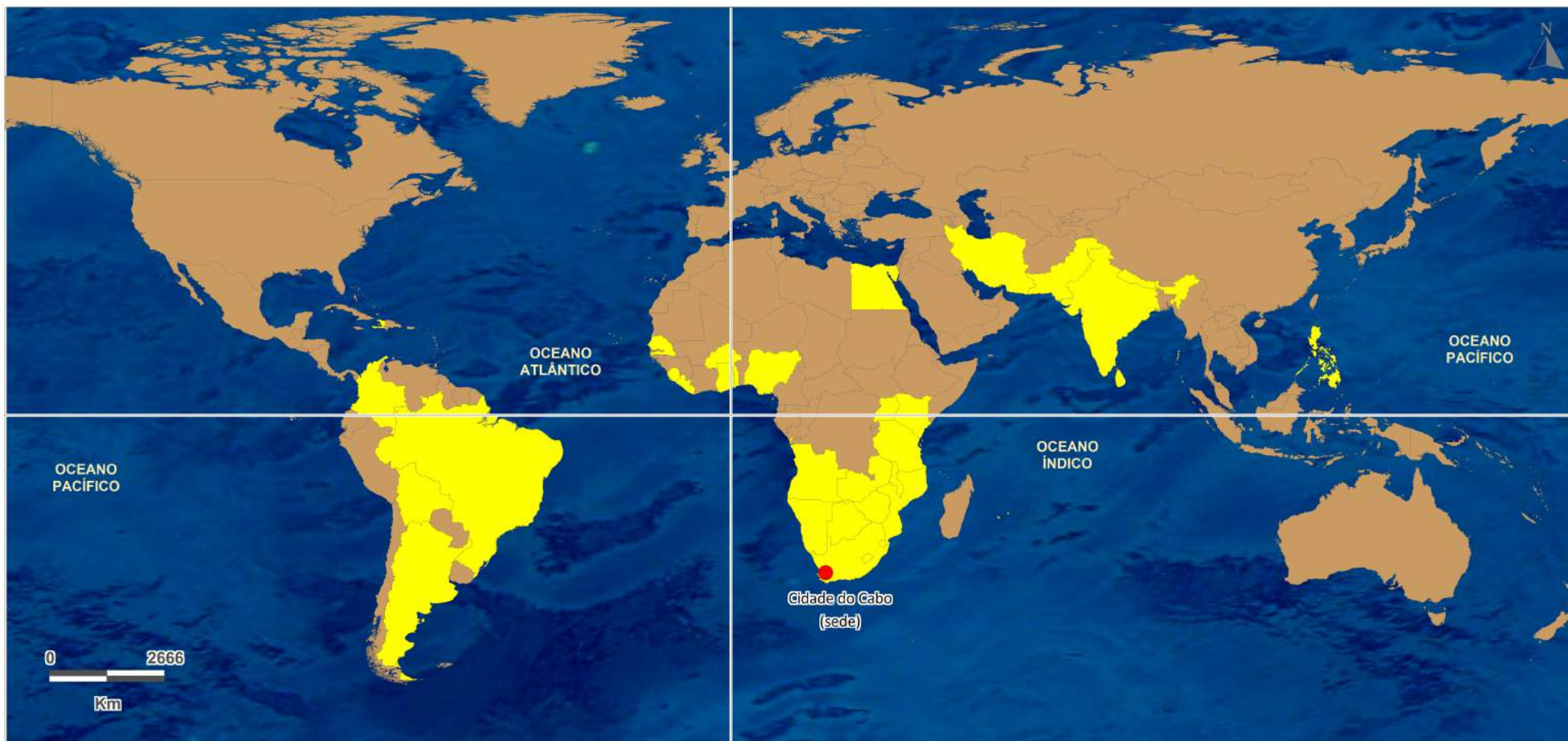
A inserção da SDI nos países é apresentada no **Mapa 6 – Países com Presença da Slum/ Shack, Dwellers International (SDI)**. A SDI qualifica a sua inserção nos contextos onde

¹⁶⁶*In enumerations, groups of the urban poor organise slum populations into clusters, map the clusters, and collect data about these clusters based on household information ranging from number of occupants and the presence of ration cards, to migration patterns and costs of transport to work. Documents are produced around statistics, charts, tables and graphs that help create a basis for authority to certain claims, in particular through its status as quantitative knowledge that speaks the language of the state. The data is aimed at influencing negotiations with authorities, who often cite, for instance, a lack of data on the number of people in settlements, length of stay in settlements, health care and education provision, employment, and so on, as information difficult to get to through state censuses. These data gaps often inform prejudices about the poor - such as the notion that they do not work, or that they are highly transitory - that often help justify slum demolition or political inaction.*

¹⁶⁷ Os autores fazem parte da Society for Promotion of Area Resource Centres (SPARC), uma ONG que congrega federações da Ásia e faz parte da rede SDI.

¹⁶⁸ Desde o início dos anos 2000 a SDI estabelece relações mais diretas com a Cities Alliance e participa da Voices of the Poor, uma rede de organizações globais de base apoiada pelo Banco Mundial.

está presente, a partir do grau de organização dos coletivos apoiados pela rede, conforme três estágios: 1) Federações Maduras, definidas como aquelas que atingiram escala nacional ou municipal e trabalham com governos para cumprir os seus objetivos; 2) Federações Emergentes, definidas como aquelas em fase inicial de construção de coletivos de poupança, mas ainda não federados, e que não alcançaram escala de toda a cidade e ainda estão por desenvolver articulações com instituições públicas e outros agentes e 3) Ligações de Solidariedade, que abarca aquelas ainda em processo de aprofundamento de mecanismos colaborativos. O **Mapa 7 – Estágios de Organização das Entidades vinculadas à SDI**, qualifica a inserção da rede nos países.

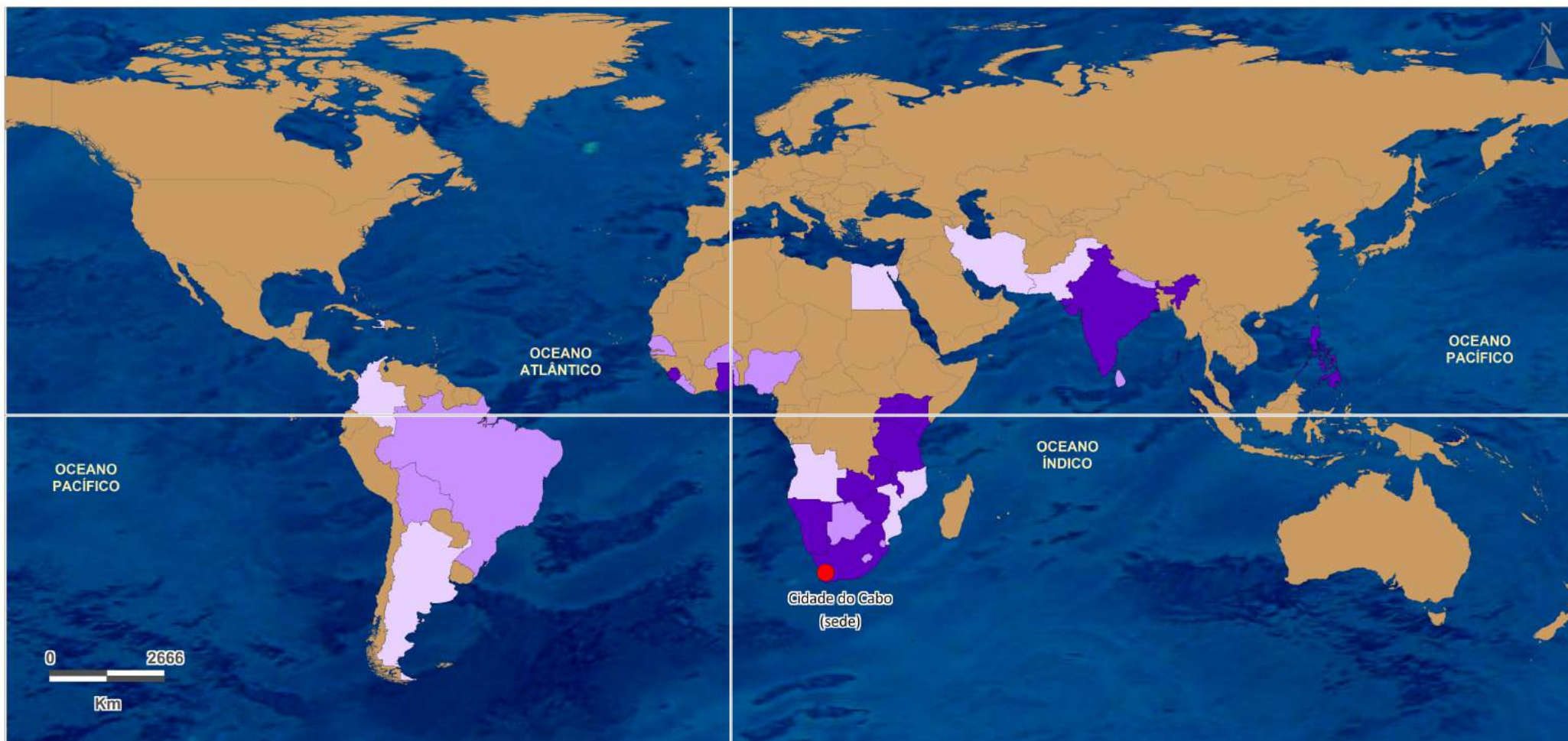


PAÍSES COM PRESENÇA DA SLUM/ SHACK DWELLERS INTERNATIONAL (SDI)

- África** - África do Sul, Angola, Botswana, Burquina Faso, Egito, Gana, Lesoto, Libéria, Malawi, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Senegal, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Uganda Zâmbia, Zimbabwe
- América** - Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Haiti
- Ásia** - Filipinas, Irã, Índia, Nepal, Paquistão, Sri Lanka

Fontes: <http://www.knowyourcity.info/affiliates>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 6 - PAISES COM PRESENÇA DA SLUM/ SHACK, DWELLERS INTERNATIONAL (SDI)
 Elaboração própria.



ESTÁGIOS DE ORGANIZAÇÃO DAS ENTIDADES VINCULADAS À SDI

- Ligações de solidariedade com a SDI. (8 países)
- Federações emergentes (12 países)
- Federações maduras (12 países)

Fontes: SDI, 2018

MAPA 7 - ESTÁGIOS DE ORGANIZAÇÃO DAS ENTIDADES VINCULADAS À SDI
Elaboração própria.

A Wiego é outra importante rede da Plataforma Global pelo Direito à Cidade. Embora essa rede defina “políticas urbanas” como um de seus eixos prioritários, mesmo neste eixo centra as suas ações no trabalho informal, prioritariamente de mulheres:

Mulheres no Emprego Informal: Globalizando e Organizando (WIEGO) é uma rede global de ação-pesquisa-política que procura melhorar o status dos trabalhadores pobres na economia informal, especialmente mulheres. O fortalecimento econômico dos trabalhadores pobres, especialmente mulheres, na economia informal é a missão central da WIEGO. Nós acreditamos que todos os trabalhadores devem ter iguais oportunidades econômicas e direitos, bem como serem capazes de determinar as condições dos seus trabalhos e das suas vidas (WEIGO, 2016, tradução nossa).

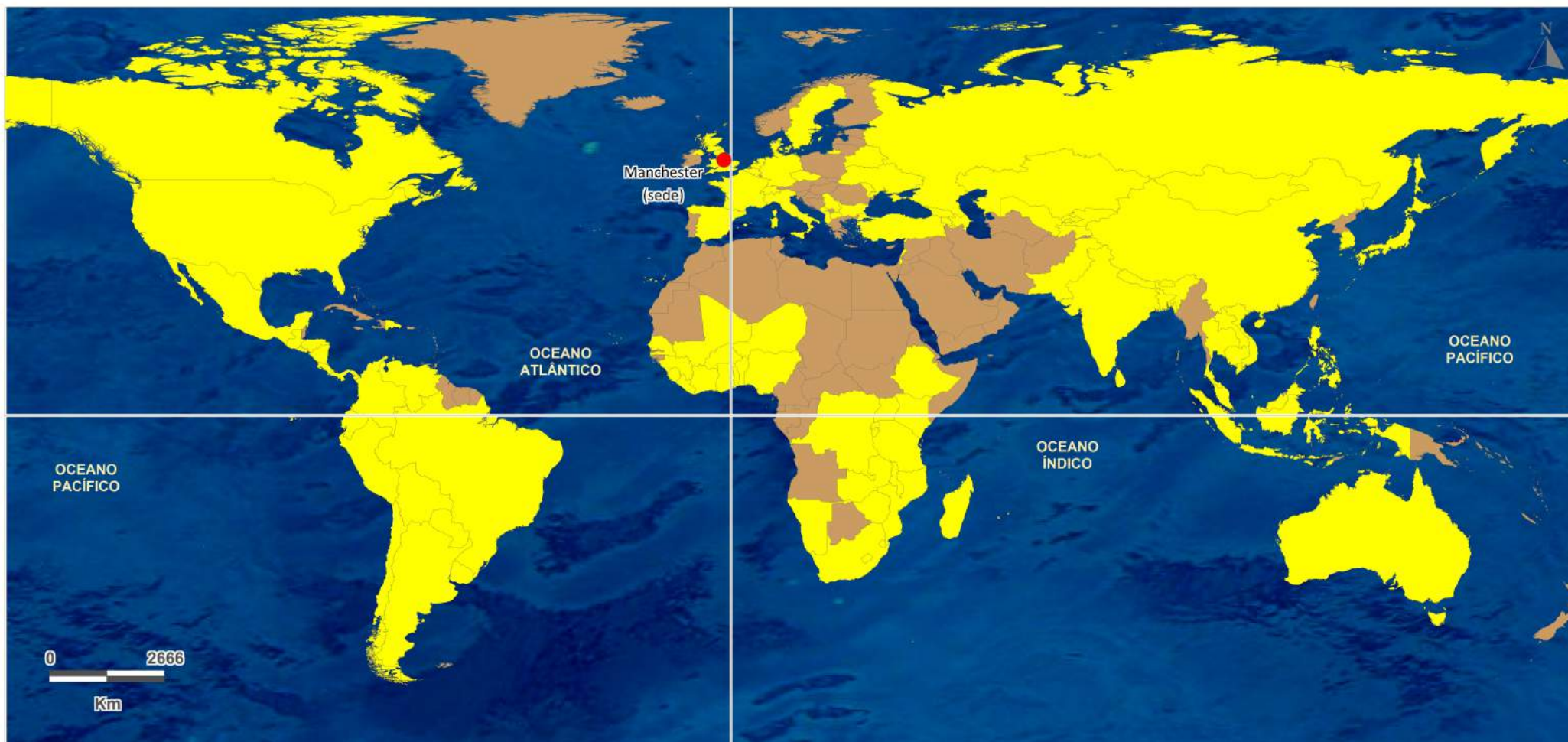
O programa de políticas urbanas busca entender, destacar e abordar como as diferentes áreas funcionais do planejamento, as políticas e a legislação urbana afetam as diversas categorias de trabalhadores urbanos na economia informal. O programa trabalha também para corrigir a distorção que existe em políticas públicas contra comerciantes de rua e estabelecer seu direito de vender. Trabalha, nesse sentido, para melhorar os serviços para os comerciantes e os ajuda a se organizar e colocar suas demandas para os planejadores urbanos. Dentro deste programa está sendo desenvolvido um projeto sobre gênero e resíduos (WEIGO, 2017, tradução nossa).

É expressiva na rede a presença de coletivos de cooperativas e entidades de trabalhadoras (e eventualmente trabalhadores), inclusive sindicais, com atuação nas áreas de reciclagem, trabalho doméstico, vendedores ambulantes e de mercado e outros. Em diversos países a rede trabalha com organizações vinculadas à International Domestic Workers Federation (IDWF)¹⁶⁹ e à StreetNet International¹⁷⁰. Na América Latina a Weigo apoia entidades e federações vinculadas também à Red Latinoamericana de Recicladores (Red Lacre). Em alguns países como o Chile, Argentina, Moçambique, Quênia, Espanha e outros, a rede desenvolve diretamente trabalhos com as entidades locais, sem mediação de federações ou redes mais amplas. Em alguns países, como Canadá e França a rede é representada apenas por membros individuais e em alguns casos, como em Uganda, Palestina e Líbano a rede não possui membros fixos.

A inserção da Weigo nos países é apresentada no **Mapa 8 – Países com Presença da Women in Informal: Employment, Globalizing and Organizing (Wiego)**. O **Mapa 9 – Inserção das Entidades Integrantes da Weigo nos Países** qualifica a presença da rede nos países.

¹⁶⁹ A IDWF contava em 2016 com 59 entidades filiadas distribuídas em 47 países.

¹⁷⁰ Em 2015 a StreetNet International contava com entidades filiadas em 45 países da África, Ásia, Américas e Europa Oriental.



PAÍSES COM PRESENÇA DA WOMEN IN INFORMAL: EMPLOYMENT GLOBALIZING AND ORGANIZING (WIEGO)

África - África do Sul, Benim, Burundi, Burquina Faso, Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Guiné, Lesoto, Libéria, Madagascar, Mali, Moçambique, Malawi, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

América - Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

Ásia - Armênia, Bangladesh, Butão, Camboja, China, Coreia do Sul, Filipinas, Hong Kong, Índia, Japão, Laos, Líbano, Malásia, Maldivas, Mongólia, Nepal, Palestina, Paquistão, Quirquístão, República da Coreia, Sri Lanka, Tailândia, Tajiquistão, Uzberquistão, Vietnã.

Europa - Albânia, Alemanha, Bélgica, Bielorrússia, Bulgária, Dinamarca, Escócia, Espanha, França, Inglaterra, Irlanda do Norte, Itália, Macedónia, Moldávia, Montenegro, Países Baixos, País de Gales, República Checa, Sérvia, Suécia, Suíça, Ucrânia.

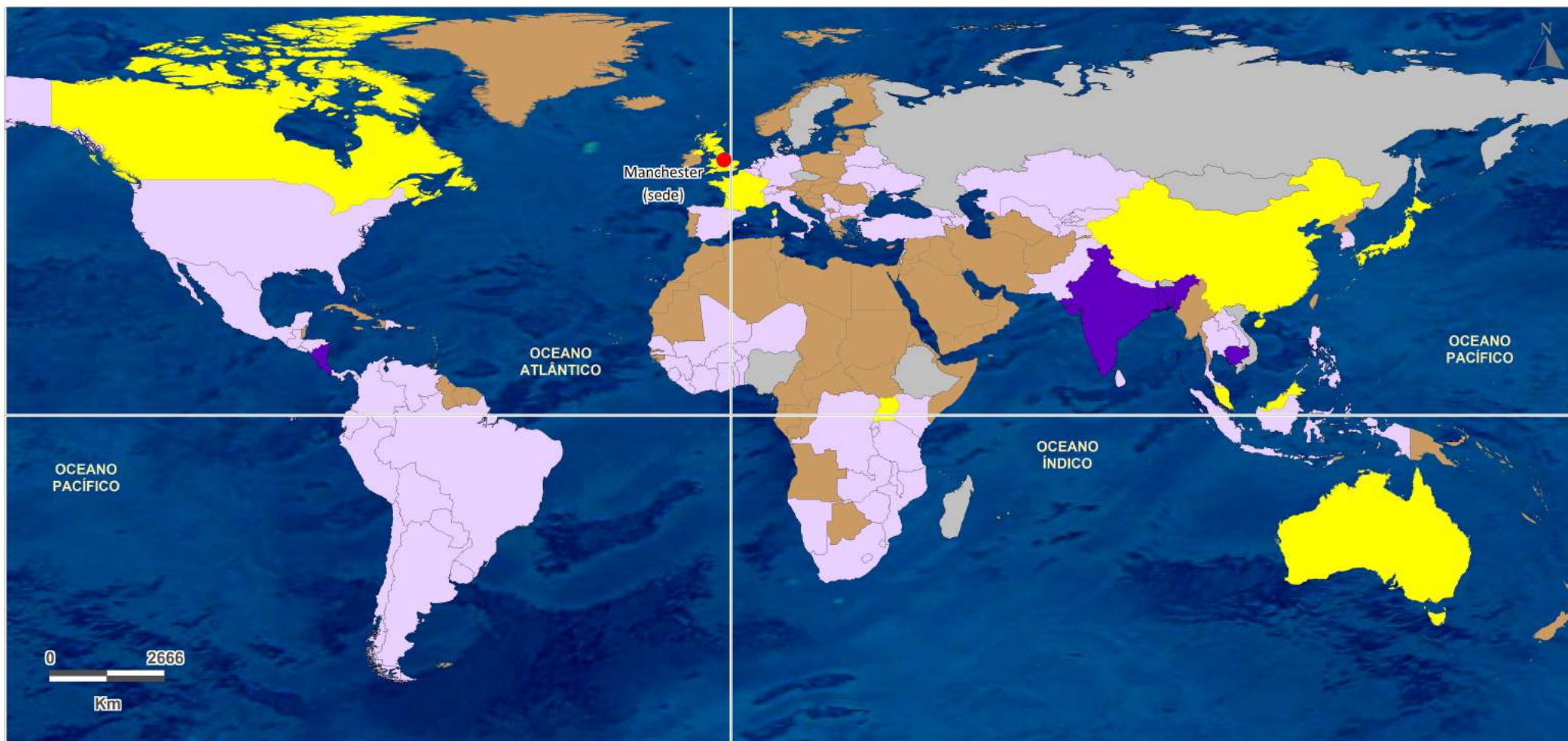
Oceania - Austrália.

Países Transcontinentais - Azerbaijão, Casaquistão, Geórgia, Rússia, Turquia (Ásia e Europa), Indonésia (Ásia e Oceania).

Fontes: <http://www.weigo.org/dashboard/wiego-presence>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 8 - PAÍSES COM PRESENÇA DA WOMEN IN INFORMAL: EMPLOYMENT, GLOBALIZING AND ORNGANIZING (WIEGO)

Elaboração própria.



INSERÇÃO DAS ENTIDADES INTEGRANTES DA WIEGO NOS PAÍSES

Presença de ONGs e outras organizações sociais, movimentos sociais e redes, entidade profissional e associativa de profissionais

- 1 ou 2 (71 países)
- 3 ou 4 (5 países)

Apenas instituições de ensino, pesquisa e extensão, membros individuais ou sem membros fixos.



Sem membros fixos



Fontes: Sites institucionais das entidades

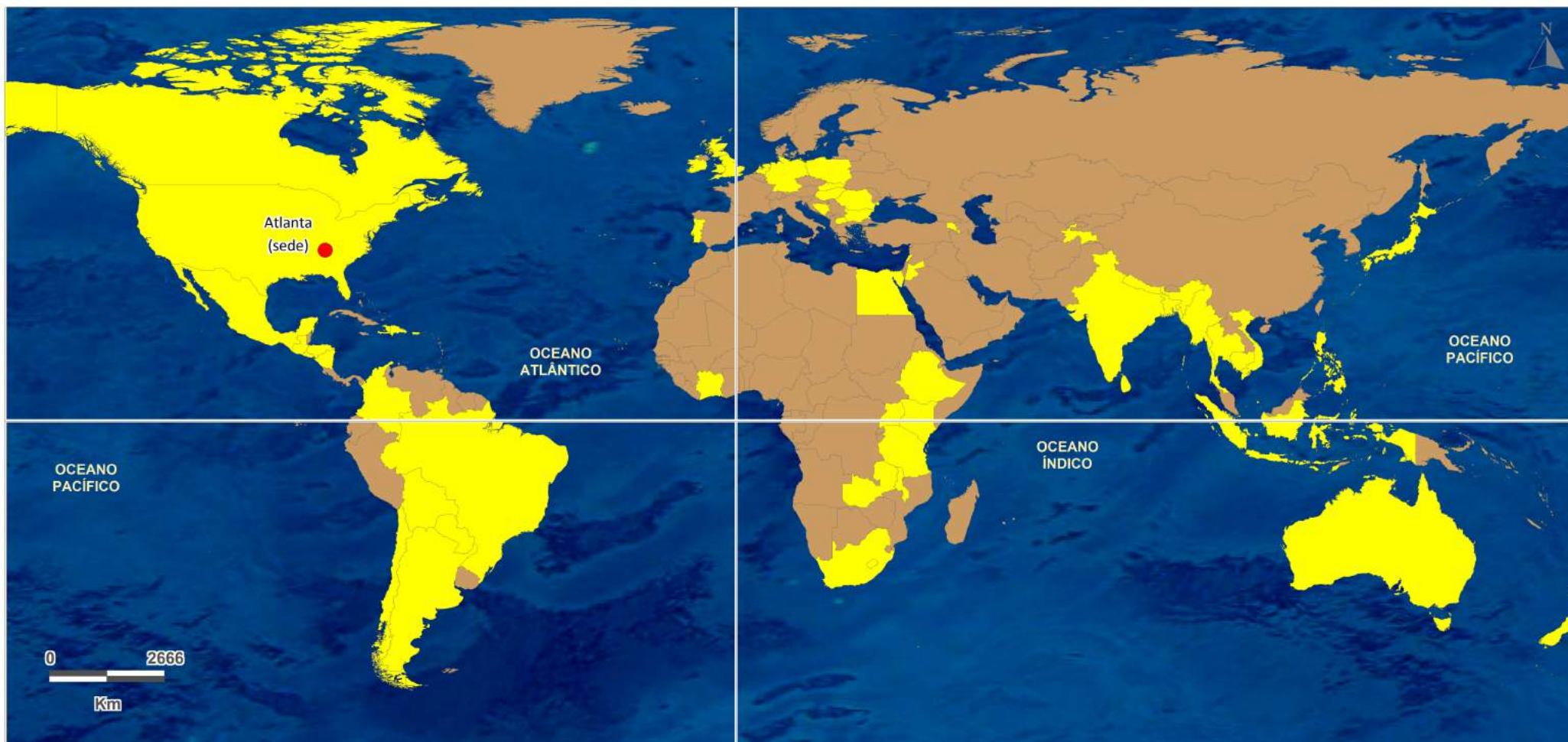
MAPA 9 - INSERÇÃO DAS ENTIDADES INTEGRANTES DA WIEGO NOS PAÍSES
Elaboração própria.

ONGs e outras Organizações Sociais

Nos casos das ONGs internacionais, as sedes locais são conectadas à sede internacional. Essas unidades descentralizadas contam com capacidade adaptativa para alinhar as suas práticas ao contexto onde se inserem. Procuram fincar raízes nos países onde realizam as suas atividades e constroem conexões com diversas entidades de base local e governos e assim, com essa triangulação, se colocam como entidades intermediárias na viabilização de projetos e encaminhamento de pautas contestatórias. Destacam-se na rede a Habitat for Humanity, com sede internacional em Atlanta, nos Estados Unidos, e dois escritórios no Brasil, um em Recife e outro em São Paulo e a ActionAid, com sede em Johannesburgo, na África do Sul.

A Habitat for Humanity é autodefinida como organização internacional que funciona como um ministério cristão de caráter ecumênico e sem fins lucrativos. Está presente em todos os continentes apoiando comunidades na construção ou reconstrução de casas. Desde sua fundação, em 1976, declara ter construído mais de 800 mil casas e atendido a mais de 4 milhões de pessoas. Desenvolve, além disso, trabalho de formação e articulação com outras entidades por meio de redes e fóruns (THE HISTORY OF HABITAT, 2014). Está presente em quase toda a América, no leste da África, em alguns países da Europa, Ásia e tem presença marcante na Oceania como pode ser visto no **Mapa 10 – Países com Presença da Habitat for Humanity**.

Fundada em 1972 e com atuação no Brasil desde 1999, a ActionAid atua nas áreas de segurança alimentar, educação e juventude, direitos da mulher e participação democrática. Nesta última linha de ação busca a “participação ativa de seus cidadãos para reivindicar direitos, questionar políticas públicas e cobrar responsabilidades das instituições.” (ACTIONAID BRASIL, 2017). Na esfera internacional as suas atividades orientam-se pelo combate à desigualdade, situações de conflito e direito à terra (ACTIONAID, 2017b). Está presente nos Estados Unidos, no leste da África, em alguns países da Europa, da Ásia e da Oceania e, curiosamente, na América Latina, desenvolve suas atividades apenas no Brasil, onde implementa projetos e participa da coordenação do FNRU. O **Mapa 11 – Países com Presença da ActionAid** apresenta os países onde a ONG desenvolve as suas atividades.



PAÍSES COM PRESENÇA DA HABITAT FOR HUMANITY

África - África do Sul, Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Lessoto, Malauí, Quênia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia.

América - Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Porto Rico, República Dominicana

Ásia - Armênia, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Hong Kong, Índia, Japão, Jordânia, Líbano, Myanmar, Nepal, Singapura, Sri Lanka, Tailândia, Tadjiquistão, Vietnã.

Europa - Alemanha, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Escócia, Eslováquia, Hungria, Inglaterra, Irlanda, Macedônia, Países Baixos, País de Gales, Polónia, Portugal, Romênia.

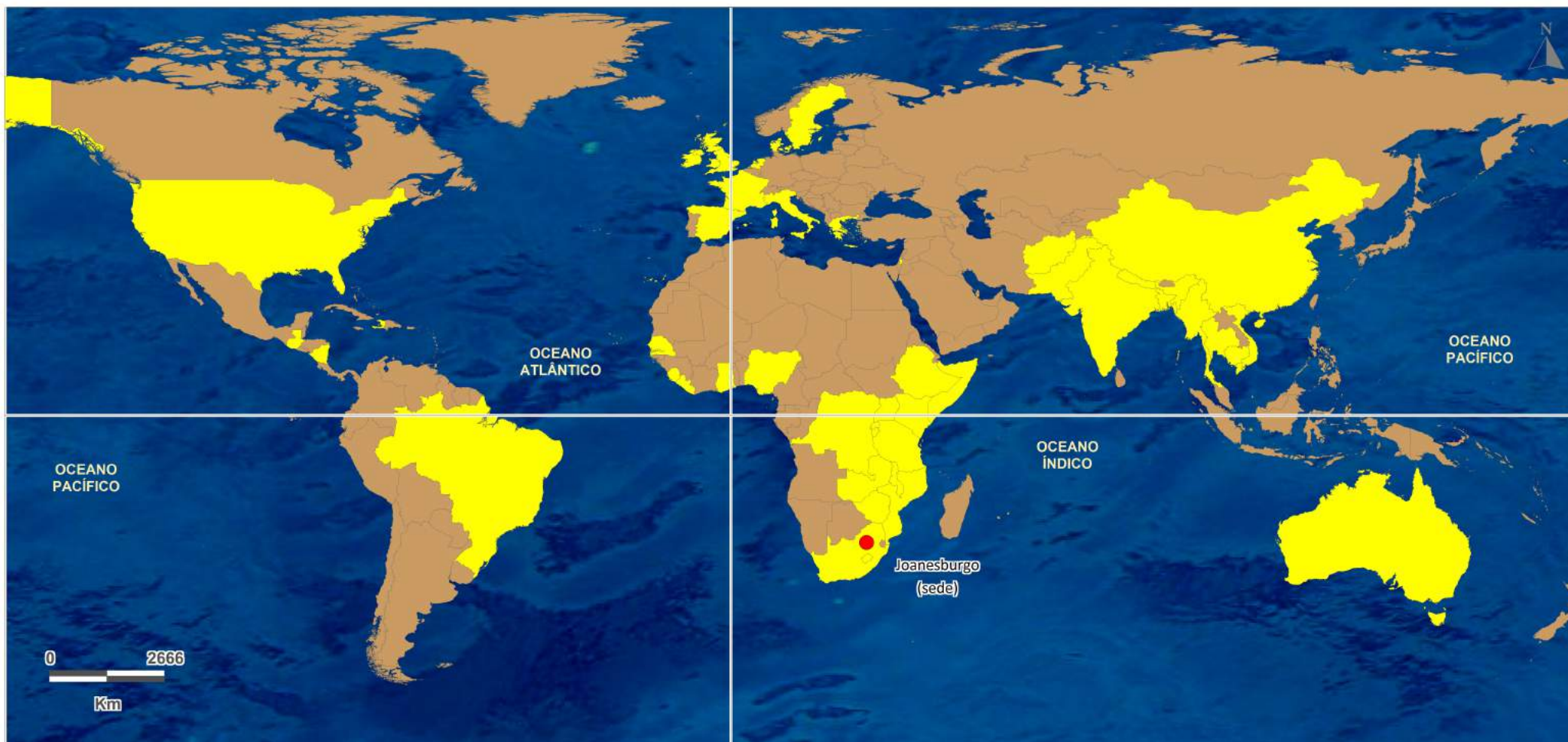
Oceania - Austrália, Nova Zelândia.

Países Transcontinentais - Indonésia (Ásia e Oceania).

Fontes: <http://www.habitat.org/where-we-build>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 10 - PAÍSES COM PRESENÇA DA HABITAT FOR HUMANITY

Elaboração própria.



PAÍSES COM PRESENÇA DA ACTIONAID

África - África do Sul, Burundi, Etiópia, Gâmbia, Gana Lesoto, Libéria, Malawi, Moçambique, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbabue.

América - Brasil, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Nicarágua

Ásia - Afeganistão, Bangladesh, Camboja, China, Índia, Myanmar, Nepal, Palestina, Paquistão, Tailândia, Vietnã.

Europa - Dinamarca, Escócia, Espanha, França, Grécia, Inglaterra, Irlanda, Irlanda do Norte, Itália, Países Baixos, País de Gales, Suécia.

Oceania - Austrália.

Fontes: <http://www.actionaid.org> acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 11 - PAÍSES COM PRESENÇA DA ACTIONAID
Elaboração própria.

Outra organização da rede é a We Effect, antigo Centro Cooperativo Sueco, fundada em 1958 com o apoio do governo sueco. Define-se como organização social e desenvolve ações voltadas para a formação de cooperativas e articulação comunitária na perspectiva de redução da pobreza. Realiza atividades nas áreas de desenvolvimento rural, habitação, igualdade de gênero e acesso à terra, em países da América Central, América Latina, Ásia, leste da África e alguns países da Europa, inclusive a Suécia, conforme **Mapa 12 – Países com Presença da We Effect.**

Com declarada autonomia frente ao Estado e personalidade jurídica, além de credibilidade, as ONGs firmam “parcerias” com governos, organismos internacionais e empresas “e se habilitam na interlocução com o Banco Mundial e as instituições multilaterais na busca de financiamento” (SEMERARO, 2006, p. 184). Defendem a igualdade, a não discriminação, a autodeterminação e posicionam-se em defesa desses princípios como porta-vozes dos pobres do mundo. Em regra assumem como pautas a ajuda humanitária, a defesa dos direitos humanos, o combate à pobreza e questões de gênero/mulheres, com diferentes formas de abordagem:

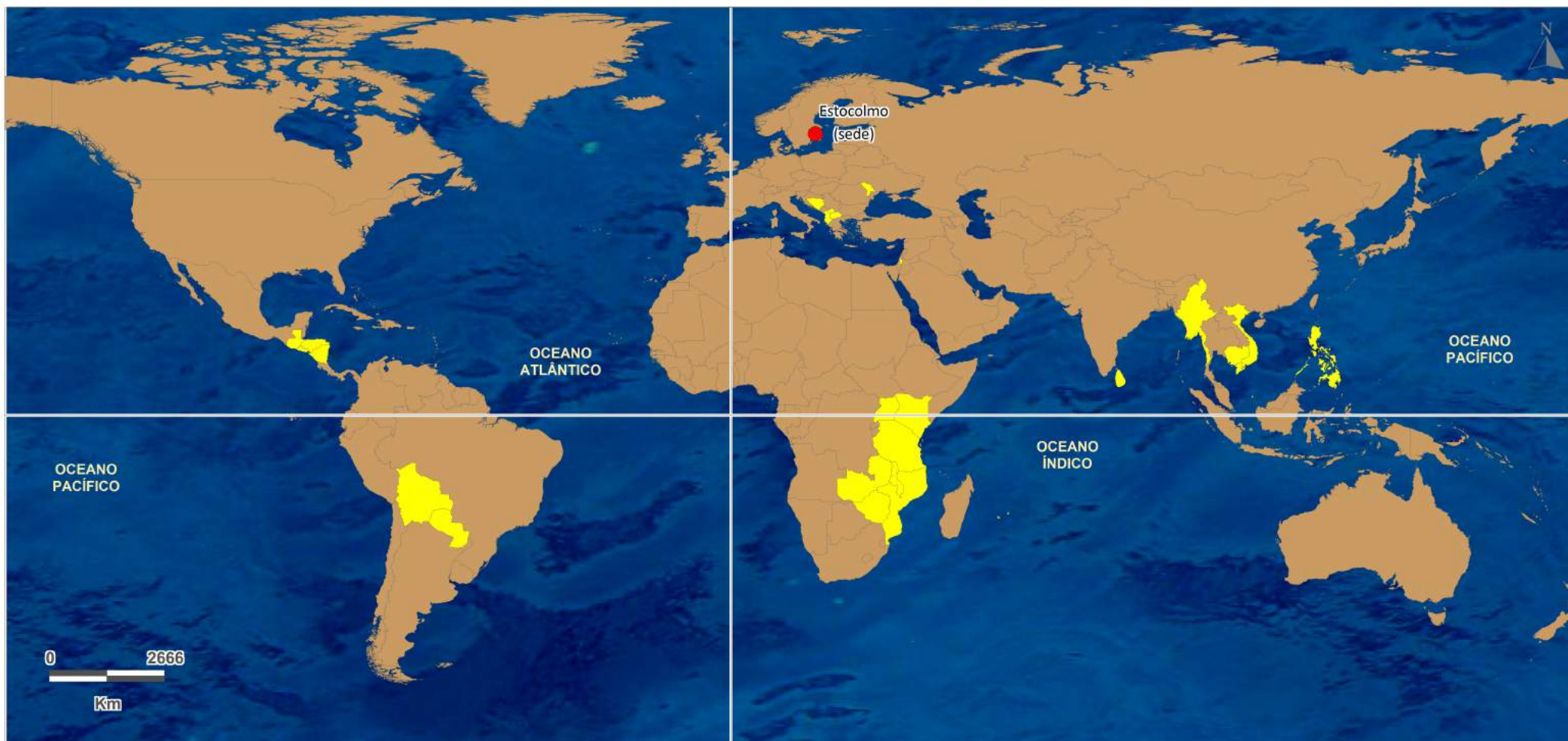
Ajudamos as pessoas a usar a própria força para lutar contra a pobreza e a injustiça. Porque é assim que a verdadeira mudança acontece - para as famílias, para as comunidades, para sociedades inteiras. [...] Nós nos concentramos nas pessoas que foram esquecidas. Pessoas em situação de pobreza. Pessoas que enfrentam discriminação. Pessoas cujas vozes são ignoradas (ACTIONAID, 2017a, 2017b, tradução nossa).¹⁷¹

Convicta de que moradias seguras e acessíveis proveem um caminho para sair da pobreza, Habitat convida pessoas de todas as etnias, nacionalidades e religiões a unirem-se à nossa missão (HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, 2017).

O nosso princípio orientador é apoiar iniciativas de auto-ajuda. [...] Não existem atalhos para sair da pobreza. Portanto, o fator chave em tudo que fazemos é união. A pobreza pode ser aliviada por meio do empoderamento de indivíduos e organizações, alcançando melhores níveis de renda, produção agrícola melhor e mais sustentável, habitação adequada e direitos iguais para todos (WE EFFECT, 2017, tradução nossa).¹⁷²

¹⁷¹*We help people use their own power to fight poverty and injustice. Because that's how real change happens – for families, for communities, for whole societies. [...] We focus on the people that others forget. People in poverty. People who face discrimination. People whose voices are ignored.*

¹⁷²*Our guiding principle is support to self-help initiatives. There are no shortcuts out of poverty. Therefore, the key factor in everything we do is Togetherness. Poverty can be alleviated by empowering individuals and organisations, creating improved income levels, better and more sustainable farming, adequate housing and equal rights for all.*



PAÍSES COM PRESENÇA DA WE EFFECT (CENTRO COOPERATIVO SUECO)

África - Malawi, Moçambique, Quênia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe.

América - Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai.

Ásia - Camboja, Filipinas, Myanmar, Palestina, Sri Lanka, Vietnã.

Europa - Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, Macedônia, Moldávia.

Fontes: <http://www.weeffect.org/were-we-work/>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 12 - PAÍSES COM PRESENÇA DA WE EFFECT

Elaboração própria.

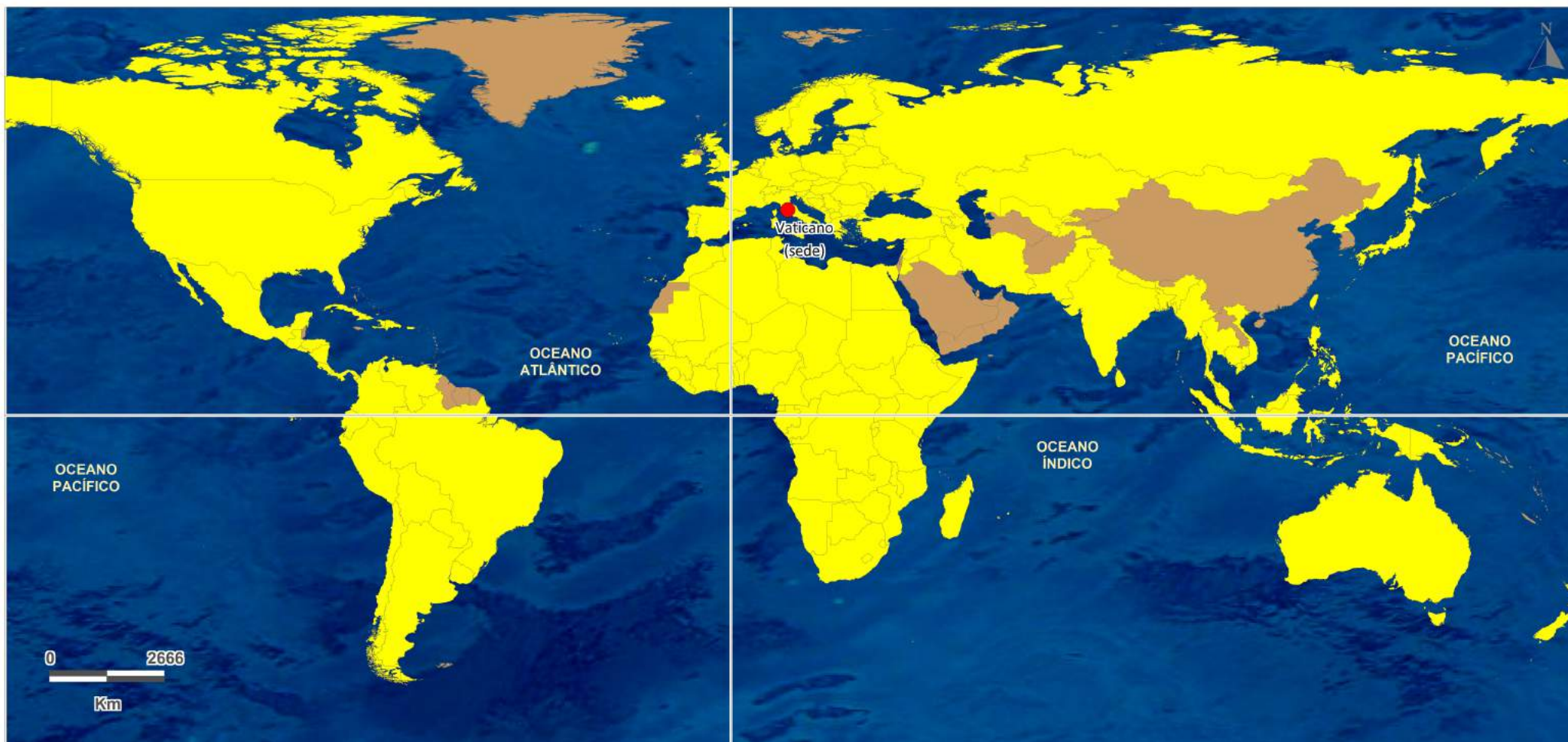
Entre as ONGs internacionais historicamente atuantes em temas urbanos e com fortes vínculos com o FNRU, a Cáritas é sem dúvida aquela de maior inserção no mundo. Com sede no Vaticano e no Brasil, a entidade atua em quase todos os países conforme pode ser visto no **Mapa 13 – Países com Presença da Caritas Internationalis**. É uma entidade presente na história da luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade no Brasil e de onde se originou a Fase, uma das dirigentes do FNRU. Constitui um agente estratégico na rede transnacional pelo direito à cidade, face à sua antiga inserção na ONU.¹⁷³ Realiza trabalho de base com as pastorais da Terra e apoia ONGs com inserção urbana e rural.

Fundações Empresariais

A rede pelo direito à cidade integra também duas fundações empresariais: a Fundação Ford e a Fundação Avina. Essas instituições se diferenciam no formato institucional e ambas têm a América Latina como região de atuação. A Fundação Avina, com sede no Chile, iniciou as suas atividades em 1994 e foi constituída formalmente em 2001 como uma “fundação latino-americana voltada para a geração de mudanças em grande escala para o desenvolvimento sustentável por meio da construção de processos de colaboração entre atores de diferentes setores.” (FUNDACIÓN AVINA, 2017). Está presente apenas na América Latina, como pode ser visto no **Mapa 14 – Países com Presença da Fundação Avina**. Vincula-se ao conglomerado empresarial Viva Trust, um grupo que agrega a *holding* Grupo Nueva, com empresas na área florestal e de derivados de madeira¹⁷⁴; a Fundação Avina, o Fundes, instituição de crédito para micro, pequena e média empresa na América Latina e o Viva Idea, um centro de documentação e assessoria.

¹⁷³ A fundação da Cáritas resulta da idealização de criar uma entidade capaz de aglutinar os vários núcleos religiosos católicos no mundo no final do século XIX. Em 1924 foi criada a Caritas Internationalis com o propósito de articular forças na prestação de auxílio humanitário em situações de emergência (ANDRADE, 2010). A Cáritas Brasil foi criada por iniciativa da CNBB, liderada por setores progressistas da Igreja Católica, tendo como objetivos implementar o programa de doação de alimentos da Aliança para o Progresso e articular e fortalecer as obras caritativas desenvolvidas pela Igreja. Contradições entre os dois propósitos produziu divergências internas face ao peso dado ao trabalho assistencialista, o que veio resultar na criação da Fase dentro da estrutura da Cáritas em 1961, com um projeto centrado na formação de organizações populares. Três anos depois a Fase se desvinculou formalmente da Cáritas (ANDRADE, 2010). Com a extinção do Programa de Alimentos pela Paz nos anos 1970, a Cáritas se reconfigura e direciona o seu trabalho para a organização dos movimentos populares no contexto da redemocratização do país e, nos anos 1990, define como objetivo central formar lideranças na mobilização e controle social das políticas públicas.

¹⁷⁴ O Grupo Nueva inclui a Masisa, sociedade anônima aberta, com ações transacionadas na Bolsa de Comércio de Santiago, com faturamento de US\$ 1.052,6 milhões em 2015; uma unidade de negócio florestal com 322.393 ha de plantações de pinho e eucalipto localizadas no Chile, Brasil, Argentina e Venezuela e uma central de distribuição de produtos para fabricação de móveis com 332 pontos na América Latina em 2015 (GRUPO NUEVA, 2017).



PAÍSES COM PRESENÇA DA CARITAS INTERNATIONALIS

África - Angola, Argélia, África do Sul, Benim, Botswana, Burquina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Guiné Bissau, Jibuti, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Marrocos, Maurícia, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Niger, Nigéria, Quênia, República Centro Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Seichelles, Senegal, Serra Leoa, Somália, Suazilândia, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbabue.

América - Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

Ásia - Armênia, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Hong Kong, Irã, Iraque, Índia, Japão, Jordânia, Líbano, Macau, Malásia, Mongólia, Myanmar, Nepal, Paquistão, República da Coreia, Singapura, Síria, Sri Lanka, Tailândia, Taiwan, Tajiquistão, Timor Leste, Uzberquistão, Vietnã.

Europa - Albânia, Alemanha, Andorra, Áustria, Bélgica, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Escócia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Inglaterra, Irlanda, Islândia, Itália, Kosovo, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malta, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Noruega, Países Baixos, País de Gales, Polónia, Portugal, República Checa, Romênia, Sérvia, Suécia, Suíça, Ucrânia.

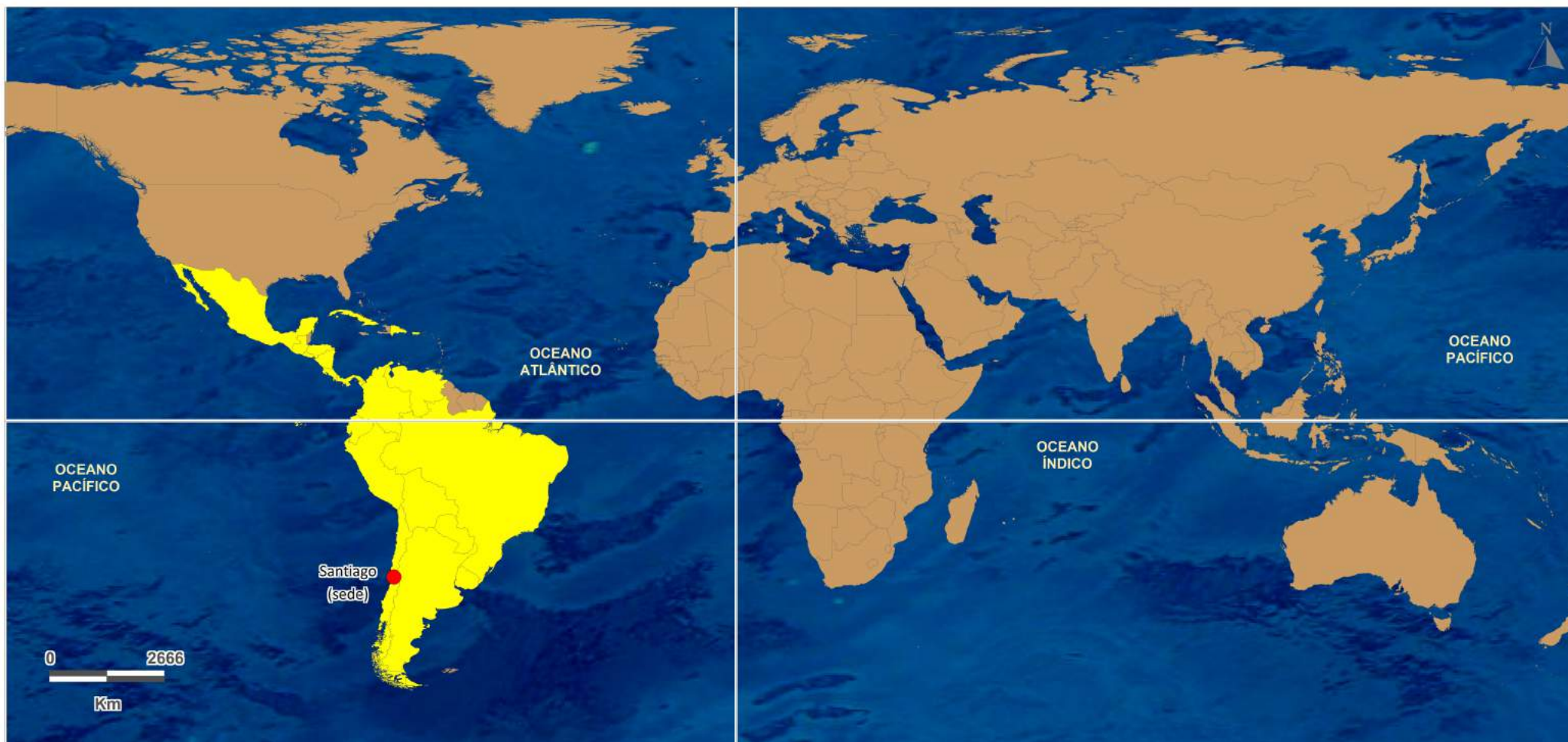
Oceania - Austrália, Nova Guiné, Nova Zelândia, Samoa, Tonga

Países Transcontinentais - Azerbaijão, Casaquistão, Geórgia, Rússia, Turquia (Ásia e Europa), Indonésia (Ásia e Oceania).

Fontes: <http://www.caritas.org/where-we-are>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 13 - PAÍSES COM PRESENÇA DA CARITAS INTERNATIONALIS

Elaboração própria.



 PAÍSES COM PRESENÇA DA FUNDAÇÃO AVINA

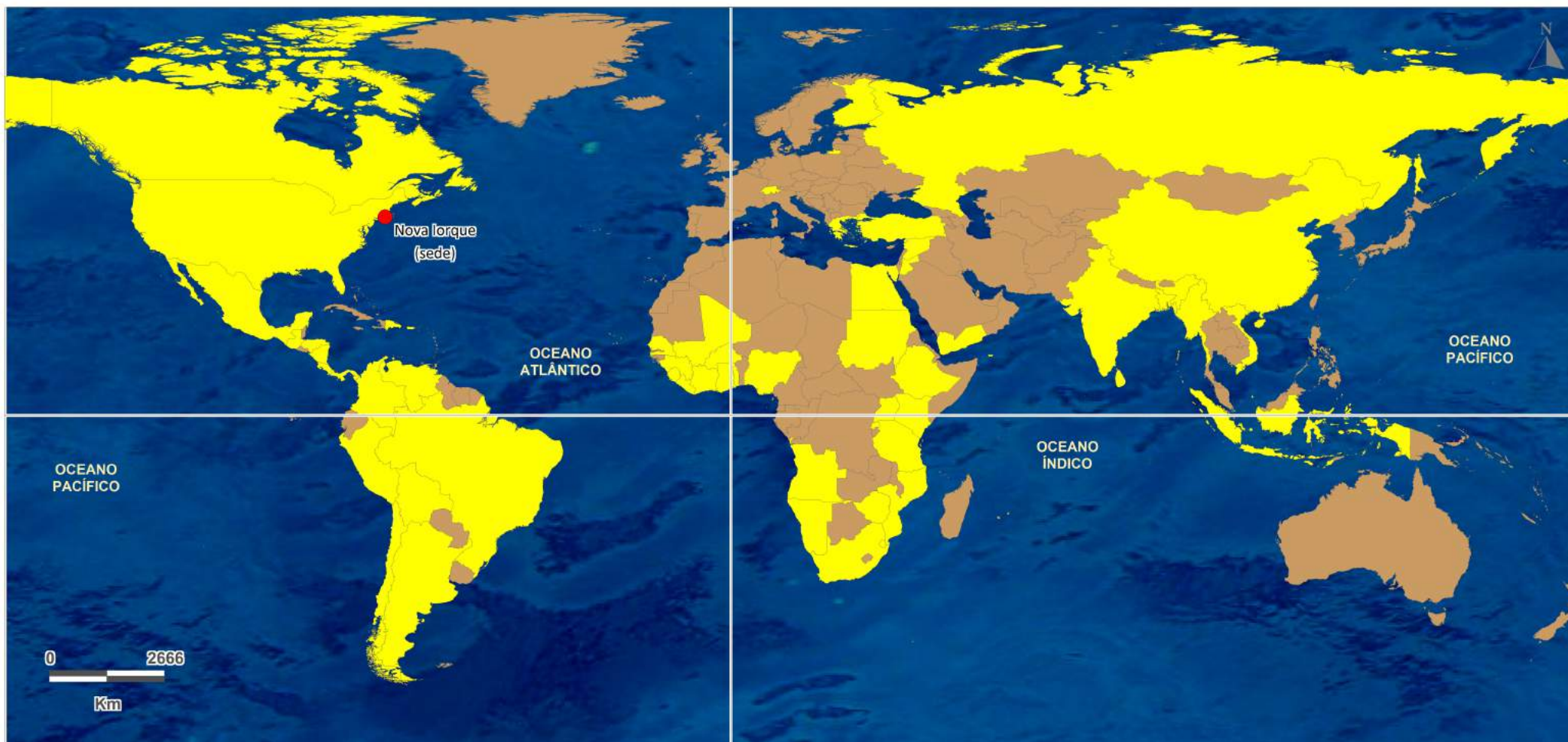
América - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

Fontes: <http://www.avina.net/avina>, acesso em 15 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 14 - PAÍSES COM PRESENÇA DA FUNDAÇÃO AVINA
Elaboração própria.

Fundada em 1936, nos Estados Unidos, desde os anos 1960 a Fundação Ford apoia projetos no Brasil com aportes direcionados, sobretudo, para o fomento a pesquisas, publicações, intercâmbios entre o Brasil e Estados Unidos.¹⁷⁵ Insere-se nos países por intermédio de sua rede de donatários, no apoio a projetos nas áreas prioritárias definidas no seu programa de ação. Concentra as atividades nos Estados Unidos (em todos os estados) e em países da África, Ásia e América Latina conforme pode ser visualizado no **Mapa 15 - Países com Entidades e Instituições Apoiadas pela Ford Foundation**. Dentre os seus donatários, na área de política urbana no Brasil estão a Fase, o Instituto Pólis, a Terra de Direitos, o Ibase, a Cáritas Brasil, o IBDU e a ActionAid Brasil.

¹⁷⁵ Desde os primeiros anos de operação, a Fundação Ford definiu que os recursos das entidades seriam utilizados para fins científicos, educacionais e de caridade (SANTOS-ROCHA, 2015).



PAÍSES COM ENTIDADES APOIADAS PELA FORD FOUNDATION

África - Angola, África do Sul, Burquina Faso, Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Gana, Guiné, Libéria, Mali, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Suazilândia, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zimbábue.

América - Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos da América, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Venezuela.

Ásia - Bangladesh, China, Iêmen, Índia, Jordânia, Myanmar, Síria, Sri Lanka, Vietnã.

Europa - Finlândia, Grécia, Suíça

Países Transcontinentais - Rússia, Turquia (Ásia e Europa), Indonésia (Ásia e Oceania).

Fontes: <http://www.fordfoundation.org/>, acesso em 17 jun. 2017 ; <http://www.mappinghacks.com/data/>

MAPA 15 - PAÍSES COM ENTIDADES APOIADAS PELA FORD FOUNDATION
Elaboração própria.

4.2.2.2 *Plataforma Global pelo Direito à Cidade*¹⁷⁶

Em 2012, a discussão sobre a possibilidade de construção de um movimento mais articulado pelo direito à cidade ganhou corpo com a concepção de uma rede específica de defesa do direito à cidade, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, como retomada de um processo de articulação política iniciado no contexto da formulação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, nos anos 2000. O propósito foi dar um caráter mais institucional e mais organizado a um movimento que se pretendia transnacional. O projeto foi desenvolvido pelo Instituto Pólis e pela HIC, com financiamento da Fundação Ford, três agentes centrais na internacionalização da luta pelo direito à cidade, e teve como objetivos repensar os temas da Carta Mundial pelo Direito à Cidade e a atuação global para defender o direito à cidade:

O Pólis e a HIC desenvolveram um projeto de 2012 a 2014, eu acho, financiado pela Fundação Ford, que era justamente para repensar os temas da Carta Mundial do Direito à Cidade, para repensar a atuação do campo do direito à cidade internacionalmente, já tendo em vista todos esses processos que iriam ocorrer. Nesse processo de discussão, inclusive através de *workshops* com especialistas e organizações da área, foi sendo discutida a possibilidade de constituição dessa plataforma global, numa coisa mais institucionalizada, com uma organicidade, trabalhando em grupos de trabalhos, se organizando a partir de eixos temáticos.¹⁷⁷

A ideia amadureceu e em 2014 foi realizado o Encontro Internacional sobre Direito à Cidade em São Paulo nos dias 12, 13 e 14 de novembro daquele ano, marco zero da constituição da Plataforma. O FNRU foi um dos principais articuladores do encontro que, além de referendar a constituição da Plataforma, foi um momento de formulação e alinhamento de princípios e diretrizes para a atuação da rede. Dentre os proponentes estão incluídos movimentos de base, ONGs, fundações, redes, fóruns, entidades representativas de governos e o programa Cities Alliance.¹⁷⁸ Os principais integrantes da Plataforma são a

¹⁷⁶ Parte do conteúdo deste tópico compôs artigo apresentado na IV Semana Baiana de Relações Internacionais em 2016 intitulado *Mobilização Internacional pelo Direito à Cidade: Articulação da Sociedade Civil Brasileira para a Conferência Habitat III*.

¹⁷⁷ Entrevista gravada concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁷⁸ No início da sua formação integravam a Plataforma as seguintes entidades e redes: ActionAid, Cities Alliance, AIH, Associação Brasileira dos Municípios, HIC, Comissão de Direitos Humanos e Inclusão Social da Comissão de Governos Locais Unidos (CGLU), FMDV, FNRU, Frente Nacional de Prefeitos, Brasil; Fundação Avina - Fundação Ford, Habitat para a Humanidade, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), Ministério das Cidades, Brasil; Instituto Pólis, Secretaria de Relações Internacionais e Federativa e Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, Prefeitura do Município de São Paulo, Brasil; SDI e Weigo.

HIC, ActionAid, Cities Alliance, AIH, Comissão de Direitos Humanos e Inclusão Social da CGLU, FNRU, SDI, WIEGO, Habitat para a Humanidade, Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades (FMDV) e Streetnet (INSTITUTO PÓLIS, 2017a), mas na sua trajetória vem agregando outras entidades, a exemplo da Fundação Avina e da ONG Engajamundo.

O Encontro contou com a presença de 158 participantes de países da América Latina, África, Ásia e Europa dentre ONGs, redes e fóruns, instituições acadêmicas, setor público, movimentos populares, fundações e organizações internacionais governamentais. Estavam representadas no encontro, 104 instituições de caráter internacional, regional ou nacional. Na composição dos participantes do evento, 68% eram brasileiros e o restante estrangeiros, sendo 30% da Europa, 24% da América do Sul, 19% da América do Norte, 13% da África, 12% da Ásia e 2% da América Central. Dentre os participantes, 28% representavam redes ou fóruns, 25%, ONGs; 14%, instituições acadêmicas; 12%, movimentos populares; 10%, Fundações; 7%, setor público e 3%, organizações internacionais (PLATAFORMA GLOBAL..., 2016b). A significativa participação de estrangeiros mostra, além da capacidade de mobilização dos organizadores, a amplitude do interesse na internacionalização da discussão do tema. Buscava-se, naquele momento a articulação necessária para, de forma organizada, participar e influenciar em processos internacionais programados pela ONU e eventos promovidos pela sociedade civil:

[...] a construção de uma Plataforma Global do Direito à Cidade neste momento é de extrema importância para o fortalecimento de lutas sociais urbanas locais e nacionais e para a articulação e mobilização internacional, para incidir em especial nos processos de definição da Agenda de Desenvolvimento/Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, assim como na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat III), em 2016, e nos Fóruns Sociais Mundiais e Fóruns Urbanos Sociais Mundiais, de 2017 (PLATAFORMA GLOBAL..., 2016a).

Na concepção e estruturação da Plataforma foi também fundamental a participação da Cities Alliance. Apoiou a realização do mencionado Seminário e contribuiu na articulação internacional das entidades, como informado por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance entrevistada:

Dos nossos membros tiveram alguns que desde o início apoiaram a Plataforma. A Fundação Avina não era membro nosso no início, mas se tornou membro da Cities Alliance; a CGLU, a Confederação dos Governos Locais; a Habitat para a Humanidade, e a organização SDI - Slum/ Shack Dwellers International. Depois até

levamos para a Plataforma a Weigo, que é uma outra ONG de relevância global. Trabalha com informalidade.¹⁷⁹

A Plataforma conta com um Plano de Ação para o período 2015-2017, construído de forma participativa, tendo como referência o documento *Avançando na Implementação do direito à cidade na América Latina e no Plano Internacional*, desenvolvido em workshop ocorrido na Cidade do México, em 2013. Define como eixos estruturantes de atuação os Direitos Humanos nas Cidades; a Governança Democrática e Participativa das Cidades; a Urbanização e Uso Sustentável do Território e Inclusão Social; o Desenvolvimento Econômico e Inclusão Social nas Cidades (PLATAFORMA GLOBAL..., 2016a). O título do documento por si só evidencia a sua aderência cultural com a América Latina e o propósito de expansão do ideário a partir desta região.

O Direito à Cidade é o tema aglutinador de interesses das diversas entidades integrantes da Plataforma. É por meio do debate em torno deste tema e do objetivo de inserir esse direito no rol dos direitos internacionais que as entidades constroem as suas alianças, mesmo havendo compreensões distintas sobre o seu significado social e político. O caráter diversificado da rede favorece o atravessamento da pauta urbana por temas tradicionalmente não integrantes ou relevantes na pauta da reforma urbana no Brasil, como as questões de gênero, juventude, racial e outras, o que, se por um lado, enriquece as reflexões diante da complexidade da cidade e do que seria o direito à cidade, por outro, aponta a tendência de diluição desse direito, quando visto como uma agregação de direitos civis e políticos e de direitos econômicos e sociais.

O formato de rede e o uso de tecnologias de comunicação possibilita a interação entre os participantes e uma atuação mais dinâmica, com a agregação de novos agentes em processos flexíveis e fluidos. Essa é, conforme assinala De Fazio (2014), uma característica das redes contemporâneas, abertas e flexíveis, portanto sujeitas a constante inovação e reorganização. Pode-se considerar a Plataforma como uma rede aberta, sem muitos rigores quanto ao perfil dos agentes agregados. Embora defenda a horizontalidade como princípio, se estrutura por meio de nós representados pela HIC, FNUR (liderado na esfera internacional pelo Instituto Pólis), AIH, Actionaid e SDI, todos estruturados em sólidas redes. A incorporação de um novo agente social acontece por meio de um processo relacional de

¹⁷⁹ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

adesão, como pode ser constatado na descrição feita pelo representante do Instituto Pólis, Rodrigo Iacovini:

A gente tem tentado sempre, na construção dessas alianças, a identificação de pontos em comum de trabalho, missão, valores. Organizações e movimentos, coletivos que fazem a defesa de elementos do direito à cidade no seu trabalho, no seu fazer político. A partir do momento que a gente identifica isso, a gente apresenta a Plataforma, e busca envolvê-la nos processos que a Plataforma tenta colocar. Muitas vezes a entidade já está aberta a isso e quer logo participar da Plataforma, então já entra da nossa circulação de listas, participa dos nossos eventos. Outras querem saber mais da Plataforma antes de aderir, então a gente promove alguns eventos, por exemplo, *cyber events*, a gente convida essa organização para ouvir o que estamos falando, como estamos nos colocando. E aí a gente afina um pouco mais o discurso e a possibilidade da parceria.¹⁸⁰

A Fundação Avina integra a Plataforma desde o Seminário de constituição da rede. Não era, entretanto, um agente desconhecido das entidades do FNRU. Desenvolvia há muito tempo um projeto junto com o Instituto Pólis, como informado por Oscar Fegutz, representante da Fundação entrevistado:

O Pólis é um parceiro histórico da Avina. Então, fora as questões agora de cidades sustentáveis mesmo e o direito à cidade, que nos interessa no programa de cidades sustentáveis, a gente tem um vínculo histórico com o Pólis no trabalho com relação à reciclagem, na inclusão de catadores.¹⁸¹

Considerando a abrangência de atuação dos membros presentes na formação pode-se dizer que a Plataforma já nasce com um imenso potencial de irradiação do ideário do direito à cidade.

Nos processos preparatórios para a Conferência Habitat III, as entidades e redes na liderança da Plataforma, como a HIC, FNRU e AIH empreenderam esforços para articular entidades e coletivos existentes e em formação em torno do direito à cidade no mundo, processo em curso no pós-conferência. Com uma estratégia de articulação e convencimento, dialogaram com agentes sociais e governos de diversos países e conseguiram ampliar o rol de interlocutores. Merece especialmente nota, a formação de coletivos na América Latina, organizados na Colômbia, México, Equador, Argentina e mais recentemente, no Peru.

¹⁸⁰ Entrevista gravada, concedida por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 1º de junho de 2016.

¹⁸¹ Entrevista gravada, concedida por Oscar Fegutz, representante da Fundação Avina, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 16 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

Dentre os coletivos pelo direito à cidade existentes há mais tempo, vale a pena mencionar a Aliança pelo Direito à Cidade, um fórum criado em 2007, que congrega 45 entidades nos Estados Unidos (RIGHT TO THE CITY ALLIANCE, 2018). O fórum tem como objetivo arregimentar um conjunto de agentes na busca de coalizão em torno do direito à cidade e assim fortalecer as lutas locais (nacionais) para, uma vez fortalecidas “apoiar os nossos irmãos e irmãs do Sul e demandar justiça no nível global para a humanidade”¹⁸² (MARCUSE, 2010). Embora se observe no propósito do coletivo uma perspectiva de cooperação, e menos de articulação política, é evidente a perspectiva de diálogo em uma esfera mais ampla.

A Plataforma conseguiu também arregimentar novas entidades, como as ONGs Engajamundo e Teto. Essas duas ONGs têm em comum o empenho em mobilizar jovens para o ativismo em suas respectivas plataformas de ação. A Engajamundo é uma ONG brasileira constituída em 2012 com a finalidade de articular jovens para atuar no universo das conferências internacionais, colocando as suas demandas e pautas. Para esta ONG, a participação em eventos internacionais proporciona o empoderamento dos jovens e instiga o seu envolvimento em projetos nacionais e locais.¹⁸³ Orienta-se, portanto, para o tema específico da juventude, enquanto a Teto, uma ONG internacional, tem a sua atuação voltada à produção de habitação.

Dentre os agentes nacionais não vinculados formalmente ao FNRU destaca-se, pela especificidade, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)¹⁸⁴, constituído como uma rede formada predominantemente por profissionais do Direito:

Nós temos 141 associados e uma rede que chega a 2000/ 2300 pessoas, nessa interação que nós mantemos nas mídias sociais, mas institucionalmente nós fazemos parte da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, que tem sido a principal rede de articulação com outros movimentos e entidades mais recentemente e temos uma aproximação muito grande com o Fórum Nacional de Reforma Urbana, entretanto o IBDU não compõe o Fórum. O IBDU se coloca como parceiro do Fórum

¹⁸² “[...]apoyar a nuestros hermanos y hermanas em el Sur y demandar justicia a nivel global para la humanidad” (MARCUSE, 2010)

¹⁸³ Entrevista gravada, concedida por Roberto Saldanho, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 30 de maio de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁸⁴ A rede foi criada com os objetivos de difundir a disciplina direito urbanístico em cursos que têm uma relação com a política urbana, a partir da percepção de que ainda se trata de uma disciplina marginal nos cursos de graduação no país, proporcionar a troca de informações e experiências entre profissionais atuantes na política urbana, viabilizar pesquisas na área, desenvolver estudos, pareceres técnicos relacionados ao direito urbanístico e atuar na defesa da ordem urbanística, do meio ambiente, atuando judicialmente em alguns casos.

em várias das suas ações, participa das suas campanhas, mas não é uma entidade, uma organização que integra oficialmente o Fórum Nacional da Reforma Urbana, nós atuamos mais no sentido de estabelecer conexões e parcerias.¹⁸⁵

Além do interesse no reconhecimento do direito à cidade na agenda urbana mundial, o IBDU entende ser estratégico construir articulações internacionais para desenvolver pesquisas comparativas na área do direito urbanístico e expandir a rede do direito na esfera internacional:

O IBDU tem um objetivo muito claro que é expandir sua rede de contatos de juristas e de profissionais para o plano internacional. Esse não era um objetivo no início da construção do IBDU, mas que esse processo revelou pra gente essa oportunidade e que ela é muito clara, inclusive nós temos caminhado nessas articulações já com atores de fora do país, inclusive pra propor eventos paralelos durante a Conferência Habitat com esse objetivo muito claro: expandir a nossa rede e tentar constituir uma rede internacional, seja de juristas, mas pode ser mais ampliado, mas uma rede internacional de direito urbanístico.

O IAB, associação historicamente vinculada à pauta urbana no Brasil, não aparece nos documentos acessados da Plataforma Global pelo Direito como integrante da rede.

As alianças fazem convergir para o direito à cidade uma série de expectativas de direitos e idealizações formadoras dos vínculos entre os agentes, em uma diversidade de propósitos e bagagens culturais que, de certa forma, se interpenetram no reconhecimento de identidades latino-americanas. Como os principais participantes têm suas origens na América Latina, a Plataforma assume essa feição, embora postule “construir um movimento internacional pelo direito à cidade” (PLATAFORMA GLOBAL..., 2016a, 2017). O protagonismo do FNRU, do Instituto Pólis e da HIC, aliado a uma atuação precedente de entidades do Brasil, do Chile e do México na defesa do direito à cidade contribuem para a agregação de outras entidades da região na avaliação de Henrique Frota, representante do IBDU.¹⁸⁶

O direito à cidade coloca-se, para algumas entidades, como propósito estratégico para os fins aos quais as entidades estão diretamente vinculadas. Essa dimensão corporativa, entretanto, é permeada por uma relação de solidariedade entre os pares, o que faz aproximar, por exemplo, o interesse do IBDU em ampliar a sua rede de direito urbanístico ao entendimento da importância do projeto político do direito à cidade. Da mesma forma, é a dimensão corporativa de fortalecimento do seu projeto de cidades

¹⁸⁵ Henrique Frota, representante do IBDU, em entrevista gravada, concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

¹⁸⁶ Henrique Frota, representante do IBDU, em entrevista gravada, concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

sustentáveis que amplia o espectro da Fundação Avina na direção do projeto político do direito à cidade e permite que a força desse direito volte para alimentar e politizar as suas ações na base, mesmo sendo uma fundação empresarial. Evidências do jogo dialético entre a dimensão corporativa e a dimensão política se repetem com igual nitidez para outros agentes da rede, mesmo os mais antigos.

Arranjos tais como a Plataforma constituem, segundo De Fazio (2014, p.350), acima de tudo, “redes de resistência, concebidas basicamente por laços sociais de afinidade e cooperação” mas permitem uma nova forma de articulação social e de ação política. Embora as divergências substantivas sejam estabelecidas antecipadamente no processo de adesão, isso não significa a impossibilidade de disputas e alinhamentos internos no processo de construção de consensos, como atesta a fala de Rodrigo Iacovini, antes transcrita, a respeito do processo de adesão à rede. A própria rede do FNRU, como já visto, congrega agentes com vínculos ideológicos e partidários distintos e inserções diferenciadas na vida social e política, o que não impede a construção de projetos comuns; ao contrário, permite o amadurecimento político na lida com distintas posições.

Se por um lado a flexibilidade e abertura configuram possibilidades de ampliação da rede, dificultam, decerto, o alinhamento político-ideológico ou o consenso como construção de uma consciência crítica (NOGUEIRA, 2003a; 2003b) essencial à construção de um projeto político contra-hegemônico, como o é o direito à cidade, ao menos nos termos colocados por Lefebvre (1991), Harvey (2009b, 2012, 2013a, 2013b) e outros autores que postulam o seu potencial crítico e transformador. Quando observados os campos de atuação de cada uma das entidades, declarados em suas respectivas plataformas e nas entrevistas realizadas, o direito à cidade embora seja pauta convergente, é central apenas para parte minoritária da rede, embora seja inegavelmente relevante a valoração desse ideário para os principais nós da rede. Para as demais entidades ou redes, o direito à cidade aparece como uma ação contextualizada, como, por exemplo, no ativismo específico para a Conferencia Habitat III, ou lateral (associada ao direito à moradia).

Outra característica importante na rede é a articulação dos seus principais nós a entidades de base, seja na formação política ou na execução de projetos. Essa capilaridade não significa necessariamente capacidade de mobilização e comprometimento efetivo com o projeto político do direito à cidade. Como colocado por Castells (2001), essas redes demandam uma ancoragem na base para sustentar uma proposta de mudança social ou, em

uma outra leitura, para não se reduzir a um “acampamento de movimentos” (NOGUEIRA, 2003a, p. 188) ainda que no *ciber* espaço. De fato, os propósitos em ação estão circunscritos ao que Gramsci concebe como grau intermediário do momento econômico-corporativo (GRAMSCI, 2012), com empenhos ainda muito sutis e pontuais na construção de unidade de um potencial projeto político do direito à cidade.

4.3 ARTICULAÇÕES DIRETAS ENTRE MOVIMENTOS E COLETIVOS

Outras formas de ativismo na esfera internacional expressam a *práxis* de movimentos brasileiros engajados na luta pelo direito à cidade desvinculada do FNRU. Esses movimentos demarcam, pelas suas posições, um outro espaço de luta pelo direito à cidade, como visto antes, mais contundente na crítica ao capitalismo e ao projeto de cidade neoliberal. Não acreditam em mudanças na ordem capitalista pela via das relações internacionais na institucionalidade da ONU, embora reconheçam a importância das conquistas esboçadas nos atos internacionais e da Relatoria pelo Direito à Moradia Adequada. Dialogam na esfera internacional com movimentos e coletivos de outros países da América Latina para troca de experiências de militância na defesa das suas respectivas pautas políticas. Enquadram-se neste perfil o MTST, o MSTB, o DU, as Brigadas Populares e outros. O MLB, embora faça parte do FNRU e se insira nas dinâmicas de interação na esfera internacional encaminhadas pelo Fórum, estabelece interações também neste outro campo.

O caminho para o contato do MSTB com a dimensão internacional ocorreu por meio de uma articulação com a ONG Arquitetos sem Fronteira (hoje Arquitetura sem Fronteira) em ocupações de Salvador (Escada e Guerreira Zeferina, esta mais conhecida como Cidade de Plástico). Mais recentemente, a relação foi retomada com o mesmo interlocutor, Alexandre Frediani, também representante da HIC, mas dessa vez na condição de professor da Bartlett Development Planning Unit - University College London, por meio de pesquisa sobre formas de organização e ocupações no Brasil, envolvendo quatro movimentos com atuação no país. O movimento também participou da visita extraoficial da então relatora da ONU pelo direito à moradia adequada, a arquiteta Raquel Rolnik.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Entrevista gravada, concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

Para esses movimentos, a internacionalização das lutas passa pelo intercâmbio de experiências e formação política, como destacado por representantes do MLB, MSTB e MTST entrevistados:

Nós participamos anualmente de um seminário latino-americano e caribenho, seminário internacional, que acontece todos os anos no Equador. Esse ano será realizado do dia 6 a 9 de julho. Desse seminário, fizemos articulação com a Argentina, com o Peru, e o próprio Equador[...].

[...] sou militante do Partido Comunista Revolucionário (PCR), então, através dessa atuação política partidária, temos essa articulação com os movimentos internacionais, mas não é uma rede ainda, não é nada ainda formado. Nossa ideia é que agora, no Equador, a gente consiga costurar essa rede aí ou até mesmo militar no que já existe. Nós somos um movimento muito novo [...]. (Wellington Bernardo, MLB).¹⁸⁸

Nas articulações estão priorizadas as redes e entidades latino-americanas em um esforço de aproximação dos movimentos locais com estas organizações. O objetivo maior é fazer a formação política de lideranças e estreitar os laços com as entidades de esquerda posicionadas na América latina (Wagner Campos, MSTB).¹⁸⁹

A atuação do MTST em âmbito internacional é ainda muito limitada e está pautada essencialmente por parceiros, por construção de relações de parcerias na América Latina e também na Espanha; então, o movimento faz parte de articulações junto com movimentos da Argentina, da Colômbia, do Equador e da Bolívia. Houve já uma série de intercâmbios de militantes, esse ano está previsto um encontro, dois encontros na verdade, já houve um em Buenos Aires, vai haver outro em São Paulo, envolvendo essa articulação de movimentos como a Frente Darío Santillán, na Argentina, o Congreso de los Pueblos, na Colômbia, articulações das Ferrúvias, na Bolívia, e também uma articulação mais bilateral na Espanha, com a “Plataforma dos Afetados por Hipotecas”, movimento expressivo que teve na origem o “Podemos” que também é de onde, da mesma luta de onde vem a atual prefeita de Barcelona, Ada Colau. Então, é uma relação de troca de experiências, eventualmente de intercâmbio de militantes para conhecer presencialmente as experiências e de solidariedade, de criar redes de solidariedade quando há repressão, quando há, enfim, ações importantes dos movimentos, algum tipo de rede de pressão internacional. É nesse sentido que se situa e se baseia a atuação de relações internacionais do MTST, como eu disse no início, ainda muito limitada. (Guilherme Boulos, MTST).¹⁹⁰

O coletivo Brigadas Populares, embora não estabeleça relações diretas com organismos da ONU, teve uma das suas ocupações selecionadas para apresentação no Tribunal Internacional de Despejos, realizado durante a Conferência Habitat III (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, 2017), sendo considerado um dos sete mais

¹⁸⁸ Entrevista gravada, concedida por Wellington Bernardo, representante do MLB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁸⁹ Entrevista gravada, concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

¹⁹⁰ Entrevista gravada, concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

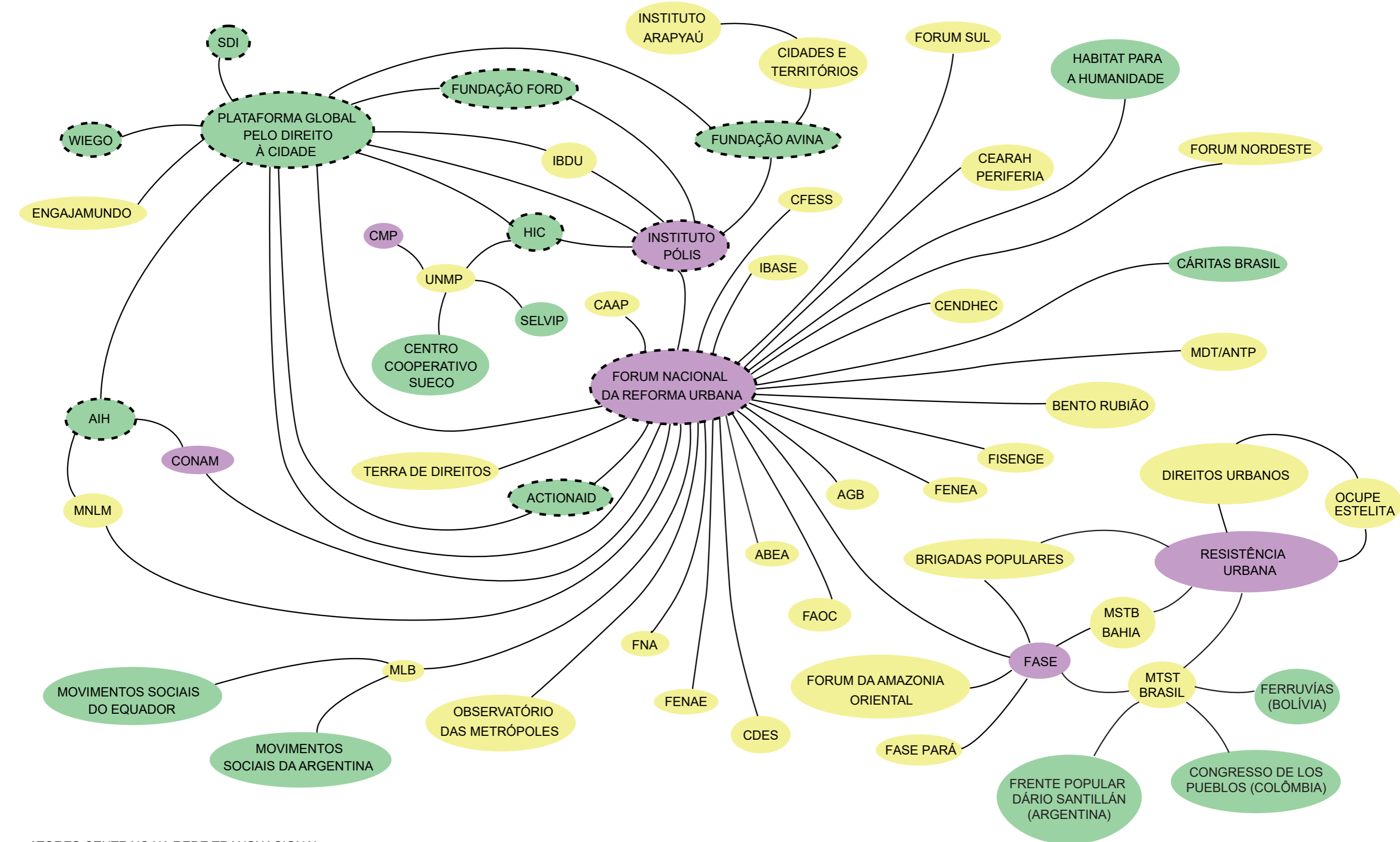
graves casos de violação de direitos no mundo, o que demonstra, em alguma medida, o reconhecimento da importância de ocupação desses espaços para denúncia e marcação de posição. Há também a aposta nas lutas solidárias na América Latina e, nesse sentido, organiza a Brigada Nossa América, com o propósito específico de articular as lutas urbanas na região.

Como visto, um outro campo de articulação internacional pelo direito à cidade começa a se constituir com formato diferenciado, desenhado pela interlocução direta dos movimentos do Brasil com movimentos de outros países da América Latina. Os propósitos, da mesma forma, são diferentes e caminham no sentido da formação de lideranças, solidariedade nas lutas locais e intercâmbio de experiências. Nas entrevistas com representantes desses movimentos nota-se que essas articulações não ocorrem por intermédio da Resistência Urbana, coletivo ao qual parte desses movimentos se vincula. Trata de uma espaço de lutas ainda novo e por isso os desdobramentos ainda não podem ser avaliados, mas mostra-se promissor considerando as estratégias e táticas adotadas com evidentes preocupações com a formação política, intercâmbio e apoios recíprocos nas ações.

4.4 UMA APROXIMAÇÃO AO DESENHO DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE

Considerados todos os agentes identificados, nacionais e internacionais, e suas interações, a rede configura-se conforme esboçado na **Figura 4 - Diagrama da Rede Transnacional pelo Direito à Cidade tal como Expressa no Brasil**. Durante a Conferência Habitat III, a rede se fortaleceu com a sensibilização de novos agentes e, conseqüentemente, com a expansão para outros contextos. A inclusão do direito à cidade na agenda aprovada no evento, mesmo colocada de forma lateral e frágil, abre a agenda da sua problematização como conceito e como *práxis* dos agentes nos seus próprios contextos.

FIGURA 4 - DIAGRAMA DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE TAL COMO EXPRESSA NO BRASIL



- ... ATORES CENTRAIS NA REDE TRANSNACIONAL
- AGENTES BRASILEIROS CENTRAIS NA REDE
- MOVIMENTOS, ENTIDADES E REDES BRASILEIROS
- MOVIMENTOS DE OUTROS PAÍSE/ENTIDADES OU REDES TRANSNACIONAIS

Na esfera internacional a rede pelo direito à cidade concentra a sua inserção na América Latina, observando-se tendência de expansão na África e na Ásia. O **Mapa 16 – Abrangência Potencial da Rede Transnacional pelo Direito à Cidade** identifica os países onde movimentos, ONGs, fundações e redes transnacionais engajadas na defesa do direito à cidade estão presentes e mostra essa concentração. Do conjunto de organizações e redes internacionais, apenas o antigo Centro Cooperativo Sueco, hoje We Effect, não tem atividade no Brasil, embora estabeleça ligação direta com a UNMP. **É no Sul Global, sobretudo na América Latina, que o ativismo do direito à cidade se desenvolve e de onde se irradiam os esforços para afirmar esse direito na agenda internacional.**

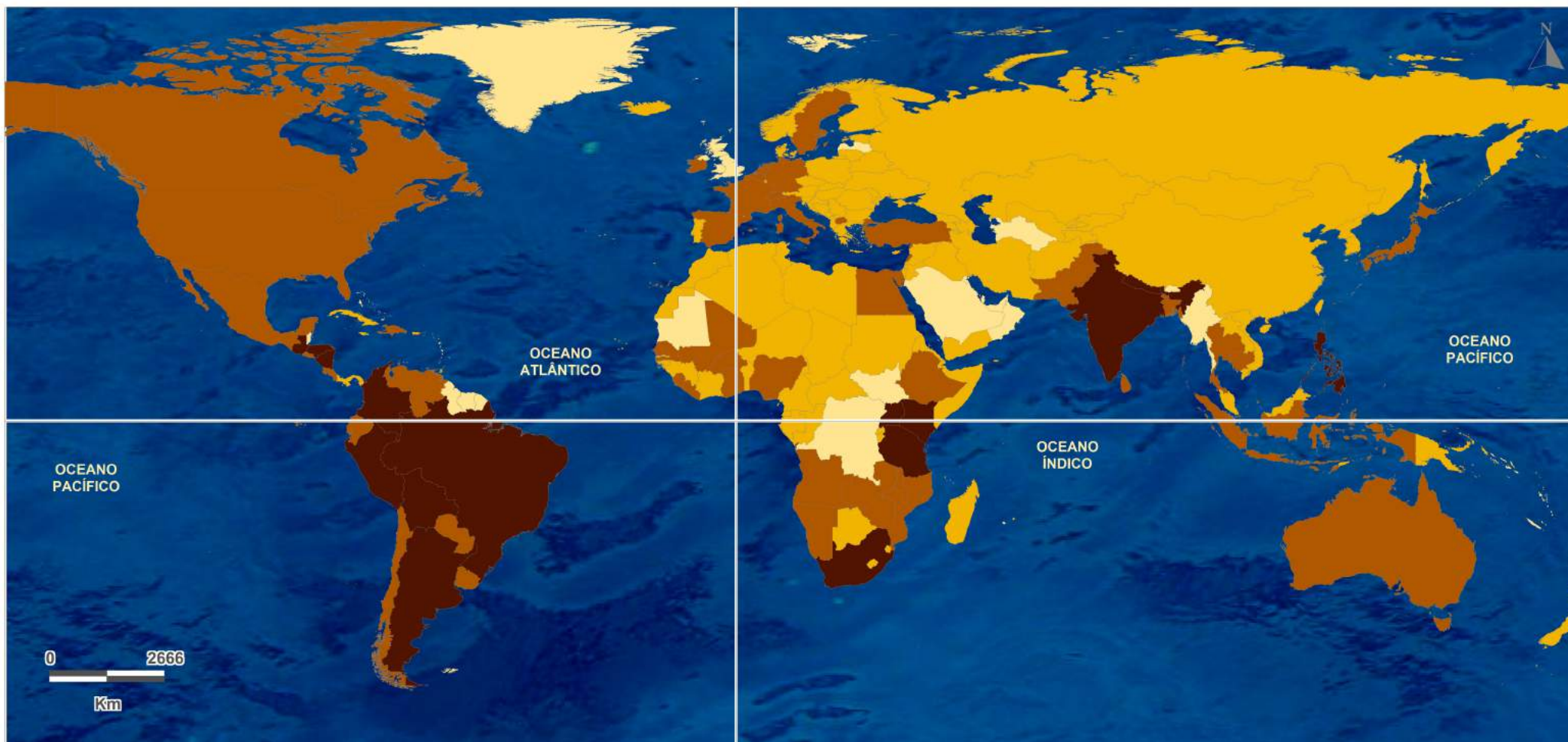
Essa identidade latino-americana resulta de uma construção apoiada na experiência social e política das entidades da região. No âmbito específico da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, a feição latino-americana espelha a liderança exercida principalmente pelo FNRU, pelo Instituto Pólis isoladamente e pela HIC. Para Alexandre Frediani, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade é, além de latino-americana, brasileira, o que para ele representa um problema na ampliação do movimento, ao criar resistências de movimentos com outras trajetórias e referenciais de luta:

Não só é latino-americana, como brasileira também, porque o modelo de lutas vem todo da história de contestação brasileira. Então também tem movimentos que olham a plataforma como meio de abrasilizar o mundo, de globalização a partir do Brasil, a partir das lutas sociais do Brasil. O que é um perigo, porque é outra hegemonia. Já falamos algumas vezes em eventos, tanto eu como colegas, que a plataforma precisa ter cuidado com isso, precisa reconhecer o discurso, a linguagem, os conceitos que são construídos em cada território e suas maneiras de articular as demandas. Se a gente começar a tentar entender as lutas sociais em diferentes continentes através de uma perspectiva, você vai reproduzir a mesma hegemonia de conhecimento que muitas vezes é criticada a partir do Brasil quando vem alguma coisa do Norte para cá. É a mesma hegemonia de um discurso sobre o outro. E isso é muito complicado. Tem muitos progressistas brasileiros que criticam o que vem de fora mas que caem nisso.¹⁹¹

É possível identificar com nitidez a força da agenda de gênero entre as entidades e redes, além de outras como a ambiental e a de juventude. Essas pautas não são centrais entre as entidades e movimentos brasileiros e é possível que essa interação possibilite o acúmulo sobre esses temas e a reconfiguração das agendas para o conjunto da rede.

¹⁹¹ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

As tendências apontam para a ampliação da rede, sobretudo após a Conferência Habitat III, a partir do esforço concentrado de articulação das entidades e redes fundadoras da Plataforma, com outras entidades e governos no processo de convencimento para a inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana. Uma expansão da rede e do seu ideário em bases sólidas dependerá certamente do aprofundamento do debate politizado sobre os enunciados do direito à cidade, e dos desdobramentos das lutas concretas em cada realidade.



ABRANGÊNCIA POTENCIAL DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE

- Sem ocorrência de atuação
- De 1 a 3 entidades atuando
- De 4 a 6 entidades atuando
- De 7 a 9 entidades atuando

5 ARENAS, AGENDAS E INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS NA DISPUTA PELO DIREITO À CIDADE

5.1 ESPAÇOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E DE AFIRMAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA ESFERA INTERNACIONAL

Os espaços da ONU reservados à questão urbana são reduzidos e esta pauta hoje não permeia com destaque as principais e mais poderosas instituições da organização. O tema dos assentamentos urbanos ganhou alguma relevância desde as conferências dos anos 1990, mas uma agenda urbana ou das cidades apenas começa a se esboçar. O conhecimento e a discussão sobre os espaços valorizados pelas entidades e redes transnacionais que defendem o direito à cidade, dentro da institucionalidade das Nações Unidas, e a respeito dos espaços de articulação próprios da sociedade civil na esfera internacional, assim como dos instrumentos disponíveis para a sua ação constituem tema deste tópico.

Os programas, agências e eventos internacionais e regionais da ONU apresentam-se como arenas de tensionamentos contra-hegemônicos, sendo importante compreender as suas finalidades, estruturas e dinâmicas de organização e atuação e assim poder identificar as possibilidades e limites da inserção da sociedade civil nesses espaços. As instâncias da ONU operam conforme orientações dos países-membros definidas em atos internacionais como os tratados, pactos, convenções, protocolos, agendas e outros, nem todos com o mesmo peso e força de aplicação. Essa é a razão da mobilização da sociedade civil para influenciar na construção desses instrumentos.

Os espaços construídos pela sociedade civil, como os Fórum Social Mundial e o Fórum Social Urbano, são aqui discutidos no seu potencial de articulação dos movimentos, entidades e redes de defesa do direito à cidade. As trocas e os pactos construídos nesses espaços têm sido balizadores das lutas em defesa do direito à cidade e de pautas específicas e têm favorecido a aproximação entre esses agentes.

5.1.1 Agências e Programas da ONU e as Interações na Afirmação do Direito à Cidade

Na estrutura da ONU, a pauta urbana e das cidades encontra-se dispersa em diversas agências e programas. Na realidade, esta pauta nunca esteve no centro das preocupações da

organização, evidentemente por não se colocar como tema relevante da pauta dos Estados-membros no quadro hegemônico histórico. O papel reservado ao ONU-Habitat, programa cujo desenho institucional vincula-se diretamente à pauta urbana, ficou restrito à produção de estudos, disseminação e replicação de *best practices* e à organização de eventos internacionais relacionados a assentamentos humanos, com destaque para as Conferências Habitat e Fóruns Urbanos Mundiais, embora as suas atribuições sejam muito mais amplas.¹⁹² O Programa direcionou as suas ações no sentido do cumprimento da meta do milênio *Cities without Slums* (Meta 11) sem resultados representativos.¹⁹³

Na estrutura da ONU, o ONU-HABITAT integra o conjunto de programas e fundos e está diretamente vinculado à Assembleia Geral e ao Ecosoc. O Programa tem sua estrutura formada por três órgãos principais: o Conselho Administrativo, órgão representativo dos Estados-membros, o Secretariado e o Comitê de Representantes Permanentes.¹⁹⁴

Com sede em Nairóbi, estrutura-se por meio de escritórios de gestão e apoio; de unidades temáticas organizacionais e escritórios regionais que executam o seu programa de trabalho nas regiões e países. Em 1999 foi estabelecido o acordo entre o governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos sobre a operação do

¹⁹² O ONU-Habitat é responsável pela implementação de diversos programas dentre os quais aqui são destacados aqueles com algum grau de implementação no Brasil: Observatório Urbano Global, Melhores Práticas e Lideranças, Programa de Gestão Urbana e Programa Direito à Habitação das Nações Unidas.

¹⁹³ Esta foi uma das principais metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) encerrados em 2015.

¹⁹⁴ O Conselho Administrativo tem como principais atribuições definir as grandes orientações estratégicas e políticas para o Programa, e aprovar seus programas e orçamento, reunindo-se a cada dois anos. É formado por 58 estados-membros eleitos pelo Ecosoc que representam cinco grupos regionais e assume as seguintes funções: a) definir as políticas do ONU-HABITAT; b) supervisionar as relações de trabalho com os parceiros, acompanhando as atividades das agências das Nações Unidas e outras organizações internacionais na área de assentamentos humanos, e acompanhar o cumprimento dos objetivos definindo formas de alcançá-los; c) aprovar o programa de trabalho bienal do ONU-HABITAT e seu orçamento. O Secretariado é a instância executiva com a responsabilidade de operar as decisões do Conselho Administrativo e assume nessa condição o encaminhamento das ações referentes a assentamentos humanos e urbanos dentro do sistema da ONU. O Comitê de Representantes Permanentes exerce o papel de supervisão e de representação do Conselho Administrativo junto ao Secretariado encaminhando questões que surgem entre as reuniões bienais do Conselho. É formado por embaixadores ou por enviados estrangeiros dos estados-membros que se reúnem ordinariamente quatro vezes ao ano, assessorado por grupos de trabalho temáticos. Assume as tarefas de acompanhamento e revisão da política e do orçamento, do programa de trabalho e das decisões do Conselho Administrativo e planejamento dos projetos para posterior decisão do órgão (UN-HABITAT, 2014).

Escritório Regional do Habitat para a América Latina e o Caribe por meio do Decreto nº 3.220/ 99 que funciona no Rio de Janeiro.¹⁹⁵

O Programa tem como principais fontes de recursos: 1) dotações orçamentárias regulares aprovadas pela Assembleia das Nações Unidas (7% do orçamento da ONU-Habitat em 2012); 2) contribuições para propósitos gerais conforme prioridades definidas pelo Conselho Administrativo (7%) e 3) contribuições para propósitos especiais aportadas por governos, fundações, setor privado, outros organismos da ONU e doadores, parte direcionada para o trabalho normativo e político (23%) e parte para cooperação (63%). (UN-HABITAT, 2018). Os recursos próprios são escassos diante do que, a rigor, é colocado no âmbito da sua competência, o que o torna absolutamente dependente dos governos dos países para executar as suas ações. Esses dados mostram a relação de dependência dos orçamentos dos países, confirmada na fala de Alexandre Frediani, representante da HIC entrevistado:

Quando a UN-Habitat trabalha em um país, não tem um orçamento próprio, como o PNUD, para implementar programas. Então não tem uma autonomia de chegar no país e ter uma relação de confronto com o governo, porque depende (do país) para implementação de programas. [...].¹⁹⁶

O enfraquecimento progressivo de agências e programas da ONU com atuação no campo da política urbana, especificamente o PNUD e o ONU-Habitat, gera hoje um certo descrédito quanto a possíveis avanços nos temas urbanos por parte de movimentos e ONGs. Uma parte dos entrevistados percebe na última década o enfraquecimento da atuação do ONU-Habitat, observado na reduzida estrutura técnica do Programa, nos recursos disponíveis e no perfil da atuação, hoje mais voltado à reprodução das chamadas melhores práticas, como já colocado. Esse descrédito fica evidenciado na fala de Evaniza Rodrigues, da UNMP, que, diante do esvaziamento do papel do ONU-Habitat, comenta o recuo do movimento na sua atuação nesse espaço:

A gente já apostou mais nisso, teve uma época que já gastamos mais energia nisso. A gente tinha uma articulação forte com a própria agência Habitat, a gente tinha

¹⁹⁵ O decreto foi publicado em 22 de outubro de 1999 pelo ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, com assessoria do ex-ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, e entrou em vigor nessa mesma data (UN-HABITAT, 2014).

¹⁹⁶ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

algumas instâncias de participação e fazia questão de estar presente. No PNUD, estou lembrando bastante dele porque realmente criou um movimento, uma situação.¹⁹⁷

Essa opinião não é a mesma de Oscar Fegutz, representante da Fundação Avina que, embora confirme a existência de críticas à atuação e notícias sobre o enfraquecimento do ONU-Habitat, coloca que a experiência da Fundação Avina diretamente com o programa tem sido “bastante favorável” e atribui as dificuldades de atuação à complexidade da estrutura da ONU:

A Avina tem uma liderança em temas de espaço público, onde a gente colabora numa estratégia latino-americana, com intervenções em alguns países, e vem colaborando nesses últimos dois anos mais intensamente, eu diria. Evidentemente, é uma agência grande, os tempos de resposta são complicados.¹⁹⁸

Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance na América Latina e Caribe reconhece as dificuldades de atuação do ONU-Habitat face à não priorização da pauta urbana na agenda dos países:

Talvez a força esteja relacionada com a prioridade da agenda para os países do mundo. A Agenda Habitat não foi e não é uma prioridade. Você tem no Brasil um Ministério de Cidades, que é uma exceção, e alguns países da América Latina agora estão seguindo isso e, por conta do Habitat III, pensando nisso; em como promover a integração de políticas setoriais etc. E, mesmo no Brasil, onde a gente tem um Ministério das Cidades desde 2003, a gente não tem uma política urbana completamente integrada.¹⁹⁹

Mudanças parecem apontar para uma maior inserção da pauta urbana nas próximas décadas. Um indício é a opção de elaborar, na Conferência Habitat III, uma agenda urbana, ao invés de uma agenda orientada para o *habitat*, noção mais associada aos assentamentos. Essa tendência é percebida por Ana Claudia Rossbach²⁰⁰ na incorporação da agenda urbana por órgãos como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Mundial

¹⁹⁷ Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁹⁸ Entrevista gravada, concedida por Oscar Fegutz, representante da Fundação Avina, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 16 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

¹⁹⁹ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante do Programa Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

²⁰⁰ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante do Programa Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

da Saúde (OMS) e outros. Acredita que a pauta urbana começa a ser internalizada nas diversas instâncias da ONU face à visibilidade do processo da Habitat III:

Tanto o ODS 11,²⁰¹ como a Nova Agenda Urbana elevam a questão urbana numa hierarquia de prioridades globais. Essa é a minha visão. Não é a agenda mais prioritária que temos. A mais prioritária que temos é a agenda do clima, depois colocaria a agenda econômica, que não tem um documento diplomático, mas acho que é a segunda agenda mais importante. Não do meu ponto de vista, coisa do planeta, dos países, da mobilização dos países. E acho que a Habitat III, a Agenda Urbana e o ODS 11 trazem um pouco à baila o tema cidades. Então, várias organizações, por exemplo, da ONU, passam a enxergar os seus programas sob uma perspectiva urbana, o que não aconteceria antes, necessariamente. A Unicef, por exemplo, o PNUD tem uma tradição em olhar as agências que tratam da questão de risco, de infraestrutura; Unesco, enfim, todas as agências que tinham uma agenda mais social ou mais *hard* de infraestrutura e de desenvolvimento econômico, elas passam a pensar: ‘precisamos entender de cidade, precisamos ter um programa urbano’. Tanto é que houve uma presença importante delas na Conferência Habitat III; uma discussão, um debate importante sobre de quem é, de fato, a agenda urbana; de que agência é a agenda urbana. É um monopólio da ONU-Habitat ou é uma agenda que tem que ser incorporada por todas as agências, de uma certa forma, colocando os seus programas em uma perspectiva mais urbana? De certa forma, esse debate esteve presente nessa Conferência e os resultados foram muito positivos.

Independente das controvérsias atuais sobre o rumo do programa ONU-Habitat, o cenário vislumbrado no pós-conferência aponta para uma relação diferenciada dos movimentos de política urbana com as instâncias das Nações Unidas. Algumas insatisfações com o conteúdo da Nova Agenda Urbana revelam posturas mais críticas dos movimentos sociais e das ONGs de perfil mais ideológico ou menos pragmático com atuação no Brasil, com possibilidade de influenciar nas estratégias de atuação das redes com as quais se articulam, a exemplo da HIC e da AIH. Há, na Nova Agenda Urbana, a orientação de avaliações sistemáticas quanto à atuação do ONU-Habitat e não se sabe ao certo quais os posicionamentos a serem tomados diante da sua atuação nos próximos anos. Após a Habitat III foi constituída uma “Comissão de Alto Nível” para avaliar a situação do Programa:

Olha, até sobre o processo agora de avaliação, você deve estar acompanhando, foi definida uma comissão de altíssimo nível, para definir as prioridades da agência para os próximos anos. A agência ONU-Habitat teve um papel relevante em trazer essa temática (urbana) à tona.²⁰²

²⁰¹ Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O Objetivo 11 é “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ITAMARATI, 2017).

²⁰² Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante do Programa Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

Com um formato diferenciado e mais independente, a Cities Alliance conforma um outro programa que, na estrutura das Nações Unidas, dialoga com temas urbanos. O Programa foi criado em 1999, por meio de articulação entre Governos, Banco Mundial, ONU-Habitat e entidades internacionais (ONGs, Fundações e outras). Foi concebido como uma “coalizão global de cidades e parceiros” institucionais para atuar na redução da pobreza e no crescimento econômico sustentável segundo documentos institucionais do Programa (CITIES ALLIANCE, 2014). O seu formato inclui o setor público e privado como explica Ana Claudia Rossbach:

Somos uma organização que está dentro do guarda-chuva da ONU. Está dentro de uma organização chamada UNOPS²⁰³, que não tem uma missão urbana, de cidade *stricto sensu*. Ela tem outra missão, mas está ampliando a sua agenda urbana. E a gente tem bastante autonomia dentro do sistema ONU, porque somos uma organização que responde primeiramente à nossa assembleia de membros, que é bastante variada. Temos seis tipos de membros: governos nacionais, representação de governos locais, ONGs, fundações representativas do setor privado, multilaterais, instituições de pesquisa (universidades). A Cities Alliance é assim desde a sua criação, não com essas seis tipologias de membros. Essas seis tipologias se consolidaram nos últimos anos. Mas nós não trabalhamos só com governos nacionais, como a ONU faz. A interlocução da ONU-Habitat é com os governos nacionais. Eles são os membros, os signatários, fazem os acordos, a eles que presta contas. Claro que eles trabalham com seus programas, organizações da sociedade civil, com governos locais. A nossa prestação de contas é para nossos membros.²⁰⁴

O programa se concentrou até 2014 em três principais eixos: urbanização de assentamentos informais; estratégias de desenvolvimento da cidade; e políticas nacionais e locais sobre desenvolvimento urbano (CITIES ALLIANCE, 2014), operacionalizados por meio de dois programas: o *Cities Development Strategies*, “mais ligado ao planejamento urbano, estratégias de planejamento e desenvolvimento de cidades. Um pouco mais estratégico do que o que normalmente a gente encontra por aqui, geralmente relacionado ao uso do solo”²⁰⁵ e um outro de urbanização de favelas. Apoiar “cidades, governos locais e nacionais e seus parceiros” com estratégias financeiras e planejamento para ampliar e disseminar

²⁰³O UNOPS é definido como “organismo operacional das Nações Unidas” de apoio à implementação de projetos “de construção da paz, ajuda humanitária e desenvolvimento”. É um órgão especializado em gestão de projetos, infraestrutura e aquisições. Desde 2012 mantém escritório no Brasil com sede em Brasília (UNOPS-BR, 2017).

²⁰⁴ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017.

²⁰⁵ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017.

projetos e ideias pensadas para o crescimento urbano futuro, priorizando cidades com favelas e assentamentos precários em expansão (CITIES ALLIANCE, 2014). A partir de 2014 redefiniu a sua estratégia de atuação:

A gente cresceu com esses dois programas e, desde o Fórum Urbano de Medellín, em 2014, nós incorporamos uma nova estratégia, que chamamos de estratégia de médio prazo, *Medium Term Strategy*. E ela tem eixos mais amplos. Então, os eixos que nós temos hoje são: gênero, investimento econômico inclusivo, resiliência e o que a gente estava chamando de Habitat III, que era todo esse trabalho de *advocacy* internacional, em prol do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis.²⁰⁶

Conta com o apoio da União Europeia, da SDI e da Habitat for Humanity e com a participação de autoridades locais diretamente ou por meio da CGLU. Entre os seus principais membros estão o Banco Mundial, parceiro fundador, governos, ONGs e redes, com destaque para a Fundação AVSI, Fundação AVINA, Habitat for Humanity, SDI e WIEGO, setor privado, por meio de fundações como a Omidyar Network, com ingresso em 2015, e Ford Foundation (CITIES ALLIANCE, 2017). A sede principal está localizada em Bruxelas, na Bélgica. Dirige a sua atuação para a África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, Chile, Espanha, Etiópia, Estados Unidos da América, Filipinas, França, Holanda, Itália, Nigéria, Noruega, Reino Unido e Suécia.

Na linha programática de urbanização de assentamentos informais, coloca como objetivo promover a segurança de posse, o financiamento habitacional e a implantação de políticas públicas para evitar o surgimento de novos assentamentos precários; nas estratégias de desenvolvimento da cidade propõe metodologias baseadas em ações e investimentos voltados para a “gestão de cidades mais sustentáveis” e para a redução da pobreza. Nas políticas nacionais e locais sobre desenvolvimento urbano, coloca como objetivo “atrair investimentos financeiros direcionados à infraestrutura e à efetivação do capital local” (CITIES ALLIANCE, 2014).

Opera como uma espécie de fiduciário de fundos de diversas categorias depositados no Banco Mundial, estruturando e administrando a arrecadação, distribuição e implantação desses fundos, responsabilizando-se pela articulação entre os doadores e os governos atendidos. Segundo dados divulgados pelo *site* oficial, com esse tipo de doação o Programa

²⁰⁶ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017.

aprovou 220 projetos em todas as regiões em desenvolvimento, com um total de investimento superior a US\$ 65 milhões (CITIES ALLIANCE, 2014). A partir de 2010, o sistema de doações passou a funcionar como um “Fundo Catalítico” com solicitações de apoio feitas por meio de inscrições periódicas. As atividades desenvolvidas por cada proposta aceita podem ser gerenciadas pelos municípios (“cidades”), por unidades operacionais regionais dos membros da Aliança de Cidades, por outros parceiros bilaterais e multilaterais e por “programas de parceria” global e regional existentes (CITIES ALLIANCE, 2014).²⁰⁷

Uma das linhas de ação centrais do Programa foi a “*Cities Without Slums*” lançado como programa em 1999 e aprovado na Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000 que ratificou o compromisso de 150 países presentes e passou assim a fazer parte da Declaração do Milênio da ONU. Colocou-se como linha de ação central da meta 11 dos Objetivos do Milênio (ODM), de melhoria significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas até 2020.²⁰⁸ Para Rolnik, a palavra *slum* foi usada de maneira estigmatizada para identificar genericamente os territórios autoproduzidos pelos pobres das cidades e assim justificar políticas de eliminação desses espaços (ROLNIK, 2015).

Dentre as ações desenvolvidas, a própria Aliança de Cidades destaca a promoção de intercâmbio de conhecimento e cooperação. Uma das ações de cooperação envolveu o Brasil, a Índia e a África do Sul na área de assentamentos humanos por meio do acordo de livre comércio entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)²⁰⁹. Outra cooperação envolveu os governos do Brasil, da Itália e de Moçambique (CITIES ALLIANCE, 2014). Esta ação deixou de ser acompanhada pelo programa Cities Alliance.²¹⁰

²⁰⁷ O processo de aprovação das propostas inscritas segue alguns critérios específicos: adequação aos objetivos do Programa, aprovação formal pelo governo local, possíveis “parcerias” locais com setores privados e outras organizações locais e inserção de outros patrocinadores. São também critérios avaliativos a “coerência de esforço”, ou seja, a existência de uma coordenação multissetorial ou a colaboração de vários setores do governo, a articulação com outras escalas na perspectiva de replicação e impacto ambiental (CITIES ALLIANCE, 2014).

²⁰⁸ Meta inicialmente avaliada a partir de dois indicadores: proporção de pessoas com acesso ao saneamento melhorado e a proporção de pessoas com acesso à posse segura. Em 2005, a meta passou a incluir a prevenção de formação de novas favelas ou espaços urbanos vulneráveis.

²⁰⁹ Segundo nota do Ministério das Relações Exteriores através do site oficial (www.itamaraty.gov.br), O IBAS é um mecanismo de coordenação entre três países emergentes – Índia, Brasil e África do Sul. Estabelecido em Junho de 2003, o acordo busca construir uma nova articulação internacional de união de forças políticas entre os países membros a nível mundial. O grupo se estrutura sobre três pilares principais: Coordenação Política, Cooperação Setorial e Fundos IBAS. (IBAS: ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL, 2014).

²¹⁰ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017.

No Brasil foram desenvolvidos projetos de grande impacto com a participação da Cities Alliance: Urbanização das Favelas na cidade de São Paulo²¹¹, lançado em 2001; Plano Nacional de Habitação (PlanHab)²¹²; Urbanização de Favelas na Bahia²¹³; Relatório brasileiro “Estado das Cidades”²¹⁴; Curso à Distância sobre Urbanização de Favelas²¹⁵ e Apoio ao Intercâmbio de Conhecimento, com promoção de visitas ao Brasil de delegações internacionais do Marrocos, da África do Sul, da Índia e de Moçambique²¹⁶ (CITIES ALLIANCE, 2014; 2008a; 2008b).

O apoio da Cities Alliance por meio do seu escritório para a América Latina e Caribe²¹⁷ tem sido importante na interlocução das entidades do FNRU com os organismos da ONU. Para o representante do Instituto Pólis entrevistado, o fato de se ter uma brasileira à frente do Programa na região, comprometida com o ideário da reforma urbana contribui para o fortalecimento do movimento pelo direito à cidade:

²¹¹ De acordo com Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB), trata-se de programa criado pela Prefeitura de São Paulo – Programa Bairro Legal, o qual, com o apoio da Aliança de Cidades, tornou-se fundamental para a construção de uma nova política do governo municipal voltada para o enfrentamento dos problemas urbanos de forma integrada e de acordo com as necessidades da população. Lançado em 2001 pela, o programa atuou nas áreas de regularização fundiária e urbanização. Em 2004 recebeu o prêmio Direito à Moradia do Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE) como reconhecimento aos esforços em evitar o despejo de 24 mil famílias e pelo atendimento a mais de 400 mil pessoas através da mediação de conflitos fundiários e regularização de loteamentos e favelas. Durante o desenvolvimento do programa a Prefeitura criou um sistema de banco de dados centralizado com informações sobre os assentamentos precários da cidade, o HABISP. O Programa é considerado referência nacional e mundial (SÃO PAULO, 2014).

²¹² O programa Cities Alliance apoiou a elaboração do Plano Nacional de Habitação. Na avaliação do Programa este Plano foi a base para a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida, avaliado como um marco da política habitacional brasileira (CITIES ALLIANCE BRAZIL, 2014).

²¹³ O programa de urbanização em Alagados é avaliado como resultado positivo do trabalho conjunto entre o Governo do Estado da Bahia, o Banco Mundial, o Governo da Itália, uma ONG italiana de cooperação, a AVSI, e as associações comunitárias locais. O projeto foi uma das primeiras ações da Aliança de Cidades que avalia ter empregado uma política participativa e integrada em uma das mais conhecidas favelas da Bahia, com grande repercussão nas vidas dos moradores. A partir dos resultados das ações desenvolvidas, o projeto passou a ser assimilado pela política estadual e tem sido aplicado em outras áreas (CITIES ALLIANCE BRAZIL, 2008a, 2008b).

²¹⁴ Por meio de uma articulação envolvendo a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, o Banco Mundial, o UN-Habitat (representado pela Aliança de Cidades), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e “associações nacionais de cidades do Brasil”, foi elaborado pelo Instituto Pólis, um relatório que analisa as condições de vida em 600 cidades brasileiras (recorte de um total de mais de 5.500 municípios).

²¹⁵ A Aliança de Cidades, junto com o Governo Federal e a Universidade de São Paulo, apoiou o desenvolvimento e implementação de um curso à distância com o objetivo de capacitar autoridades locais a desenvolver projetos de urbanização de favelas.

²¹⁶ Ação executada em 2009.

²¹⁷ Em 2003 foi montada a base local do Programa com a abertura do escritório regional em São Paulo, na Universidade de São Paulo (USP) (CITIES ALLIANCE BRAZIL, 2014).

O Cities Alliance tem sido um parceiro histórico da Plataforma Global, por exemplo. Desde o começo tem nos apoiado bastante, do ponto de vista de fornecer contato, fazer ligações e de nos conectar com outros atores. Agora é o Cities Alliance do ponto de vista da gente. O Cities Aliances tem diferentes caras em diferentes partes do mundo também. Em outros momentos que a Plataforma quis fazer encontros regionais em outros lugares do mundo, a gente não teve a cooperação esperada, porque também quem dá muito a cara é o *Program Office* que está ali na frente. Do ponto de vista da América Latina tem sido uma parceria muito boa, bem ponta firme mesmo, com quem a gente tem contato e com quem a gente tem comprado realmente a briga pela inclusão do direito à cidade na agenda. A gente tem essa proximidade aqui com o Cities Alliance e a gente tenta em diversas ocasiões com o Cities Alliance internacional. Alguns momentos somos bem sucedidos e outros nem tanto.²¹⁸

Outra aliada importante dos movimentos sociais e entidades ligadas à pauta urbana é a Relatoria da ONU pelo Direito à Moradia Adequada. Funciona institucionalmente como um braço de apoio ao Conselho de Direitos Humanos, órgão da estrutura da ONU criado em 2006²¹⁹, mas tem independência no exercício do seu mandato.²²⁰ Desenvolve as suas funções motivada por denúncias de violação do direito à moradia a partir das quais realiza missões, principais instrumentos de monitoramento dos pactos e resoluções adotados pelo CDH. Essas missões são organizadas pelo departamento de relações exteriores do país a ser

²¹⁸ Entrevista gravada, concedida por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 1º de junho de 2016.

²¹⁹ O Conselho de Direitos Humanos substituiu a antiga Comissão de Direitos Humanos, já com sessenta anos de existência e imersa em forte crise de credibilidade, acusada por estados e representações da sociedade civil de “seletividade e excessiva politização no enfrentamento às violações de direitos humanos no mundo” (NADER, 2007, p.8).

²²⁰ A Relatoria Especial para o Direito à Moradia adequada é regulamentada pela resolução 2000-9, de 17 de Abril de 2000. Segundo essa resolução, as principais tarefas que definem o mandato do relator são as seguintes: “a) informar sobre a situação, em todo o mundo, de exercício dos direitos a que se refere o mandato, levando em consideração a informação proporcionada pelos governos, organizações e órgãos do sistema das Nações Unidas, e outras organizações internacionais e organizações não governamentais relevantes; b) promover a assistência aos governos e a cooperação entre eles em seus esforços para garantir esses direitos; c) aplicar uma perspectiva de gênero em seu trabalho; d) travar um diálogo regular entre os governos, as organizações e os órgãos das Nações Unidas, outras organizações internacionais relevantes, as organizações não governamentais e as instituições financeiras internacionais, e formular recomendações sobre o exercício dos direitos aos que se refere o mandato; e) Apresentar à Comissão um informativo anual sobre as atividades relacionadas com o mandato. Posteriormente, em 2007, o Conselho de Direitos Humanos da ONU examinou o mandato do relator especial sobre a moradia adequada através da resolução 6-27. A execução do mandato, conforme é estabelecida na resolução, consta dos seguintes elementos: a) promover a plena efetividade do direito à moradia adequada como parte do direito a um nível de vida adequado; b) identificar as melhores práticas assim como os problemas e obstáculos à plena efetividade do direito à moradia adequada, e determinar as deficiências de proteção a esse respeito; c) fazer especial insistência nas soluções práticas em relação com o exercício efetivo dos direitos relacionados ao mandato; d) aplicar uma perspectiva de gênero, inclusive determinando os elementos de vulnerabilidade específicos de gênero em relação com o direito à moradia adequada e a terra; e) facilitar o abastecimento da assistência técnica; f) trabalhar em estreita cooperação, evitando toda duplicação desnecessária, com os demais procedimentos especiais e órgãos subsidiários do Conselho de Direitos Humanos, os órgãos pertinentes das Nações Unidas, os órgãos de tratados e os mecanismos regionais de direitos humanos e g) apresentar um informativo sobre a aplicação da [...]resolução à Assembleia Geral e ao Conselho” (RELATORIA ESPECIAL..., 2015).

visitado, em conjunto com o Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH) e muitas vezes contando com a colaboração de outros órgãos da ONU.

Cabe ao relator a definição dos países a visitar e dos temas que demandam pesquisas específicas no espectro dos direitos por ele monitorado. Para a efetivação da missão o país precisa concordar com a visita, convidar formalmente e apoiar o relator na visita.²²¹ O resultado da visita é registrado em relatório sucinto, debatido no CDH com outros relatórios de igual formato, abordando temas gerais atinentes àquele direito específico na relação com outros países (ROLNIK, 2015).

As funções do relator são limitadas por várias razões, dentre as quais a falta de estrutura, as dificuldades de organização das missões, a fragilidade das normas internacionais quando não incorporadas ao ordenamento jurídico do país onde ocorre a violação do direito, dentre outras (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014). Autorizada a missão pelo país, a organização se dá em duas frentes: uma governamental, em diálogo com a relatoria, e outra com a sociedade civil, também em interação com o Relator. Realizada a missão é elaborado relatório que é apresentado ao CDH e mantido em sigilo até essa ocasião. O conteúdo do Relatório é enviado ao governo do país que pode se posicionar a respeito, tendo o Relator a prerrogativa de aceitar ou não as observações feitas. (ROLNIK, 2015).²²²

A relação da Relatoria com o programa ONU-Habitat não é dada pela institucionalidade das Nações Unidas, ocorrendo muito mais em razão das articulações feitas fora deste âmbito.²²³ No exercício das suas atribuições a relatoria lança mão da capacidade de articulação e mediação e da legitimidade atribuída à função, mais do que propriamente das ferramentas e estrutura disponibilizadas pela ONU. Como destaca Raquel Rolnik, “a autoridade do relator, sua força, está muito mais na palavra, numa posição que tem grande legitimidade, do que propriamente nos instrumentos de que dispõe.” (ALFONSIN, 2014.p.31).

²²¹ Quando recebe a denúncia o relator faz uma carta de alegação ao país informando que recebeu a denúncia e perguntando se procede. Se é matéria urgente pode mandar um apelo urgente.

²²² O relator faz uma apresentação anual ao Conselho e, no caso da relatoria para a moradia adequada também é feita uma apresentação de relatórios temáticos ao 3º Comitê da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, que é o comitê responsável pela área dos direitos humanos na Assembleia Geral. Os relatórios temáticos referem-se a pesquisas feitas pelos relatores sobre assuntos específicos (ALFONSIN, 2014).

²²³ Embora o Alto Comissariado da ONU, ao qual se vincula a Relatoria, desenvolva um programa denominado *Housing Rights* em conjunto com o ONU-Habitat (ALFONSIN, 2014) esse vínculo programático não é o que sustenta o trabalho da Relatoria.

Para Raquel Rolnik, o sistema dos procedimentos especiais da ONU, embora importante, é controlado para não ter efeito. “É um sistema controlado para não ser conhecido universalmente. É um sistema controlado para não gerar grandes debates públicos. É pensado para ficar no interior do círculo dos direitos humanos.” (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014, p.88). Para se chegar ao processamento da denúncia pelo governo correspondente é obedecido um rito diplomático que retarda e dificulta o trabalho da relatoria.²²⁴

Com poucos recursos, legitimidade e uma forte representação simbólica, os últimos relatores, o arquiteto indiano Miloon Kothari, com mandato de 2000 a 2008, e a brasileira, arquiteta e urbanista, Raquel Rolnik, com o mandato de 2008 a 2015 conseguiram desenvolver um trabalho com grande repercussão. No Brasil, a Relatoria cumpriu um relevante papel de difusão dos direitos humanos e do direito à moradia adequada que logrou reconhecimento pelos movimentos sociais de base. Essa deferência se fundamenta em um movimento de transposição de elementos próprios da ordem distante (longe, ausente, abstrata, impessoal, anônima, concebida etc.) para a ordem próxima (perto, presente, pessoal, nominada, vivida etc.), na acepção de Lefebvre (1991) dialeticamente presentes como revelado na fala de Marli Carrara (UNMP):

Na primeira reunião que ela (Raquel) veio lá na Faculdade de Direito pra preparar, Ana Dalva esteve presente. [...]Numa segunda vez, ela reconheceu Ana Dalva e ela ficou flutuando no espaço porque alguém da ONU tinha se lembrado dela. Então, essas coisas têm um sentido de alguém lá em cima desse jeito, que se preocupa com alguma coisa que está acontecendo com minha casa. Então, isso tem uma linha direta, por mais passante que poderia ser na vida de Raquel, pois acho que ela já estava entregando (concluindo o mandato), mas ela fez questão de deixar o relato. A gente mandou as fotos para ela por lá e tal. Isso para mim é real, é concreto.²²⁵

A Relatoria acaba se colocando como uma das pequenas janelas abertas pelo Sistema ONU para estabelecer o diálogo com a sociedade civil nos territórios, operando como instância de legitimação. É um dos escapes previstos no sistema das Nações Unidas para dar

²²⁴A tramitação inclui: a) o recebimento da denúncia pelo escritório da Relatoria em Genebra; ii) encaminhamento da denúncia para a missão diplomática do país em Genebra; b) encaminhamento da denúncia, pela missão diplomática, ao Ministério das Relações Exteriores do país correspondente; c) o Ministério das Relações Exteriores remete a denúncia para o Ministério competente; d) é feito o envio para o governo local, se o fato estiver relacionado a este ente; e) se houver resposta do governo, percorre-se todo o caminho de volta para o relator (SITE NÃO OFICIAL...,2015).

²²⁵ Entrevista gravada, concedida por Marli Carrara, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 21 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

vazão às denúncias de não cumprimento dos direitos humanos. As gestões feitas pela Relatoria são diretamente canalizadas para os governos nacionais, de modo que tomem as providências de salvaguarda dos direitos consagrados nos atos internacionais. É concretamente, uma relação desigual, uma vez que, mesmo cientes das situações por meio dos relatórios, as instâncias de comando da ONU, com poder efetivo de influência, não interferem diretamente para cobrar junto aos Estados-Partes posicionamentos efetivos nas soluções dos conflitos envolvendo a violação de direitos (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014).

5.1.2 Eventos Internacionais: Participação e Construções Programáticas de Política Urbana

Os eventos internacionais são importantes espaços de interlocução entre os representantes da sociedade civil, tanto aqueles promovidos pela ONU, regionais e internacionais, quanto àqueles promovidos pela sociedade civil, com destaque para o Fórum Social Mundial, importante espaço de mobilização e articulação dos diversos movimentos defensores de projetos de sociedade alternativos à ordem hegemônica atual. Nesta subseção são apresentados os principais eventos dos quais a sociedade civil vinculada ao projeto político do direito à cidade tem participado e defendido suas posições, enfatizando-se a sua inserção nesses espaços e suas conquistas. Dentre os eventos promovidos pela ONU têm maior importância as conferências Habitat em razão do vínculo mais direto com as pautas urbanas.

a) Conferências Habitat: Direito à Moradia e Direito à Cidade

Quase quarenta anos se passaram entre a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat I, realizada no ano de 1976 em Vancouver, Canadá e a Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III, realizada em outubro de 2016 em Quito, Equador. Entre os dois eventos, a Conferência de Istambul, a Habitat II, foi importante por incluir o direito à moradia na agenda internacional. Os contextos e conteúdos discutidos, assim como os processos envolvidos nas três conferências são absolutamente distintos.

A Conferência Habitat I realizada em 1976 em Vancouver é considerada por Alves (2001) sem efeito no que concerne às suas repercussões nos Estados, mas foi de grande importância por pautar a questão urbana no plano internacional e, mais ainda, por colocar a importância da participação social na formulação das políticas e decisões. O seu principal legado foi construir essa associação tácita entre os assentamentos humanos e a problemática urbana em uma abordagem mais ampla. Na conferência de Vancouver, a tônica dos debates era o enfrentamento da problemática urbana frente ao crescimento acelerado das cidades em decorrência das migrações campo-cidade. Os caminhos desenhados para a superação dos problemas passava pela política pública, com grande peso dos estados nacionais e pela crença no planejamento como instrumento orientador para superação dos emergentes problemas urbanos.

Dois documentos foram aprovados no evento, a Declaração de Vancouver e o respectivo Plano de Ação. Os conteúdos introdutórios da Declaração de Vancouver relacionam o agravamento das condições “inaceitáveis” de grande parte dos assentamentos humanos ao crescimento econômico desigual que exigiria mudanças na ordem econômica (THE VANCOUVER DECLARATION..., 2014). Essa conferência também deu origem ao programa ONU-HABITAT (ANTONUCCI et al., 2009).

Realizada em 1996 em Istambul, na Turquia, a Conferência Habitat II ocorreu logo após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92).²²⁶ Em pelo menos dois aspectos foi influenciada pela Eco-92: na questão do desenvolvimento sustentável, incorporado como compromisso, e no debate local-global, sobretudo no que respeita ao papel dos governos locais na política urbana ou, como enfatizado no evento, no “desenvolvimento urbano”. Na Conferência já era nítida a inflexão na perspectiva de esvaziamento do papel dos estados nacionais, revelada na ênfase no

²²⁶ Essa Conferência foi fortemente influenciada pelo documento Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland) de 1987 que constrói a noção de desenvolvimento sustentável. Esse referencial se baseia numa ética intra e intergerações, que pressupõe a utilização racional dos recursos ambientais de modo que as gerações atuais e futuras possam desenvolver suas atividades em ambiente ecologicamente saudável, economicamente eficiente e socialmente justo, impondo formas mais positivas de interação homem – natureza hoje para assegurar um contexto futuro de sobrevivência e usufruto pela espécie humana. Difundido e internalizado nas instituições públicas, sociedade civil e setor privado, o ideal de desenvolvimento sustentável passou a ser pauta obrigatória dos discursos governamentais tornando-se um chavão supostamente consensual associado a práticas nem sempre convergentes com ideais conservacionistas. Tem sido, por outro lado, questionado enquanto conceito pela impossibilidade de validação prática e sustentação no modelo econômico vigente, embora continue expresso com grande vitalidade no debate internacional, sendo inclusive traçados 17 objetivos para alcançá-lo, os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) divulgados pela ONU em 2015 com metas para 2030.

poder local e nas parcerias. O tema da moradia assumiu centralidade no conjunto de questões tratadas na Conferência. Embora o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já tivesse reconhecido, em 1966, o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida e, dessa forma, anunciado o ideal do direito à moradia como direito humano, a Conferência Habitat II deu um caráter de legitimidade e de visibilidade à questão.

A ideia de melhores práticas foi fortalecida com a apresentação de inúmeras experiências locais, muitas das quais já incorporavam características dos novos pressupostos consolidados na Agenda Habitat, aprovada no evento, tais como participação, parceria com ONGs, gestão local, sustentabilidade etc. Como destacado por Maricato (1997, p. 27) o evento de apresentação consistiu, acima de tudo, em um “cenário de promoção governamental”. Não apenas os projetos foram postos à mostra, mas as cidades também, representadas por seus governos, travestidas dos requisitos valorizados pelos organismos internacionais. Ainda na leitura de Maricato (1997, p.27) a construção “dessa cidade mundial e competitiva estava presente na Conferência através dos indefectíveis exemplos de Barcelona, Nova York, Curitiba, dentre outras.”

Essa Conferência trouxe avanços no processo de participação das organizações da sociedade civil com maior permeabilidade à influência de agentes não-governamentais proporcionada pela criação do Comitê de Parceiros. Como destacado por Alves (2001, p.256), a previsão de órgão próprio, equiparado aos demais, dentro do cronograma oficial do evento intergovernamental foi uma “evolução ponderável.” Além desse espaço institucional foram realizados inúmeros eventos paralelos entre reuniões, feiras exposições e outros, que possibilitaram articulações e debates sobre temas diversos. Pela primeira vez os movimentos sociais ganharam expressão, sobretudo as ONGs, que, por inserção direta no chamado Comitê II ou nos fóruns paralelos conseguiram influenciar as decisões.

Os temas da descentralização e fortalecimento do poder local, cogestão e parcerias com entidades sociais, participação social; sustentabilidade e qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego permearam as discussões sobre os diversos temas (MARICATO, 1997). O direito à moradia ocupou destaque enquanto pauta reivindicatória da sociedade civil presente ao evento. Os temas polêmicos foram os recursos e cooperação internacional para os assentamentos humanos; desenvolvimento sustentável versus

desenvolvimento sustentado; 3) acompanhamento da implementação da Agenda Habitat; 4) direito à moradia como direito humano fundamental; 5) universalismo dos direitos humanos perante as culturas particulares” (ALVES, 2001, p. 259). Apesar das resistências localizadas à assunção da moradia como direito, especificamente dos Estados Unidos objetada em razão da sua doutrina jurídica (*justiciability*) a Conferência reconheceu esse direito.

Decorrem da Conferência Habitat II dois documentos: a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, que estabelece princípios e compromisso globais (DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL...1996), e a Agenda Habitat, um plano de ação contendo uma vasta lista de recomendações aos governos nacionais (REPORT OF THE UNITED NATIONS...1996). Importante ressaltar ainda a influência da Agenda 21, aprovada na Eco-92, na elaboração da Agenda Habitat. Havia diferenças de posições entre países ricos e em desenvolvimento. Enquanto os primeiros privilegiavam os aspectos ambientais e afirmavam a importância do desenvolvimento sustentável em detrimento do desenvolvimento econômico-social, os países em desenvolvimento defendiam maior cooperação internacional e prioridade do desenvolvimento econômico-social alinhado com o desenvolvimento sustentável.

A preparação do Brasil incluiu a realização de quatro seminários em diferentes cidades e que contaram com participação de diferentes segmentos sociais. Participaram dos eventos agentes engajados na luta pela reforma urbana como Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e outros. O documento recebeu contribuições e comunicações de fóruns e entidades como a Carta Brasileira contra a Desigualdade e pelo Direito à Cidade, apresentada por Grazia De Grazia, representando o FNRU, e o Manifesto do Fórum Nacional da Reforma Urbana aos Senhores Candidatos à Presidência da República, ao Congresso Nacional, aos Governos dos Estados e às Assembleias Legislativas e aportes da Ansur, do Núcleo para Assuntos Urbanos do Partido dos Trabalhadores, dentre outras. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) ficou encarregado da consolidação do relatório brasileiro, elaborado por especialistas de referência na área de política urbana e com o acompanhamento e participação do FNRU (RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO..., 1996).

O Brasil compareceu ao evento com uma das maiores delegações, formada por cerca de 200 delegados, assessores e observadores (governamentais e não-governamentais). Essa Conferência representa uma linha divisória no debate internacional da política urbana principalmente por dois aspectos. Primeiro, por ter avançado em temas importantes como a

definição do direito à moradia adequada; segundo, por pautar o princípio da participação. A ideia de fortalecimento do poder local e da descentralização passaram a compor com destaque os documentos das organizações internacionais governamentais, inclusive das agências de fomento que praticamente passaram a exigir a descentralização como contrapartida de empréstimos (MARICATO, 1997).

Em 2001 foi realizado, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o evento Istambul+5, na cidade de Nova Iorque com o objetivo de avaliar e analisar a implementação da Agenda Habitat nos países, cinco anos após a Conferência Habitat II. Os países membros tiveram que apresentar seus relatórios nacionais e locais. Como resultado do encontro foram produzidos o relatório sobre a análise e a avaliação gerais da execução do Programa Habitat e a Declaração sobre as Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio. O FNRU, mesmo com limitações financeiras na ocasião, viabilizou a ida de quadros do movimento para o evento.²²⁷ Dentre os temas enfatizados na mencionada Declaração estão a relação entre habitação e erradicação da pobreza, habitação e a questão de gênero, facilitação do acesso a crédito e a cooperação (DECLARAÇÃO SOBRE CIDADES..., 2001).

Para a Conferência Habitat III, a participação social no evento encontrou inicialmente resistências. Saule Junior (2016) em avaliação sobre as etapas preparatórias da Conferência Habitat III destaca que, nesse quesito, o processo foi mais fechado, não havendo acordo quanto à participação (ENCONTRO DA SOCIEDADE CIVIL..., 2016).²²⁸ Na reunião preparatória ocorrida em 2015 em Nairóbi ainda não estava definido como seria o diálogo com a sociedade civil e somente no final deste ano houve rodadas de negociação sem uma participação mais direta da sociedade civil. A participação ocorreu em fóruns promovidos por universidades, nas Conferências Temáticas²²⁹, nas Conferências Regionais que aconteceram na África, Europa e América Latina e na preparação das *Policy Units*.²³⁰ Esses documentos foram preparados para embasar a Nova Agenda Urbana (NAU) sobre temas específicos, inclusive o Direito à Cidade, tema da *Policy Unit 1 - Rights to the City and Cities*

²²⁷ A autora participou de reuniões preparatórias para o evento no Instituto Pólis.

²²⁸ Registros feitos pela autora no Encontro da Sociedade Civil Brasileira sobre a Nova Agenda Urbana realizado em São Paulo, na sede do Instituto Pólis, em 31 de maio de 2016.

²²⁹ A promoção das Conferências Temáticas ficou a cargo dos governos nacionais que teriam que assumir toda a logística de organização, o que dificultou a sua realização em muitos países, inclusive no Brasil que no contexto de crise econômica optou por não assumir a sua realização.

²³⁰ Com base nos 22 Relatórios Temáticos (*Issues Papers*) elaborados pelas Nações Unidas foram definidos 10 temas estratégicos que foram desenvolvidos por especialistas e ONGs. Os trabalhos foram realizados entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016.

for All concluído em setembro de 2015, elaborado com o propósito de estabelecer as diferenciações entre a noção de Direito à Cidade e de Cidade para Todos.

O Estado brasileiro formulou o seu relatório de governo²³¹ em um processo que envolveu a formação de um comitê técnico coordenado pelo IPEA, por demanda do ConCidades. Foi constituído um Grupo de Trabalho pela Resolução Administrativa nº 29 de 2014²³² que assumiu a responsabilidade pela elaboração, inclusive pela recepção, discussão e incorporação das contribuições de interessados, com o suporte técnico do IPEA. A produção do documento envolveu uma articulação interinstitucional ampla, mas contou com reduzida interferência da sociedade civil organizada. Os espaços de participação proporcionados pelo governo brasileiro se restringiram ao ConCidades por meio do citado GT, a uma plataforma digital com reduzida divulgação pública e ao Seminário Nacional Habitat III organizado pelo IPEA. Para Ernesto Galindo, um dos responsáveis pela relatoria, o processo poderia ter sido mais amplo:

Então, para uma representação social mais direta, para além da representatividade dentro do Conselho, foram esses dois momentos: a plataforma virtual Participa BR e o Seminário que foi realizado lá em Brasília. Assim, se restringiu a isso. Eu já cheguei a ouvir críticas sobre o relatório tanto da academia, como dos próprios movimentos sociais e em alguns eventos de divulgação, de discussão que eu já participei. Bom, entende-se que isso faz parte do processo. Eu, pessoalmente, acredito que ele poderia ter sido, tanto na discussão do Conselho, quanto na discussão pública, mais aberto do que foi, tranquilamente. Inclusive, poderia envolver mais as universidades.²³³

No documento, a menção ao direito à cidade comparece em algumas passagens sendo colocado como proposição da Nova Agenda Urbana o reconhecimento desse direito como noção fundadora na produção dos territórios. Na problematização desse direito,

²³¹ O documento é estruturado a partir dos seguintes itens: Introdução, 1- Questões demográficas urbanas e desafios para uma Nova Agenda Urbana, 2- planejamento urbano e territorial, 3- meio ambiente e urbanização, 4- governança urbana e legislação, 5- economia urbana e 6- habitação, saneamento e serviços básicos e, por fim, o esboço do que seria para o Brasil, uma Nova Agenda Urbana.

²³² O GT foi assim constituído: Ministério das Cidades; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e da Tecnologia; Ministério do Trabalho e do Emprego; Caixa Econômica Federal; representante do poder público estadual; representante do poder público municipal; representante de entidades dos trabalhadores; representante de entidades empresariais; representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas; representante das organizações não governamentais e representantes dos movimentos sociais.

²³³ Entrevista gravada, concedida por Ernesto Galindo, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 14 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.

presente na parte introdutória do documento, são abordadas dimensões diferenciadas desse direito: da ampla fruição, de equidade, de participação, da função social, do público e comum e da integralidade. No texto ficam evidenciadas algumas dimensões abrangidas por esse direito, como o direito de uso do espaço público com igualdade, o exercício das funções sociais da cidade, de participar da produção e usufruir da cidade amplamente. Importante é também a perspectiva do reconhecimento de que um conjunto de direitos ainda não encontram-se efetivados:

Resta à sociedade brasileira a consolidação da esfera pública e coletiva, o reforço da consciência cidadã que passa, evidentemente, pelo reconhecimento de um conjunto de direitos a serem positivados na práxis urbana, nas relações diárias, cotidianas, e não apenas reconhecidos na legislação (BRASIL, 2015).

Instruíram também a Conferência de Quito os *Issues Papers*, documentos técnicos institucionais organizados em seis grandes áreas: Coesão Social e da Igualdade - Cidades Habitáveis; *UrbanFrameworks*; Desenvolvimento Espacial; Economia Urbana; Ecologia Urbana e Meio Ambiente e Habitação Urbana e Serviços Básicos. Chama a atenção a presença de alguns temas antes não tratados em documentos anteriores da ONU como Espaço Público, Resiliência, Conexões urbano-rurais e Cidades Inteligentes. Ganha destaque também o tema Migrações.²³⁴ Foram elaborados por grupos constituídos por representações de agências e programas da ONU como subsídios para o documento que seria concordado no evento.

Na Conferência, o localismo prosseguiu como tema de interesse mas, assim como nas outras conferências, os representantes dos governos locais ocuparam o mesmo lugar dos demais agentes não estatais. Não lograram, mais uma vez, conquistar espaço onde pudessem declarar e ratificar as suas posições, como colocado na avaliação da HIC sobre o evento:

Chamou a atenção que nenhum governo local, órgão representativo das cidades, foi signatário dos acordos, como tampouco a cidadania organizada estivera presente nas decisões, evidenciando que os governos nacionais e os organismos de cooperação internacionais - incentivadores da descentralização e do fortalecimento

²³⁴ Ao todo foram elaborados 22 documentos temáticos com os seguintes temas: Cidades Inclusivas, Migração e refugiados em áreas urbanas, Cidades Inclusivas, Migração e refugiados em áreas urbanas, Cidades mais seguras, Cultura e patrimônio urbano, Normas e legislação urbana, Governança urbana, Finanças Municipais, Desenho e planejamento urbano e espacial, Terra Urbanas, Conexões urbano-rurais, Espaço Público, Desenvolvimento Econômico Local, Emprego e subsistência, Setor informal, Resiliência urbana, Ecossistemas urbanos e gestão de recursos, Infraestrutura urbana e serviços básicos, incluindo energia, Transporte e mobilidade, Habitação, Cidades Inteligentes e Assentamentos informais.

dos governos locais – não têm sido coerentes com as suas próprias políticas (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2016).²³⁵

Muitas organizações, inclusive a HIC, questionam o fato de uma instituição como o ONU-HABITAT levar décadas promovendo e propagando a descentralização e não criar um espaço onde as representações locais possam se manifestar e ser efetivamente ouvidas. Outro tema supostamente caro ao ONU-Habitat é a participação social mas, assim como a descentralização, não teve expressão nos espaços oficiais mais representativos da Conferência.

b) MINURVI: Disseminação e afirmação das Pautas Urbanas da América Latina e Caribe

O Foro Iberoamericano de Ministros e Autoridades Máximas do Setor de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Minurvi) é definido como uma “entidade de coordenação e cooperação intergovernamental dos países da América Latina e do Caribe na área de desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos” e integra a estrutura do ONU-HABITAT (MINURVI, 2016).²³⁶ É formado por Ministros de Estado e outras autoridades governamentais com competência, nos respectivos países, na “área de desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos” (MINURVI, 2016). Mesmo integrando uma estrutura governamental, participam do Minurvi, além das autoridades governamentais indicadas pelos países-membros, organizações intergovernamentais, organismos convidados especiais e ONGs vinculadas à temática da moradia e à pauta urbana.²³⁷ Concebido como um órgão mais aberto à influência da sociedade civil nas suas deliberações, foi um espaço

²³⁵ *“Llamó la atención que ningún gobierno local, órgano representativo de las ciudades, fuera signatario de los acuerdos, como tampoco la ciudadanía organizada estuviera presente en las resoluciones, evidenciando que los gobiernos nacionales y los organismos de cooperación internacional -impulsores de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales- no han sido consecuentes con sus propias políticas.”*

²³⁶ Integram o Minurvi representantes de Anguila, Antigua y Barbuda, Antilhas Neerlandesas, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente e las Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela (MINURVI, 2016).

²³⁷ O Minurvi se organiza a partir de três sub-regiões: os países do Caribe, os países da América Central e México e os países da América do Sul. A sua estrutura é formada pela Assembleia Geral, composta pelos ministros de estado ou autoridades máximas das pastas de política urbana dos países membros; pelo Comitê Executivo, composto pelo ministro ou autoridade máxima representante do país anfitrião da Assembleia Geral, um representante do país anfitrião da próxima reunião da Assembleia Geral e dois representantes de cada sub-região, designados por estas na Assembleia Geral; e uma Secretaria Técnica, responsável pelas áreas técnica e administrativa sob a coordenação do Comitê Executivo.

ocupado pelas entidades comprometidas com o direito à cidade, do Brasil e de outras regiões de abrangência da entidade.

Os documentos institucionais colocam como principal motivação para a sua criação discutir e propor medidas para enfrentar as consequências da crise econômica dos anos 80 e dos ajustes macroeconômicos neoliberais. Como consta no sítio institucional do ONU-Habitat, o Minurvi foi criado com o objetivo de:

[...]buscar fórmulas acordadas de políticas setoriais para enfrentar as consequências negativas sobre a esfera habitacional e urbana, deixadas como saldo das crises econômicas dos anos 80 e os necessários ajustes estruturais a que se viram submetidos a maioria dos países da região (UN-HABITAT, 2017).

A primeira reunião do Minurvi ocorreu em Santiago, Chile, por iniciativa do ministro de Habitação e Urbanismo desse país, em março de 1992, mesmo ano em que o ONU-Habitat foi elevado ao *status* de Programa no Sistema das Nações Unidas. Conforme consta nas disposições oficiais, o Minurvi se insere na “estratégia ambiental-urbana para a América Latina e Caribe” formulada pelo ONU-Habitat e o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), com o objetivo de contribuir para a implementação da Agenda Habitat e da Agenda 21. Nessa linha, o Minurvi foi criado tendo como diretrizes a “melhoria do meio ambiente urbano e a redução da vulnerabilidade ambiental” considerando que “os avanços nas políticas nacionais não se concretizam em definições suficientemente específicas para sua aplicação territorial, nem têm suficientes instrumentos práticos para levá-los adiante” (ESTRATÉGIA URBANO AMBIENTAL..., 2016).

Foram realizadas 24 reuniões do Minurvi, a cada ano, até 2015. As reuniões são organizadas em duas fases: a fase técnica e fase ministerial. Na fase técnica são discutidos os temas considerados prioritários no momento e na fase ministerial se expõem os resultados das discussões e fecham-se os acordos, através de Declarações. Os temas discutidos versam sobre a temática urbana, ambiental e habitacional e vão desde definições de políticas setoriais, financiamento, desenvolvimento institucional, cooperação intergovernamental, clima, áreas de risco, boas práticas e outros.

Na sua história, colocou-se como um importante espaço de articulação das entidades latino-americanas e também de disseminação da agenda de política urbana na região, mas tem paulatinamente perdido importância. A abertura à participação da sociedade civil oscilou no tempo, de acordo com o perfil dos dirigentes, o que influencia também na

inserção do Minurvi nas demais instâncias da ONU, como evidenciado na fala de um dos entrevistados:

[...]a gente tinha uma atuação junto ao Minurvi, que eu nem sei hoje em dia como anda. Uma época colocaram o Ministro das Cidades, um desses bostas que passaram, de presidente, aí eu disse agora acabou, né, gente?²³⁸

A abordagem sobre o meio ambiente na maior parte dos documentos centra-se na prevenção de desastres naturais, com o estabelecimento de mapeamento de riscos e sistemas de prevenção e mitigação, definição de indicadores de vulnerabilidade, elaboração de planos de ação, financiamento, cooperação e outros. Em poucos eventos os temas da degradação ambiental e emissão de poluentes são abordados, predominando o enfoque que associa os problemas dos desastres naturais com os assentamentos humanos.

Somente no período entre 2007 e 2015 ganham destaque e maior frequência as abordagens relacionadas ao ordenamento territorial ou, mais precisamente, ao impacto ambiental das cidades. Os debates sobre mudanças climáticas também são mais recentes e começam a aparecer a partir de 2010 quando a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) constrói uma “Matriz Estratégica” sobre redução de riscos frente a desastres naturais e mudanças climáticas e no contexto de assunção mais formalizada dos países a metas relacionadas ao Protocolo de Quioto.

Os resultados das reuniões mostram ao longo dos 23 anos de encontros regulares, a centralidade do debate da moradia e do meio ambiente (risco de desastres). Em todos os eventos o tema habitacional apresenta destaque frente aos demais. Como tema permanente, a moradia é abordada nos aspectos da produção, qualidade, quantidade, tecnologia e gestão. Em alguns eventos a relação da moradia com a cidade ou o entorno urbanístico (ou entorno adequado) é ressaltada, assim como a relação com a qualidade ambiental e sustentabilidade em sentido amplo (ecológico, social, econômico e da segurança).

Na reunião realizada no Equador em 1994, a relação entre cidades, assentamentos humanos e moradia como componente das políticas de desenvolvimento e a importância da participação do setor privado e das parcerias público-privadas, do financiamento para todos os extratos de renda aparecem em condição de centralidade nos debates. Esse encontro foi

²³⁸ Entrevista gravada, concedida a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, para fins desta pesquisa.

particularmente diferenciado quanto à compreensão abrangente da moradia, sendo de grande importância como momento de aprofundamento da discussão sobre os seus componentes. Foram discutidos temas como subsídio, financiamento, infraestrutura, gestão e regularização fundiária, instrumentos de gestão urbana, gestão da informação, tecnologia, modernização no aparato institucional, meio ambiente e entorno urbano. No encontro do ano seguinte são retomados alguns temas do evento anterior, mas ganha destaque a discussão da qualidade da construção e a abertura e internacionalização dos mercados da construção civil.

Os encontros realizados após a Conferência Habitat II passam a colocar a participação social na produção da moradia como condição de eficiência e o planejamento como ferramenta para garantir êxito nos programas. Também ressaltam a importância da troca de informações e experiências no setor da moradia que deveria contemplar soluções, legislações, tecnologias, processos de participação comunitária, dentre outras particularidades que poderiam ser replicadas em outros países da região. Interessante observar a inflexão havida no tratamento do tema, observado na perspectiva da inclusão social de setores mais pobres e vulneráveis da população e de ampliação da oferta para esses setores. Na reunião realizada em 1998 é proposto o fortalecimento dos bancos de terras existentes nos países e a reativação de companhias de habitação. Nos argumentos fica evidenciada a preocupação com os assentamentos irregulares e com o planejamento do ordenamento territorial.

Não há grandes mudanças de enfoque dos temas nos eventos dos anos 2000, com a costumeira ênfase ao tema da habitação e de riscos de desastres. Essa dinâmica muda a partir de 2014 quando o debate sobre o espaço público ganha força nos eventos da Cidade do México (2014) e em Montego Bay (2015). Nesses encontros a reivindicação do espaço público se destaca como em nenhum dos eventos anteriores. O evento do México recomenda a previsão de espaços públicos suficientes em todas as zonas da cidade para recreação da população. O evento de Montego Bay recomenda o reconhecimento e reivindicação da cidade, ampliando a noção de espaço público:

[...]como um grande espaço público ao qual tem o direito de aceder todos os seus habitantes, lugar onde se exerce a cidadania, se geram condições para a qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, onde se exerce a convivência, se expressa a diversidade e a cultura (MINURVI, 2016).

Além de ser, durante muito tempo, um espaço valorizado pelos agentes sociais da América Latina e Caribe, o Minurvi foi importante por acolher a proposta do governo brasileiro para o reconhecimento do direito à cidade, o que tornou possível o amadurecimento do debate sobre esse direito na região a partir de 2007. Conformou-se, portanto, como espaço estratégico da sociedade civil latino-americana por inscrever registros importantes de suas pautas em documentos referenciais de política urbana na região e adicionalmente por influenciar o programa de ação da CEPAL. A maior parte dos encontros ocorreu no Chile pelo conveniente apoio deste órgão. O Brasil não sediou eventos do Minurvi.

c) Fórum Urbano Mundial

O Fórum Urbano Mundial é um evento de caráter consultivo, organizado pelo ONU-Habitat desde 2002, em atendimento a diretrizes definidas na Conferência Habitat II de realização de eventos regulares para avaliar o quadro da urbanização no mundo. Foi instituído com o objetivo de reforçar a coordenação do apoio internacional à implementação da Agenda Habitat. Em cada edição é divulgado o relatório *O Estado das Cidades no Mundo* que reúne dados, artigos e informações escritos por acadêmicos, gestores e especialistas, apontando tendências e problemas da urbanização e as chamadas melhores práticas (IPEA, 2010).

A primeira edição aconteceu em 2002, na sede da ONU-Habitat, em Nairóbi, Quênia, de 29 de abril a 3 de maio, com 1195 participantes, de acordo com o relatório da sessão do 1º Fórum. Conforme o citado relatório, ao Fórum cabe o papel de “examinar as questões mais urgentes dos assentamentos humanos, incluindo a rápida urbanização e seu impacto nas cidades, comunidades, economias, mudanças climáticas e políticas”. Entre os presentes no primeiro encontro, 80 países, 376 agentes governamentais, 19 organizações das Nações Unidas (com 54 participantes), 24 empresas privadas, 124 ONGs (com 355 participantes), 6 fundações, 5 organizações intergovernamentais e 40 membros do ONU-Habitat. Ao longo do tempo o número de participantes cresceu.

Neste primeiro encontro as resoluções definiram os objetivos, a agenda, o papel das autoridades locais na implementação da Agenda Habitat, diretrizes para o programa Cidades sem Favelas e para duas campanhas: a campanha global para garantia de posse e a campanha global sobre governança, sistemáticas de acompanhamento e avaliação, as

disposições para a segunda sessão do Fórum e outras de rotina dos eventos. De 2002 até hoje foram realizadas outras seis sessões, a última em 2014, na cidade colombiana de Medellín, com o tema “A Igualdade Urbana no Desenvolvimento – As cidades pela vida”.²³⁹

Assim como as conferências, o Fórum é um grande evento carregado de sofisticação e formalidades típicos dos eventos da ONU. É um evento da mesma forma pouco permeável às vozes da sociedade civil e demais agentes não-estatais, mesmo quando marcam presença nas atividades oficiais ou em manifestações independentes. Os temas discutidos transitam no espectro das questões priorizadas nas agendas das organizações internacionais, sem muito aprofundamento sobre a ordem econômica ou problemas estruturais das cidades. A edição do Fórum ocorrida em Vancouver foi assim avaliada por Maricato (2006):

O Fórum Urbano Mundial constituiu um evento gigantesco, com diversas modalidades de seções, atores institucionais e personalidades. Apesar das contradições que podem ser observadas no conjunto dos atores, o confronto de idéias ocorre raramente. Neste ano, tivemos uma manifestação de ONGs e ativistas de movimentos pelo direito à moradia, mas nada aconteceu que arranhasse o andamento esperado no sofisticado centro de convenções e hotel Canadá Place, em Vancouver. As agências internacionais de desenvolvimento repetiram seus slogans (alguns novos e outros nem tanto) – governance, decentralization, participation e poverty alleviation – sem, evidentemente, tocar nas questões cruciais relativas aos ajustes fiscais sufocantes, políticas macroeconômicas arrasadoras etc.

O Fórum de 2010, realizado no Rio de Janeiro, é considerado um dos mais importantes. Reuniu cerca de 14 mil pessoas com representações de 172 países. Foram realizados 233 eventos de diversos tipos (presenciais, em rede, treinamentos e outros) e 12 debates temáticos. Superou o evento realizado no Canadá que reuniu 10,5 mil pessoas de 149 países. Um dos eventos paralelos realizados foi o Fórum Social Urbano, organizado pela sociedade civil, considerado um marco na defesa do direito à cidade junto aos organismos internacionais. Houve na edição no Rio de Janeiro o entrelaçamento das agendas entre o Fórum Urbano Mundial e o Fórum Social Urbano proporcionado pela defesa pelo governo brasileiro, da Carta do Rio, consolidada no evento da sociedade civil e reconhecida oficialmente.

O evento oficial representou um avanço, segundo Ribeiro e Santos Junior (2016), mesmo considerando os limites de reconhecimento dos efeitos perversos associados à

²³⁹ *Urban Equity in Development - Cities for Life.*

produção capitalista do espaço urbano, próprios a um evento institucional organizado pela ONU, com a presença ativa de governos e grandes empresas. Somente a possibilidade de participar do evento e em alguma medida influenciar nas resoluções já representa ganhos diante da pouca permeabilidade característica dos fóruns promovidos pela ONU.

d) Fórum Social Mundial e Fórum Social Urbano

O Fórum Social Mundial (FSM) e o Fórum Social Urbano (FSU) são espaços organizados pela sociedade civil para discutir perspectivas de um mundo pautado na justiça social e na solidariedade entre os povos. Esses eventos, sobretudo o Fórum Social Mundial, criaram condições de internacionalização das lutas sociais no mundo e no Brasil, particularmente, possibilitaram uma percepção e o reconhecimento da maturidade e acúmulo político dos movimentos sociais brasileiros. Esse reconhecimento não é pouca coisa, revela uma tradição construída em uma história de luta fecundada e desenvolvida conforme Guimarães (2009), em pilares sólidos: no comunitarismo cristão, no nacional-desenvolvimentismo, no socialismo democrático, no liberalismo republicano e na cultura popular.

O Fórum Social Mundial, nascido em Porto Alegre como explosão de uma cultura democrática em formação, cuja expressão internacional e de certa forma midiática se reporta ao Orçamento Participativo (OP), mas não se esgota nesse instrumento, passou a ser referência de participação e de ideal democrático. No mundo, Porto Alegre representou o Brasil e assim o OP passou a ser o referencial de prática democrática para o mundo inteiro quando da sua difusão na Habitat II. O Fórum naquelas primeiras edições, foi a expressão internacional do referencial de democracia direta.

O FSM é concebido como “um espaço internacional para a reflexão e organização de todos os povos que estão contra a globalização e que estão construindo alternativas para favorecer o desenvolvimento humano e superar a dominação dos países e nas relações internacionais de mercado.” (MEMÓRIA FSM, 2017). A primeira edição do Fórum, realizada entre 25 e 30 de janeiro de 2001 foi organizada em oposição ao Fórum Econômico Mundial ocorrido em Davos constituído como um espaço estratégico para formulação das políticas neoliberais desde o início dos anos 1970, organizado por uma fundação com financiamento de mais de 1000 empresas internacionais. Assumiram a organização do evento oito organizações: Abong, Attac, Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), Cives, CUT, Ibase,

MST e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos que passaram a integrar o Conselho Internacional do FSM, constituído como órgão operacional e político. Participaram do FSM/2001 cerca de 20 mil pessoas de 117 países.

Ao longo do tempo e conforme conjunturas específicas, o formato do evento foi alterado. Em todas as edições recebeu público representativo e diversificado quanto ao perfil e origem. O formato, embora variável, inclui reuniões, seminários, manifestações de rua e as chamadas atividades autogestionadas organizadas diretamente pelas ONGs, redes e movimentos sociais. Pela dimensão e formato, atrai a grande imprensa e conta com grande participação de jornalistas, o que garante a sua repercussão em todo o mundo. Da sua realização decorrem diversos eventos paralelos. No FSM também são encaminhadas ações de pressão junto a fóruns oficiais das organizações internacionais estatais. São realizados eventos locais e regionais antes e durante o evento maior. É um evento com grande capacidade de agregação de público e considerado pelos movimentos sociais como uma oportunidade de realizar articulações importantes, sendo parte da agenda regular de diversas entidades.

Representantes e mesmo idealizadores e organizadores alertam sobre a tendência de reconfiguração do fórum face ao protagonismo assumido pelas ONGs. Há, desde o FSM de 2009, uma atomização dos temas e um distanciamento das perspectivas de delineamento e construção de um “outro mundo possível”. Na sua avaliação sobre o FSM ocorrido em Belém em 2009, Emir Sader (2017) faz essa crítica nos seguintes termos:

Já não se pode dizer o mesmo do FSM, que parece girar em falso, não se colocar à altura da construção das alternativas com que se enfrentam governos latino-americanos e da luta de outras forças para passar da resistência à disputa hegemônica. Para isso as ONGs e seus representantes tem, definitivamente, que passar a um papel menos protagônico no FSM, deixando que os movimentos sociais dêem o tom. Que nunca mais existam conferências como aquela de Belém, que nunca mais ONGs se pronunciem em nome do FSM, que os movimentos sociais – trata-se do Fórum Social Mundial – assumam a direção formal e real do FSM, para que a luta antineoliberal trilhe os caminhos da luta efetiva por “outro mundo possível” – de que a América Latina é o berço privilegiado.

O FSU, da mesma forma, é um evento organizado por fóruns, redes e organizações da sociedade civil que se diferencia por tratar das questões urbanas. Segundo Ribeiro e Santos Júnior (2016) o FSU nasceu da crítica à lógica da cidade-mercadoria que vigora na produção capitalista do espaço urbano e teve por objetivo possibilitar o diálogo, a troca de

experiências, a expressão da diversidade e o fortalecimento das articulações de movimentos sociais e organizações do mundo inteiro. Segundo os autores, o evento constitui um espaço de articulação em torno da “utopia anticapitalista do direito à cidade” traduzido no direito a construir uma outra cidade como resultado de uma “aposta democrática radical” expressa na Carta do Rio. Os desafios impostos à concretização passa pela internacionalização dos movimentos sociais em torno desse ideário, pelo reconhecimento das diferenças e da diversidade, pelo conhecimento da realidade urbana e pelo experimento da gestão democrática.

Os dois fóruns representam espaços construídos pelos movimentos sociais e por isso valorizados e legitimados pelos avanços produzidos, tanto no plano institucional, com na construção e reconhecimento de agendas democraticamente elaboradas, quanto no plano societário, pela articulação em torno de projetos dessa “aposta em uma utopia capaz de articular projetos emancipatórios em torno de um novo projeto de cidades, pós-capitalista ou socialista, de justiça, democracia, onde possam se reconciliar a economia, a política e a sociedade, onde possam triunfar a liberdade e a igualdade.” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2016). O FSM, particularmente, foi fundamental na disseminação do direito à cidade na esfera internacional por ter sido o espaço onde foi pactuada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

5.1.3 Cartas Internacionais pelo Direito à Cidade

Carta-manifesto é um gênero literário²⁴⁰ recorrentemente utilizado para expressar ideias e reivindicações de grupos sociais. O Manifesto Comunista, uma das obras mais

²⁴⁰ O Manifesto, enquanto gênero literário, apresenta pelo menos três características constitutivas: demarcação de posições, autoria e destinatário. Com caráter sempre afirmativo e algumas vezes peremptório nas ideias trazidas, o manifesto é uma forma de expressão utilizada para afirmar posições, instigar reflexões e postular meios de transformação no *status quo*. Nesse sentido, o manifesto sempre traz algo reflexivo e subversivo. Ao mesmo tempo incorre em simplificações e distanciamentos das construções concretas da realidade social, impondo o olhar diante das formações econômicas e socioculturais de cada contexto. Conforme Bortolucce (2015, p.7) após a Revolução Francesa o manifesto “passou a ser visto como um documento “revolucionário”, uma “resignificação subversiva do gênero.” Passa a ser concebido como ato revolucionário em si, além de instrumento a de apoio à *práxis* política. Cartas-manifesto representam um gênero textual híbrido, assumindo algumas das características de carta e outras de manifesto. Trazem posições nem sempre claras, pois, de um modo geral, resultam de pactos de posições. São instrumentos de alinhamento, disputa e difusão de ideias e buscam dos seus destinatários a reflexão, sensibilização e posicionamento. Mesmo com direcionamento tático, as Cartas-manifesto são abertas, o que lhes atribui uma

conhecidas do mundo, escrita em 1847 e publicada no ano seguinte, adotou a forma de carta-manifesto e foi dirigida à classe trabalhadora por meio da célebre frase: Proletários de todos os países uni-vos! Como assinala Coutinho (1997) a sua potência e atemporalidade decorre da opção metodológica dos autores por um ponto de vista abstrato que “ao mesmo tempo em que lhes permitiu a captação das determinações essenciais do capitalismo, possibilitou-lhes ainda emprestar ao Manifesto aquela dimensão de época que faz a sua grandeza e que talvez seja a razão maior de sua permanente eficácia.” Essa publicação, que orienta historicamente a luta social, coloca a sua força em inúmeros outros manifestos que aspiram direitos e transformações sociais.

Quando aprovada em fóruns sociais ou institucionais uma carta-manifesto alimenta a argumentação para o avanço das ideias e, uma vez reconhecida e tornada pública, mostra-se importante para sustentar práticas e ampliar a agenda de formulações com novos ideais. Coloca-se como importante instrumento de coalizão de teses para uma atuação unificada pelos movimentos sociais e, nessa condição, constitui também instrumento de formação política das suas bases. É esta a principal contribuição trazida nas cartas-manifesto pelo direito à cidade. Delimitam um quadro de repertórios de consenso sobre os quais a luta social deverá mirar-se. Letícia Osório, representante da Fundação Ford, instituição apoiadora da Carta Mundial pelo Direito à Cidade enfatiza a sua importância como instrumento referencial das lutas sociais e também de implementação de políticas públicas:

A necessidade de ter um instrumento internacional claro, que os movimentos sociais locais, a sociedade civil e os governos possam usar para reverter as tendências atuais faz da Carta Mundial um importante documento político de referência para ações locais e demandas. (OSÓRIO, 2008).²⁴¹

Permite também estabelecer parâmetros para reconfigurar os referenciais de luta, quando os postulados não mais respondem à realidade ou quando elementos conjunturais interpõe-se demandando novas orientações estratégicas e táticas ou, ainda, quando os ajustes se justificam pelo aporte de outros agentes sociais. De certa forma é um documento incompleto e aberto ao se propor “ir além dos limites do próprio texto” (BORTULUCCE, 2015,

certa autonomia; os efeitos não voltam para os autores apenas, constituem campos abertos de disputa de ideias.

²⁴¹ “La necesidad de tener un instrumento internacional muy claro, que los movimientos sociales locales, la sociedad civil y los gobiernos puedan usar para revertir las tendencias actuales hace de la Carta Mundial un importante documento político de referencia para acciones locales y demandas.” (OSÓRIO, 2008).

p.13). Por ser um documento aberto, se fortalece na medida em que partilha significados e propósitos:

Formular e negociar uma "Carta Global pelo Direito à Cidade" é um esforço de longo prazo e um processo que deve ser capaz de mobilizar cada vez mais múltiplos atores em várias áreas: internacional, regional, nacional e local. É por isso que o processo da Carta deve estar aberto para coletar contribuições de atores que não foram diretamente envolvidos em sua formulação, mas que têm muito a dizer sobre o tema.²⁴² (COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL HÁBITAT..., 2008).

O longo e conflituoso percurso das ideias e as difíceis coalisões, tornam as cartas-manifesto muitas vezes fragmentárias, imprecisas, evasivas e destituídas dos termos da implementação. Mas essas características não retiram a importância como base argumentativa, pois cada carta-manifesto traz em si fragmentos que podem alimentar um discurso construído a partir de muitos fragmentos de outras tantas cartas, compondo a narrativa necessária e conveniente à cada situação ou cada contexto. Assim são apropriadas as diversas cartas aprovadas nos fóruns institucionais regionais e internacionais sobre cidade e política urbana.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005) é referência importante da sociedade civil vinculada às pautas urbanas e tem respaldado argumentações para afirmação de princípios e conteúdos enunciativos do direito à cidade. Esta carta é instrumento unificador do discurso para pautar o direito à cidade na agenda urbana internacional e vem cumprindo este objetivo, estando presente nas definições do direito à cidade das entidades, nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, e também nos documentos das entidades. É uma carta muito cara a todos aqueles vinculados ao movimento pela reforma urbana e pelo direito à cidade. Os enunciados da carta se dirigem ao poder instituído, mas arregimenta com as suas formulações, um conjunto de agentes da sociedade civil em torno do ideário defendido.

Essa carta, principal referência na atuação internacional da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, foi discutida em diversos eventos internacionais e consolidada em sua última versão no V Fórum Social Mundial de 2005. Ressalta a interdependência do direito à cidade aos demais direitos reconhecidos e inscreve ao direito à cidade os conteúdos dos

²⁴² "Formular y negociar una «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad» constituye un esfuerzo de largo aliento y un proceso que debe ser capaz de movilizar en forma creciente a múltiples actores en diversos ámbitos: internacional, regional, nacional y local. Es por ello que el proceso de la Carta debe estar abierto a recoger aportaciones de actores que no han estado involucrados directamente en su formulación pero que tienen mucho que decir en torno al tema." (COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL HÁBITAT..., 2008).

demais direitos consagrados nos tratados internacionais de direitos humanos, especialmente do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e do PIDESC. De formato simples e conteúdo denso, essa carta é hoje o balizamento mais aproximado do entendimento do complexo conceito de direito à cidade pelos agentes que o defendem.

Antecederam a Carta Mundial do Direito à Cidade algumas outras, com diferenciadas repercussões, mas importantes por pautar os elementos estratégicos do direito à cidade e contribuir para o alinhamento do campo democrático e popular comprometido com as lutas urbanas. Embora tenham sido elaborados manifestos nos contextos pré e pós Vancouver (1976), a adoção sistemática, pelos movimentos sociais de política urbana, de cartas para manifestação de suas posições, somente vai acontecer no contexto imediatamente anterior à Conferência Habitat II. Foram representativos o Tratado por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis (1992), já comentado, e a Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade, de 2000. Depois da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, a Carta do Rio (2010) se destaca por ter sido aprovada em um fórum oficial da ONU, o Fórum Urbano Mundial. Duas outras cartas são mencionadas com menor frequência: Carta Brasileira Contra a Desigualdade e pelo Direito à Cidade (1995) e a Carta Brasileira de Direitos Humanos na Cidade (2000).

Grande relevância é atribuída à Carta Europeia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade aprovada na cidade de Saint-Dennis, França, em 2000 (CARTA EUROPEA..., 2000). Embora seja uma carta elaborada por autoridades locais (e não por movimentos sociais) a partir de articulação da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) é referenciada pelas entidades e movimentos de política urbana com atuação internacional como um dos documentos referenciais do direito à cidade. É um dos documentos utilizados pela Plataforma Global pelo Direito à Cidade na defesa de suas posições. De forma ampla, a carta defende os direitos dos habitantes da cidade e se diferencia de outras pela abrangência dos temas reportados às cidades e por expressar, como nenhuma outra, a dimensão política e emancipatória do direito à cidade.²⁴³ É dirigida aos homens, mulheres e governantes, destacando o caráter de subsidiariedade²⁴⁴ da cidade.

²⁴³ Além dos enunciados recorrentes nas agendas de circulação internacional (independência entre os direitos, proteção dos mais vulneráveis, respeito à dignidade e à democracia, igualdade de direitos e não discriminação, autonomia local etc.) essa carta apresenta um aprofundamento quanto aos temas da liberdade cultural, linguística e religiosa; da manifestação política nos espaços públicos, das questões de gênero e da participação. Quanto à participação a Carta recomenda que além das eleições deve ser

É também avaliada como uma conquista importante na luta pelo direito à cidade a Carta do Rio, elaborada pelos movimentos sociais e apresentada à Comissão Consultiva do 5º Fórum Urbano Mundial. Na carta, aprovada no evento, são apresentadas as dimensões estratégicas do direito à cidade e postulado o dever das organizações internacionais, nacionais e locais responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano, de “promover a consagração do Direito à Cidade por meio da geração de políticas públicas que assegurem o acesso ao solo, moradias adequadas, infraestrutura e equipamento social e aos mecanismos e as fontes de financiamento suficientes e sustentáveis.” (CARTA DO RIO, 2010).

A Carta Brasileira Contra a Desigualdade e pelo Direito à Cidade, elaborada pelo FNRU, traz na introdução uma caracterização da situação das cidades brasileiras, abordando temas como a gentrificação, desigualdade, exclusão social e falta de cidadania. Denuncia a ampliação da miséria nos países periféricos a partir dos anos 1980 face aos ajustes na economia internacional. Aborda criticamente os financiamentos das agências internacionais. Enuncia os princípios fundamentais da reforma urbana e delinea os conceitos de direito à moradia, gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade e traz um conjunto de propostas. Incorpora o documento intitulado *El Pueblo Hacia Habitat II*, que apresenta a posição das organizações não governamentais e movimentos sociais quanto à base conceitual e princípios condicionantes para o estabelecimento de compromissos na Habitat II. Embora tenham sido encontradas referências sobre a Carta Brasileira de Direitos Humanos na Cidade como sendo de autoria da Fase, apresentada na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos (OSÓRIO, 2006) o documento não foi localizado. Essas duas cartas não são mencionadas como referências nos documentos da Plataforma Global pelo Direito à Cidade e do FNRU acessados na pesquisa.

promovida a participação democrática assumindo que “os cidadãos e cidadãs e suas associações podem participar dos debates públicos, interpelar as autoridades municipais sobre os desafios que afetam o interesse da coletividade local e expressar suas opiniões, seja de forma direta mediante “referendum municipal”, seja através das reuniões públicas e da ação popular. É também uma carta objetiva quanto aos critérios de adesão e meios de implementação.

²⁴⁴ Subsidiariedade é entendida como a dimensão interfederativa atribuída à cidade. Como declarado na Carta: “O princípio da subsidiariedade que rege a repartição de competências entre o Estado, as Regiões e as Cidades, deve ser acordado permanentemente para evitar que o Estado central e as demais administrações competentes não se desincumbam de suas próprias responsabilidades nas cidades.”

5.1.4 Atos Internacionais: Pavimentando o Caminho para o Reconhecimento Institucional e Jurídico do Direito à Cidade

Os atos internacionais – tratados, convenções, protocolos, acordos e outros - são meios de proteção dos direitos humanos e têm, nesse sentido, instruído a luta para além da implementação dos direitos já consagrados nos estados nacionais e na própria esfera das Nações Unidas. Esses atos internacionais, ao tempo em que são construídos no curso das lutas sociais, uma vez positivados, abrem e instrumentalizam uma agenda incansável e interminável de lutas sociais. Como acentua Bobbio (2004, p.9):

[...]os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Nesse transcurso de mais de cinquenta anos, período coberto pela pesquisa, dezenas de atos internacionais foram assinados e, de forma vinculante ou não, deveriam constranger os estados nacionais na assunção e efetivação de compromissos. Os resultados mostram fragilidades na implementação, mesmo quando ratificados pelo Brasil e incorporados no seu ordenamento jurídico. Ao criar agendas para os países signatários deveriam ter como desdobramento tácito a incorporação no ordenamento jurídico e nas políticas públicas com seus programas. Isso nem sempre acontece e quando acontece passam por longo período nas entranhas burocráticas do Estado.²⁴⁵

Um dos legados importantes trazidos por esses instrumentos é a possibilidade de utilização pela sociedade civil como instrumental das suas lutas. É quase consenso entre os entrevistados, o reconhecimento da importância da formalização de direitos nos atos

²⁴⁵No plano internacional, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) é instrumento mais importante de codificação e normatização dos atos internacionais no direito internacional. O Brasil ratificou a Convenção e a promulgou através do Decreto n. 7.030, em dezembro de 2009. Para a celebração dos atos internacionais no Brasil, a Constituição Federal de 1988 atribui a competência privativa ao Presidente da República no art. 84, inciso VIII. A CF/ 1988 fala em tratados, convenções e atos internacionais, colocando, assim, os atos internacionais como espécie. Após a celebração pelo presidente devem ser submetidos ao referendo do Congresso Nacional. Portanto, a celebração é competência do Executivo e a aprovação é competência do Legislativo. Ainda de acordo com a CF/ 1988, um ato internacional relativo a direitos humanos, só pode ser emendado na Constituição Brasileira mediante aprovação em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. Trata-se, portanto, de procedimento complexo que dificulta a ratificação dos atos internacionais no Brasil (A TRAMITAÇÃO DE ATOS..., 2014; ATOS INTERNACIONAIS...,2014).

internacionais e nas diretrizes programáticas emanadas dos protocolos, declarações e convenções resultantes de eventos internacionais mundiais ou regionais promovidos pela ONU. Em algumas situações, conforme representantes de movimentos sociais entrevistados, esses documentos instruem reivindicações dos movimentos sociais para governos e processos judiciais na defesa de direitos nas diversas instâncias nacionais do judiciário. Faz-se aqui um percurso pelos principais atos internacionais com repercussões na política urbana, no sentido de evidenciação das principais conquistas logradas por meio desses instrumentos.

O princípio geral estabelecido nos instrumentos diplomáticos até os anos 1990 é de um estado garantidor de um padrão digno de existência para todos os cidadãos, cuja base é a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948). O mesmo princípio está presente na Carta da Organização dos Estados Americanos, também de 1948, assinada pelo Brasil, retificada posteriormente por meio de protocolos específicos²⁴⁶. O Protocolo de Buenos Aires firmado em 1967, que altera a Carta da OEA de 1948, em seu Art. 31, compromete os Estados-membros com uma série de medidas para acelerar o desenvolvimento econômico e social, dentre as quais a promoção de moradia adequada para todos os setores da população e “condições urbanas que tornem possível uma vida saudável, produtiva e digna”, disposições estas mantidas nas alterações posteriores.²⁴⁷ Essas disposições passaram a compor o Art.34 da Carta da OEA e, dentre os documentos da ONU acessados na pesquisa, pela primeira vez é mencionado o direito a uma vida **urbana** digna (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2016).

Embora no imediato pós 2ª Guerra, diversos direitos humanos tenham sido reconhecidos, estes se situavam, sobretudo, no âmbito dos direitos civis e políticos. Os chamados direitos de segunda geração (BOBBIO, 2004), dentre os quais os direitos econômicos, sociais e culturais, somente foram consagrados a partir da segunda metade dos anos 1960. Este foi um período importante no reconhecimento desse campo de direitos expressos em atos internacionais mais abrangentes, como o Pacto Internacional dos Direitos

²⁴⁶ A Carta da Organização dos Estados Americanos foi acordada em 1948 e entrou em vigor em 1952. Foi reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, subscrito em 27 de fevereiro de 1967, na Terceira Conferência Interamericana Extraordinária, pelo Protocolo de Cartagena de Índias, aprovado em 5 de dezembro de 1985, no decimo quarto período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, pelo Protocolo de Washington, aprovado em 14 de dezembro de 1992, no decimo sexto período extraordinário de sessões da Assembleia Geral e pelo Protocolo de Managua, adotado em 10 de junho de 1993, no décimo nono período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2016).

²⁴⁷Protocolo de Cartagena das Índias,1985; Protocolo de Washington, 1992; e Protocolo de Manágua, 1993.

Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)²⁴⁸ e atos dirigidos à grupos sociais específicos: a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952); a Declaração da Criança (1959); a Declaração dos Direitos do Deficiente Mental (1971); a Declaração dos Direitos dos Deficientes Físicos (1975) (BOBBIO, 2004); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação (1969)²⁴⁹ e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1981)²⁵⁰, dentre outros.

Esses novos direitos são construídos e formalizados no contexto da vigência do Estado do Bem-estar, na plenitude do estado liberal democrático, forte e garantidor dos direitos sociais e representam a passagem que ocorreu “do homem genérico — do homem enquanto homem — para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas) [...]” (BOBBIO, 2004, p.34). Esses direitos representaram, segundo Rolnik (2014), uma inflexão ou um importante tensionamento na tradição dos direitos humanos de pensamento e formulação a partir da ótica do direito individual, representando uma abertura na formulação dos direitos coletivos. Entretanto, como afirma a mesma autora, os direitos humanos estão muito ligados à ideia liberal do direito individual, “[...] como se o direito fosse uma propriedade privada do indivíduo”. Relaciona essa noção individual dos direitos humanos com a centralidade do modelo de propriedade privada no sistema capitalista (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014).

Além das políticas sociais próprias ao Estado do Bem-estar implementadas sobretudo nos países europeus, mudanças sociais e culturais no contexto de guerra favoreceram posteriormente a conquista de novos direitos. A convivência e interação entre culturas distintas e a construção de autonomia da mulher, no exercício de uma condição temporária de liberdade e assunção de novas responsabilidades, na ausência dos homens envolvidos diretamente nos conflitos, resultaram em alterações nas subjetividades individuais e coletivas e nas formas de inserção política no período subsequente. Empenhadas nas atividades antes assumidas pelos homens, envolvidos na guerra, construíram outra condição

²⁴⁸ *Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução da Assembleia Geral 2200A (XXI) de 16 de Dezembro de 1966. Data de vigência: 03 de janeiro de 1976, nos termos do artigo 27.*

²⁴⁹ *Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19*

²⁵⁰ *Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1) e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através de sua aprovação pelo Decreto Legislativo n.º 93, de 14 de novembro de 1983, e promulgação pelo Decreto n.º 89.406, de 1º de fevereiro de 1984.*

de inserção familiar e social (BURUMA, 2015).²⁵¹ Constam em diversos instrumentos diplomáticos a partir dos anos 1950, disposições relativas aos direitos da mulher, para além do âmbito privado, como pode ser observado no Plano de Ação aprovado na Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher de 1975²⁵²:

148. A maioria das mulheres ainda gasta mais do seu tempo em atividades da casa, em comparação com os homens. Assim, a melhoria da casa, as suas instalações conexas, incluindo o bairro, vão trazer uma melhoria direta em suas vidas diárias. Além das considerações de saúde e conforto, seria importante conceber casas equipadas e de instalações conexas para oferecer alívio à monotonia e ao trabalho penoso, tornando mais fácil a busca de outros interesses e trazendo a vida das mulheres mais perto das exigências da dignidade humana.

149. Medidas legislativas e outras devem ser feitas para garantir que os pontos de vista e necessidades das mulheres sejam levadas em conta no planejamento e projeto urbanos[...].

[...]151. Na projeção da casa em um bairro, os projetos devem prever serviços e utilidades e facilidades que respondem, nomeadamente, às necessidades expressas das mulheres; reduzir o trabalho, bem como os trajetos para as necessidades básicas, tais como água, alimentos, combustível e outras necessidades.

152. No projeto de uma rede de bairros, deve-se considerar a acessibilidade aos centros de bairro para as mulheres e crianças.

153. Treinamentos e orientações devem ser organizados no uso de novas instalações para as mulheres, bem como em vários aspectos da manutenção da casa própria. (REPORT OF THE WORLD CONFERENCE..., 2015).

O Pidesc, ato internacional de maior importância no campo das políticas econômicas, sociais e culturais e os atos posteriores orientados a grupos específicos consolidam os direitos internacionais de sustentação para o avanço de conquistas no campo da política urbana. Por meio do Pidesc, o direito à moradia adequada foi pela primeira vez reconhecido em norma internacional. Define em seu Art. 11 § 1 que os Estados Partes:

[...]reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (PACTO INTERNACIONAL...1966).

²⁵¹Em relato sobre o contexto do pós-guerra, Buruma (2015, p. 41) assim descreve os desdobramentos na condição de inserção da mulher: [...]Uma das consequências da guerra era que muitas mulheres perderam grande parte da subserviência feminina. Tinham assumido emprego, trabalhado para a resistência ou se encarregado de cuidar de suas famílias. Haviam sido, na expressão francesa de desaprovação daquela época, *hominisé*; começaram a se comportar como homens.

²⁵² Nessa conferência, foram elaborados os seguintes documentos: Declaração do México para a Igualdade da Mulher e sua Contribuição para o Desenvolvimento e a Paz, Plano de Ação Mundial para a Implementação dos Objetivos do Ano Internacional da Mulher e várias resoluções e decisões adotadas na Conferência.

Os termos desse direito são posteriormente desenvolvidos nos Comentários gerais nº 4 e 7 do Ecosoc.²⁵³ O comentário geral nº 4 foi feito durante a sexta sessão do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, ocorrida em 1991 (THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING...,1991). O comentário geral nº 7, por sua vez, foi feito durante a décima sexta sessão do Conselho, ocorrida em 1997 (THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING...,1997). Esses comentários foram de grande importância para dar operacionalidade ao direito consagrado no Pidesc. Cumpriram o objetivo de especificar o conceito de moradia adequada mencionado no texto do instrumento, especificamente quanto ao titular do direito e aos critérios para considerar a moradia efetivamente adequada.²⁵⁴ Foram de fundamental importância para a efetividade normativa do Pacto, pois especifica e delimita o conceito de moradia adequada com o intuito de proporcionar maior clareza e concretude na adoção do conceito nas medidas elaboradas pelos estados-partes. Coloca também as condições objetivas para o monitoramento dos órgãos internacionais e nacionais e para a sociedade civil reivindicar esse direito em bases mais sólidas.

Os atos internacionais assinados pelo Brasil, especialmente o Pidesc, serviram de amparo ao debate de afirmação do direito à moradia e do direito à cidade no contexto que antecedeu à aprovação do Estatuto da Cidade. A Emenda Constitucional n. 26 de 2000, influenciada pelo Pidesc, mas, sobretudo, pelas resoluções da Conferência Habitat II incluiu explicitamente a moradia como um direito fundamental social no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Da institucionalização do Pidesc até a introdução do direito à moradia no documento constitucional se passaram oito anos, mas, antes disso, já havia o entendimento de alguns juristas que o direito à moradia estava positivado na CF/

²⁵³ Este Conselho é um órgão especial das Nações Unidas criado pelo art. 7º, §1º da Carta das Nações Unidas formado por 18 membros das Nações Unidas. (GOMES, 2005).

²⁵⁴ Com relação ao titular do direito, o texto do Pacto estabelece esse direito “para si próprio e sua família”. Primeiramente, o comentário n.º 4, no item 7, enfatiza que não pode haver discriminação em função do gênero e em relação ao(à) chefe de família, tratando da família em sentido amplo. (SAULE JÚNIOR, 1997; GOMES, 2005). No item 8 são elencados vários direitos decorrentes da moradia adequada, tais como: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; custo suportável; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural, construindo assim os sete pilares que colocam o conceito de moradia para além de um abrigo com teto. O comentário n.º 7, feito em 1997, versa sobre a questão dos despejos forçados.

1988, dado que o citado art. 5º não era exaustivo no rol de direitos enunciados e reportava-se a outros direitos consagrados em tratados internacionais.²⁵⁵

O direito à moradia é ratificado em diversos outros atos internacionais. No art. 5º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969)²⁵⁶ o direito à moradia consta do rol de direitos cujo usufruto deve ser assegurado a toda pessoa sem distinção de raça, cor, origem nacional ou étnica. Da mesma forma, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1981)²⁵⁷ destaca o papel da mulher na zona rural e assegura, dentre outros direitos, a sua participação em planos de desenvolvimento, o direito de receber tratamento igual nos planos de reforma agrária e reassentamento e gozar de “condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da moradia, dos serviços de saneamento, energia elétrica, abastecimento de água, transporte e comunicação.”²⁵⁸

Dentre os atos internacionais também teve rebatimentos na política urbana a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O processo de construção do instrumento ganha relevo em 2006, quando a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos - OEA institui a *Década das Américas pelos Direitos das Pessoas com Deficiência* e reconhece o Brasil como referência internacional de garantia de direitos das pessoas com deficiência, pelas ações legislativas, judiciais e elaboração de políticas públicas afirmativas (CAVALCANTE, 2012).²⁵⁹

²⁵⁵ Saule Júnior (1997), em afirmação quanto à responsabilidade do governo brasileiro na promoção do direito à moradia recorreu aos atos internacionais componentes do sistema de proteção dos direitos humanos. Naquele contexto, defendeu a tese de que o rol de direitos estabelecidos no Art. 5º da Constituição Federal de 1988 não era exaustivo considerando a abertura dada pelo parágrafo 2º do mesmo artigo cujo enunciado explicitava que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte.” Com seus argumentos contrariava o entendimento de que o direito à moradia não se encontrava positivado no ordenamento jurídico brasileiro.

²⁵⁶ *Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19*

²⁵⁷ *Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1).*

²⁵⁸ [...] *condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.*

²⁵⁹ O Direito das Pessoas com Deficiência no Brasil passa a ser sistematizado a partir da Constituição de 1988. A Comissão Temática da Ordem Social, por meio da *Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e minorias* promoveu oito audiências públicas, sendo que em três delas foram discutidas questões relacionada à pessoa com deficiência. Entre os anos de 1986 e 1987 foram promovidos encontros intitulados A Constituinte e os Portadores de Deficiência em várias capitais brasileiras. Paulo Roberto Guimarães, presente no 1º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, evidenciando a necessidade de substituir definitivamente no texto constitucional a tutela pela *autonomia*. Houve, segundo

No 60º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a ONU lança a campanha “Dignidade e Justiça para Todos Nós” e desenvolve agendas sob o lema “Iguais na Diferença”. Em 13 de dezembro de 2006 foram aprovados por unanimidade na Assembleia Geral das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Em 25 de agosto de 2009 foi sancionado o Decreto 6.949 pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência passa a ter equivalência de emenda constitucional (LANNA JÚNIOR, 2010).

A partir da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, primeiro tratado internacional de direitos humanos a ser incorporado pelo ordenamento jurídico como emenda constitucional surgem outras leis, decretos e normas técnicas²⁶⁰ que asseguram o direito dessas pessoas. Entre as leis mais importantes está a Lei Federal 13.146 de 06 de julho de 2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).²⁶¹

O direito à cidade até 2018 era reconhecido apenas em instrumentos internacionais de âmbito regional. Não logrou ser reconhecido em atos acordados em eventos mundiais. É, entretanto, recorrentemente mencionado em declarações e protocolos firmados em eventos promovidos pelo Minurvi. Foi reconhecido, pela primeira vez, nos eventos iberoamericanos da ONU realizados no ano de 2007 no Chile, na cidade de Santiago. O XII Foro Iberoamericano de Ministros e Autoridades máximas de Habitação e Desenvolvimento Urbano aprovou o Protocolo de Santiago²⁶² pelo qual o direito à cidade e as políticas integrantes de desenvolvimento urbano se colocam como estratégias prioritárias para a redução da pobreza e distribuição equitativa dos benefícios do crescimento. Orientada pelo

Lanna Júnior (2010) mobilização para que todos os assuntos relacionados à pessoa com deficiência fossem tratados de forma transversal, como reivindicação por direitos iguais, sem tutelas. Segundo Cavalcante, M. (2012, 46), a capacidade de articulação política do Movimento das Pessoas com Deficiência na década de 1980, em torno da Assembleia Nacional Constituinte resultou em avanços significativos relativos à conquista de direitos. A retirada do Capítulo “Tutelas especiais” e a inclusão das questões relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência com transversalidade no texto final da Carta Magna revela o início de uma mudança de paradigma para toda a sociedade brasileira.

²⁶⁰ Destaca-se a obrigatoriedade legal da aplicação da norma técnica da ABNT-NBR 9050/2015, que estabelece parâmetros técnicos para acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (CAVALCANTE, 2012).

²⁶¹ Esta lei amplia os direitos estabelecidos pela Convenção da ONU que se constitui como carta de intenções e traz soluções práticas para a implementação de diversas políticas públicas.

²⁶² Representou o Brasil a Secretária Nacional de Habitação Inês Magalhães.

Protocolo, a XVII Cúpula Iberoamericana, por meio do Programa de Ação vinculado à Declaração aprovada no evento²⁶³, orienta, no ponto 29 do Programa:

Instruir a los Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano que promuevan la consagración del derecho a la ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables (PLÁN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, 2016).

O reconhecimento do direito à cidade nos eventos de 2007 no Chile foi considerado relevante conquista pelas entidades latino-americanas envolvidas na defesa desse direito. Essa vitória resultou de ampla articulação da sociedade civil que em momentos específicos se manifestou formalmente. Para instruir o XII Foro Iberoamericano de Ministros e Autoridades máximas de Habitação e Desenvolvimento Urbano foi encaminhado um pronunciamento escrito, ratificado por 95 entidades, encaminhado por meio de correspondência assinada pela HIC, COHRE, FNRU e Habitar para a Humanidade, delineando os termos desse direito.

Esta Declaração, subscrita por mais de 90 organizações e redes da sociedade civil de 15 países da região, busca cumprir três propósitos:

- a) Contribuir na implementação do ponto 29 do Plano de Ação da última Conferência de Chefes de Estado - realizada em Santiago do Chile em novembro de 2007[...];
- b) Expressar nossa vontade de participação e co-responsabilidade como sociedade civil organizada – na elaboração e implementação de políticas públicas urbanas que incorporem os princípios fundamentais do direito à cidade;
- c) Expressar a relevância e urgência de aprofundar espaços de diálogo entre as instituições do estado nos níveis local, nacional e regional e a sociedade civil para a tomada de decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas, pressupostos, marcos jurídicos[...] (DECLARACIÓN A LAS AUTORIDADES..., 2008).²⁶⁴

²⁶³ Consta, na Declaração de Santiago a assinatura do Presidente Luiz Ignácio Lula da Silva.

²⁶⁴ *Esta Declaración, suscrita por más de 90 organizaciones y redes de la sociedad civil de 15 países de la región, busca cumplir tres propósitos: a) Contribuir a la implementación del punto 29 del Plan de Acción de la última Cumbre de los Jefes de Estado -realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2007[...]; b) Expressar nuestra voluntad de participación y co-responsabilidad – como sociedad civil organizada- en la generación e implementación de políticas públicas urbanas que incorporen los principios fundamentales del derecho a la ciudad; c) Expressar la relevancia y urgencia de profundizar espacios de diálogo entre las instituciones del Estado a nivel local, nacional, regional y la sociedad civil organizada para la toma de decisiones, implementación y monitoreo de políticas públicas, presupuestos, marcos jurídicos;[...] (DECLARACIÓN A LAS AUTORIDADES..., 2008).*

A inclusão do direito à cidade no Programa de Ação da Cúpula Iberoamericana motivou a elaboração da Declaração das Organizações da Sociedade Civil diante da XVII Assembleia do Minurvi realizada em setembro de 2008, em El Salvador, contendo proposta para a implementação do direito à cidade na América Latina, assinada por 87 entidades e instituições. Havia a intenção de avançar na decisão tomada quanto à implementação do direito à cidade, contribuindo no delineamento dos enunciados desse direito e ao mesmo tempo de ampliar os espaços de participação social:

Esta declaração coletiva visa a fornecer elementos conceituais e práticos, em particular medidas concretas que vão desde políticas públicas e legislação adequada até a alocação suficiente de recursos, o que nos permita avançar o quanto antes na realização de seus princípios fundamentais:

Exercício pleno da cidadania.

Função social da cidade, terra e propriedade.

Gestão democrática e participativa do território.

Planejamento e produção democrática da cidade, espaços públicos e privados.

Gestão sustentável e responsável dos recursos naturais e energéticos da cidade e de seu entorno.

Desfrute democrático e equitativo da cidade.

Respeito e valorização do espaço rural. (DECLARAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES...,2008).²⁶⁵

A partir de 2008 todas as declarações resultantes de assembleias gerais do Minurvi passaram a incluir, apenas nos seus considerandos, a necessidade de reconhecer o direito à cidade como orientador das ações de desenvolvimento urbano. Os documentos aprovados nas assembleias gerais do Minurvi nos anos seguintes igualmente não avançam nos termos do direito à cidade e da mesma forma não tratam objetivamente da participação social nas instâncias decisórias do Minurvi.²⁶⁶

²⁶⁵ *Esta Declaración colectiva pretende aportar elementos tanto conceptuales como prácticos, en particular medidas concretas que van desde políticas públicas y legislación adecuada hasta la suficiente asignación de recursos, que nos permitan avanzar a la brevedad posible hacia la concreción de sus principios fundamentales:*

Ejercicio pleno de la ciudadanía.

Función social de la ciudad, la tierra y la propiedad.

Gestión democrática y participativa del territorio.

Planeación y producción democrática de la ciudad, tanto de espacios públicos como privados.

Manejo sustentable y responsable de los recursos naturales y energéticos de la ciudad y su entorno.

Disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

Respeto y valorización del espacio rural. (DECLARAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES...,2008).

²⁶⁶ A Declaração de El Salvador, firmada em Acajutla em setembro de 2008, reconhece nos enunciados preliminares a expectativa da sociedade civil de participar das políticas urbanas ancoradas no princípio do direito à cidade. Entretanto, o direito à cidade desaparece da relação dos pontos acordados em Acajutla e o pleito das entidades de participação em espaços decisórios é negado. Nos termos colocados na Declaração,

De grande importância e potencial de implementação é a Declaração que estabelece os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs). O documento desenha como expectativa um mundo sem pobreza, fome doença e penúria, além de próspero, onde habitats humanos sejam seguros, resilientes e sustentáveis, com respeito aos direitos humanos e da dignidade humana e em que “cada país desfrute de um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e de trabalho decente para todos” (RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL...,2015),²⁶⁷ Em seus preâmbulos reafirma os compromissos estabelecidos em atos internacionais anteriormente firmados e reconhece explicitamente o quanto acordado nas “grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas”. No rol das “grandes” não se encontra a Conferência Habitat II.

O documento estabelece 17 Objetivos com 169 metas associadas, destacando-se o Objetivo 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Os temas destacados no ODS 11 são: habitação adequada, mobilidade, urbanização e gestão, património cultural e natural, catástrofes, impactos ambientais com destaque para a qualidade do ar e manejo de resíduos, espaços públicos, integração entre áreas urbanas, periurbanas e rurais e planejamento regional, políticas e planos integrados com nítida preocupação com o gerenciamento de riscos, sustentabilidade e resiliência.

Diferentemente das resoluções aprovadas nos eventos mundiais, trata-se de uma Declaração, reconhecida como de grande importância na ONU, com compromissos vinculantes para os países e responsabilidades claramente definidas para as agências e programas da ONU, sendo a implementação coordenada por um Fórum de Alto Nível sob a coordenação e acompanhamento da Assembleia Geral e do Ecosoc, órgãos fortes das Nações Unidas. Como relata Claudio Acioly, representante do ONU-Habitat entrevistado:

[...]para a ONU e para nós, que trabalhamos com a ONU e a ONU-HABITAT, o que vale mesmo são os direitos considerados internacionais, que são parte de convenções. Se não tem uma convenção, onde os países são signatários e partes da adoção dessa convenção, esse direito não vale nada do ponto de vista internacional.²⁶⁸

foi estabelecido o compromisso de “reconhecer o interesse manifestado pelas organizações da sociedade civil, e canalizar sua participação através dos meios formais do Minurvi”, dado que a Assembleia Geral constitui um espaço de diálogo entre instâncias governamentais.

²⁶⁷ Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução A/RES/70/1 em 25 de setembro de 2015.

²⁶⁸ Entrevista gravada, concedida por Claudio Acioly, representante do ONU-HABITAT, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de março de 2018, para fins desta pesquisa.

Como visto, os agentes sociais mobilizados em torno das lutas na cidade têm buscado ocupar os diversos espaços onde acreditam poder fazer avançar as suas ideias, posições e proposições no campo da política urbana, e nesse esforço lograram conquistas e perdas. O trânsito por esses espaços, o aprendizado na interação com outras culturas e a lida com a institucionalidade da ONU constituem, sem dúvida, importante legado. Entretanto, como visto, as arenas institucionais são complexas e orientadas por regramentos, instrumentos e agendas de trabalho que limitam ou impedem a participação da sociedade civil. Dificuldades igualmente se interpõem e algumas vezes representam mesmo obstáculos aos engajamento e militância nesses espaços.

5.2 PROPÓSITOS E LIMITES DOS EMPENHOS CONTRA-HEGEMÔNICOS DA REDE TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE

O ativismo no ambiente da ONU requer estratégias e táticas bem distintas daqueles correntemente adotadas pela sociedade civil brasileira na luta pela reforma urbana e afirmação do direito à cidade. Exige o que pode ser chamado de estratégia de acesso, que nada mais é do que a formação de alianças com entidades credenciadas e prestigiadas pelos organismos internacionais. Algumas facilidades encontradas pelas entidades brasileiras, representadas ou não pelo FNRU reside no fato de contar com aliados históricos detentores desses recursos de poder como a Fundação Ford, a Oxfan, a Cáritas, a Fundação Avina e outros. Essa forma específica de militância na grande arena internacional será aqui analisada na perspectiva de identificação de possíveis aberturas para disputa de hegemonia. Entender, portanto, como essas forças sociais se organizam e se articulam para adentrar o espaço da ONU, afirmar suas posições e defender o projeto político do direito à cidade constitui o principal objetivo desta seção.

Parte-se dos elementos estruturais (de organicidade) e conjunturais da formação da rede e do sentido atribuído pela sociedade civil à esfera institucional internacional como campo de produção de hegemonia, a fim de problematizar os meios acionados para afirmar o direito à cidade. Importante destacar a mediação exercida pelas organizações governamentais internacionais na relação entre sociedade civil e Estado nesse âmbito. Na disputa de projetos alternativos à ordem dominante, a sociedade civil lida com “constelações de estados” em cada uma das organizações e programas com os quais precisa

ou consegue lidar, dinâmicas nas composições e correlações de força, além de diferenciações nos recursos de poder e possibilidades de inserção e incidência.

5.2.1 Orientação da Ação Política: Defesa do Direito à Cidade como Tática de Luta pela Cidade de Direito

Os empenhos contra-hegemônicos no espaço da institucionalidade da ONU na política urbana cumprem basicamente o propósito de inscrever nas normas internacionais, disposições representativas de direitos, cujas conquistas efetivas dependerão necessariamente de desdobramentos na esfera dos estados nacionais. Não há garantias diretas quanto à assunção e priorização das agendas pactuadas, nem mesmo pelas organizações governamentais internacionais. Constroem-se agendas que criam outras agendas ou revitalizam pautas perdidas na letargia da burocracia ou nas contenções das esferas decisórias, como ocorrido com a inserção do direito à moradia na Constituição brasileira e com o Estatuto da Cidade.

No espaço das relações internacionais, a sociedade civil brasileira envolvida com questões de política urbana e seus aliados internacionais apoiam a sua atuação nos imperativos de articular, fortalecer, incidir, apoiar e difundir/disseminar. Esses são os termos representativos das formas adotadas pela maior parte das entidades/ redes para atuar no espaço das relações internacionais reunidos no conceito de *advocacy*. Deste conceito decorre a internalização da palavra incidência, largamente empregada para representar as práticas de ativismo na esfera internacional para influenciar nas políticas públicas dos estados. O seu emprego é revelador de uma forma de ativismo esvaziada do lastro político indispensável a processos pretensamente construtores de condições de disputa de hegemonia. Incidir significa interferir sem alterar as estruturas, ou, nas palavras de Nogueira (2003a, pp.194-195) fazer a “reforma do social”, forçando os governos no sentido de uma atuação socialmente mais responsável, sem articular, entretanto, capacidades de “direção ético-política”.

O direito à cidade constitui a agenda unificadora, apesar de não prioritária. No mapeamento das principais áreas de interesse e atuação²⁶⁹ das entidades e redes envolvidas

²⁶⁹ Na análise foram consideradas as áreas de atuação destacadas nos documentos de apresentação das entidades encontrados nos respectivos sítios eletrônicos ou em documentos (relatórios, cartilhas etc.).

na militância transnacional da política urbana destaca-se o tema da moradia e um conjunto de processos vinculados como a questão dos despejos forçados, autogestão da produção social da habitação, gênero e outros. Observadas nas especificidades, para a maior parte das entidades o direito à cidade aparece como uma pauta mais difusa, colocando-se como uma bandeira indispensável nas suas lutas específicas em um mundo urbanizado. Em alguns casos o encontro com a agenda da política urbana aconteceu como decorrência de uma articulação histórica e já duradoura no desenvolvimento conjunto de projetos, como evidenciado na articulação do Instituto Pólis com a Fundação Ford e com a Fundação Avina. Nesses casos observa-se também o alinhamento de áreas de interesse das ONGs com as linhas de atuação das fundações, uma vez que o trabalho conjunto envolve muitas vezes apoio financeiro às primeiras. O diálogo temático da Fundação Avina com o direito à cidade tem como pontos de convergência os temas das migrações e da sustentabilidade das cidades, campos de interesse específicos da Fundação, mas principalmente por já haver uma “parceria histórica” com o Instituto Pólis. Na história do Instituto Pólis, a Fundação Ford também comparece como uma das principais entidades apoiadoras de projetos e é a financiadora da Plataforma Global pelo Direito à Cidade.

Nos documentos oficiais da maioria das entidades (sites, relatórios de gestão e outros.) não há em regra posicionamentos confrontantes com a ordem estabelecida ou teses que apontem para projetos alternativos de sociedade, embora haja manifestações mais contundentes diante de violações de direitos e manifestos de protesto. Algumas poucas entidades e redes fogem à regra, apontando perspectivas para além das agendas específicas até mesmo nas reflexões sobre cidade e política urbana. No campo das ONGs, os discursos são mais polidos e destituídos de repertórios confrontantes ou mesmo contestatórios face a posicionamentos ou práticas dos organismos internacionais.

Com o estabelecimento de pelo menos uma agenda específica relevante e tendo suas pautas alinhadas com a ONU, incluindo o acompanhamento das agendas de direitos humanos fica estabelecida a relação com os organismos internacionais governamentais. A atuação obedece a um padrão que relaciona escalas, agendas e interlocutores, com diferenciações entre as ONGs (ActionAid e HABITAR FOR HUMANITY INTERNACIONAL) em relação às redes. Os princípios estabelecidos pelas ONGs ficam alinhados à recomposição de valores éticos e a ajuda humanitária orientada para o combate à pobreza, na esteira de uma das principais orientações estratégicas dos organismos internacionais para os anos 1990 e

2000 (IVO, 2016). Nas redes, embora esses valores estejam presentes, observa-se uma preocupação com a formação política dos agentes, traduzida na ideia de empoderamento das entidades de base. Uma evidência desse esforço é a previsão de entidades locais no colegiado de direção da Weigo (WEIGO, 2017).

A pobreza aparece sempre como um fato descolado dos fatores estruturais de produção e distribuição da riqueza. Dessa leitura, em regra superficial, decorrem práticas paliativas ou de “alívio” como correntemente são referenciadas essas políticas. Ivo (2016, p.22), chama a atenção para o perfil dessas políticas, de orientação focalizada “estimulando-se a economia para a inserção das famílias no âmbito do consumo e apoio ao empreendedorismo das classes populares”, prática observada nas redes SDI, Weigo e na ONG ActionAid. Como os resultados alcançados são sempre apresentados em números absolutos, não fica evidenciado o impacto sobre a realidade considerada:

[...]a ActionAid é uma organização sem fins lucrativos cujo trabalho atinge cerca de 15 milhões de pessoas em 45 países. A ActionAid está no Brasil desde 1999. Nossa atuação já envolve 26 organizações parceiras em 13 estados, beneficiando mais de 300 mil pessoas em mais de 2,4 mil comunidades (ActionAid, 2017).

No Brasil desde 1992, Habitat já desenvolveu projetos em 12 estados e transformou a vida de mais de 60 mil pessoas. Fazemos parte da rede internacional Habitat for Humanity, fundada em 1976 e presente em 70 países. Mundialmente, já foram beneficiadas 9.8 milhões de pessoas (HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL, 2017).

Tomadas aqui as referências trazidas por Nogueira (2003a; 2003b) a respeito dos contornos assumidos pela sociedade civil no ativismo transnacional, pode-se atribuir ao campo formado em defesa do direito à cidade nesse âmbito uma concepção de sociedade civil esvaziada do seu componente político-ideológico. O projeto político democrático e participativo construído e defendido por agentes sociais no Brasil e da América Latina vinculados aos movimentos, entidades e redes, no deslocamento e entrelaçamento de escalas, embora compareça carregado pela bandeira do direito à cidade, fica sujeito a um tensionamento de certa forma regressivo da sua dimensão política. Observa-se um afastamento ou reconfiguração do sentido político-estatal na atuação da sociedade civil engajada na luta pelo direito à cidade para uma concepção de ativismo mais próxima da sociedade civil social. Ademais, na relação estabelecida com os organismos internacionais, apresenta-se uma sociedade civil fixada nos limites da sociedade civil liberista, nos termos

delineados por Nogueira (2003a, p.193) de “cooperação com governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas”.

O rol de recursos acionados pelas entidades e redes para colocar as suas propostas em documentos acordados na ONU inclui a elaboração de *papers* e comunicações técnicas, dentro de certos padrões discursivos que expressem o “bom comportamento” da entidade. Nos espaços da ONU há um intencional movimento de homogeneização das entidades sob o rótulo de ONG e de atribuição de um sentido técnico ao seu papel, como evidenciado no trecho abaixo que expõem os ganhos da parceria do Ecosoc com ONGs:

Enquanto o ECOSOC tem a oportunidade de obter recomendações importantes e especializadas das ONGs, estas, por sua vez, têm oportunidade de expressar as suas opiniões e de influenciar o trabalho do Conselho. As ONGs possuem competência especializada, experiência prática e flexibilidade, que têm grande valor para a ONU (ECOSOC, 2017).

Um universo de ativismo com elevado peso atribuído à “competência”, à “especialização” e ao “bom comportamento” não deixa muita margem à disputa de hegemonia por projetos alternativos. No espaço do Ecosoc, órgão considerado o mais aberto à participação da sociedade civil na ONU, os posicionamentos das entidades são absolutamente controlados em normativas quanto aos assuntos, procedimentos, formas de expressão, quantidades de caracteres nas comunicações e outros. Além disso, as manifestações somente são aceitas nos limites da especialidade da ONG:

As organizações com status consultivo geral e status consultivo especial podem apresentar declarações escritas sobre o trabalho do Conselho, relativas a assuntos que sejam da competência particular de tais organizações.
As ONGs com status consultivo geral ou especial podem também apresentar declarações escritas às comissões e órgãos subsidiários do ECOSOC, incluindo as comissões técnicas, relativas a assuntos sobre os quais as ONGs tenham conhecimentos especializados.

Na ONU-Habitat a participação das entidades ocorre também de forma restrita, em geral nos processos relacionados às conferências, como informa Claudio Acioly, representante do Programa entrevistado:

A ONU Habitat é uma agência da ONU e, portanto, é regida pelos países membros. Nosso conselho de governo ou conselho diretivo é composto por 54 países. E você tem aí uma supervisão desses países que geralmente é representado pelo Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Habitação, Urbanismo,

Ministério das Cidades, cada país tem um nome. Então não é muito fácil a participação, vamos dizer assim, da sociedade civil ou de uma instituição não governamental em nossos processos. Mas como a Agenda Habitat foi a primeira Conferência da ONU onde se abriu espaço para as ONGs participarem dos debates, procedimentos de aprovação, discussão, isso foi um marco. Abriram-se canais de participação. E essa participação não tem poder de voto, mas tem poder de proposição, de colocar proposições, de se manifestar. Então existe uma participação, mesmo que modesta, nas nossas atividades. E a gente como organismo da ONU promove a participação dos vários grupos. A Conferência Habitat III em Quito teve a participação intensa dos vários grupos, grupos organizados - acadêmicos, grupos profissionais, grupos de ONGs, grupos de parlamentares, prefeitos - e todos esses grupos foram reconhecidos e participaram do processo de formulação da Nova Agenda Urbana. Então a gente mantém isso.²⁷⁰

O espaço da institucionalidade internacional sempre foi marcado por um glamour que diferencia a relação com os diversos agentes da sociedade civil. Na prática, os protocolos e os códigos diplomáticos legitimam as ONGs e as fundações como interlocutores. Às mediações pelo poder simbólico (linguagens, saberes, competências etc.) somam-se as dificuldades de ordem prática como a língua, os elevados custos para transitar no espaço internacional e o cumprimento das agendas.

O “filtro” colocado pelos organismos internacionais produz dialeticamente movimentos de retração das entidades de base, manifestados, por exemplo, no descrédito, e movimentos de articulação tática quando delegam aos especialistas das ONGs e Fundações, o papel de porta-vozes das suas ideias. Em um outro movimento tático, essas entidades se articulam por meio de redes internacionais, com quadros especializados na interação com os organismos internacionais. A HIC e a AIH cumprem este papel na formação de lideranças habilitadas para atuar nesse cifrado espaço internacional, como pode ser evidenciado na fala de Evaniza Rodrigues, da UNMP:

[...]a HIC tem assento no conselho consultivo da Agência Habitat, sempre foi convidada para as instâncias da Cepal, Minurvi etc. Era por meio dessa articulação do que diretamente pela União. A União era muito mais de denúncias, de casos específicos; não tanto nessa interlocução. As pessoas da União participavam dessas articulações. Uma das coisas era sempre essa, pedindo a participação nos espaços de discussão, participação da sociedade civil, nas mesas, diálogos, debates, elaboração de documentos, nos eventos. Os fóruns mundiais urbanos. Preparando documentos para serem apresentados e tentando a inclusão de alguns pontos. A HIC numa certa época acabou se especializando muito nisso, tinha alguns dirigentes dentro da HIC que tinham a função de fazer essa interlocução.²⁷¹

²⁷⁰ Entrevista gravada, concedida por Claudio Acioly, representante do ONU-HABITAT, a Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de março de 2018, para fins desta pesquisa.

²⁷¹ Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

Poucas são as entidades locais com acesso direto ao ONU-Habitat. As entrevistas revelam uma forma de participação mediada pelas Fundações, ONGs e redes transnacionais de representação de movimentos sociais de base como a HIC e a AIH, esta com menor inserção. Não há espaço para uma relação direta por parte dos movimentos sociais de base como a UNMP, MNLM e MLB. O MLB, por exemplo, por não estar vinculado a essas redes, não têm acesso às agências e programas da ONU. Essa seletividade prescreve uma relação assimétrica, com atribuição de poder de representação às entidades do chamado campo da filantropia, tão caras aos organismos internacionais, e revela a existência de um processo de mediação pelo poder simbólico, na acepção de Bourdieu (1998), com forte peso das esferas da linguagem e da educação (leia-se instrução) e do elitismo e aura de “segredo” que historicamente permeiam os assuntos internacionais (OLIVEIRA, 2014, p.39).

Os sistemas simbólicos se solidificam no processo combinado de legitimação de determinados agentes sociais, portadores dos códigos de reconhecimento, e de deslegitimação de outros, cujo acesso às estruturas de poder passam por coalizões e mediações implícitas. Entretanto, não se trata de um processo adaptativo unilateral das entidades de base no processo de tradução-legitimação dos seus discursos pelas entidades detentoras dos recursos e do repertório legitimado pelos cânones diplomáticos. Há um jogo político, algumas vezes conflitivo, de disputa de ideias e alinhamento de repertórios e agendas políticas e há também alianças táticas construídas e encaminhadas apoiadas em critérios político-ideológicos ou por razões pragmáticas, como o apoio financeiro. Contam muito nessas alianças as relações interpessoais e as afinidades políticas entre os representantes das entidades, até mesmo na relação entre sociedade civil e agências ou programas da ONU.

Não há espaço para engajamentos mais arrojados na relação com as estruturas instituídas e essa condição altera substantivamente a forma de ativismo das entidades da sociedade civil brasileira ou com atuação no Brasil, nas suas respectivas inserções no ambiente internacional. No âmbito interno do campo constituído para a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade há também uma reconfiguração do perfil das entidades e movimentos com atuação no Brasil que os fazem transigir de uma concepção político-estatal, construída nos embates e interlocuções diretas e muitas vezes contenciosas com o

Estado Brasileiro, para uma postura atomista e “incidente” por intermédio das organizações e redes transnacionais já adaptadas ao tipo de interlocução imposto pelas Nações Unidas.

Na interação com a ONU, muitos dos agentes sociais, sejam ONGs ou redes, acabam assumindo pautas valorizadas pelos organismos internacionais governamentais. Como visto, operam como agentes intermediários entre essas instituições e entidades de base local, e na mesma “corda” que amarram esses elos podem ficar amarradas a uma atuação dentro dos limites colocados pela agenda internacional e à “neutralidade” política requerida como requisito de “boa reputação” (ECOSOC, 2017). O vínculo estreito com agências internacionais retira o potencial de combatividade necessários nos tensionamentos contra-hegemônicos e as aproximam a formas de interlocução (e ação) interativas, colaborativas e filantrópicas (SEMERARO, 2006). Nessa condição tendem a ser tensionadas para o perfil da sociedade civil liberista, com movimentos direcionados para valorizar interesses particulares, atender demandas, fiscalizar governos, desconstruir ou desresponsabilizar o Estado, enfraquecer ou desativar dispositivos de regulação (NOGUEIRA, 2003a, p.193).

Quando comparados os conteúdos dos documentos institucionais aprovados em eventos internacionais nos anos 1990 e 2000 acessados pela pesquisa e as agendas ou eixos prioritários de ação das ONGs e fundações são recorrentes o combate à pobreza, a questão ambiental, a questão da mulher e a questão da moradia, com explícitas convergências. Nas plataformas apresentadas nos sítios institucionais das ONGs internacionais engajadas na luta pelo direito à cidade, as representações de mundo não incluem de forma central e contundente a crítica à produção das desigualdades e opressões. Isso não anula o fato de muitas ONGs se posicionarem de forma crítica em diversos espaços e situações e apostarem em perspectivas transformadoras. O alinhamento de agendas das organizações da sociedade civil com as pautas preferenciais da ONU e uma certa padronização no discurso demonstram o efeito de dissolução de potencial conflitivo nessa dimensão de disputa de hegemonia.

As empresas, em espaços como o Ecosoc, formalmente ocupam o mesmo espaço da sociedade civil, sujeitando-se a processos de credenciamento, e ajustando-se às regras e procedimentos e escalas de prestígio e reconhecimento. Nos eventos internacionais as fundações, ONGs, setor privado e outros grupos se inserem nas instâncias permanentes e

temporárias de interlocução como o são, respectivamente, a *Urban World Campaign*²⁷² e a *General Assembly of Partners*. A importância atribuída e o reconhecimento desses espaços como efetivamente participativos variam conforme a compreensão do sentido atribuído à participação:

E eu tenho entendido que a experiência deles, nesse sentido, é tão válida, e o interesse é tamanho, que é da plataforma *Urban World Campaign* que surge a proposta de participação, por exemplo, de organização do mecanismo de participação da sociedade civil na Conferência Habitat III, que é a *General Assembly of Partners*. Ela surge como uma proposta do *Urban World Campaign* para a organização da Conferência, para a secretaria, e que é aceita. É uma plataforma aberta e que consegue, inclusive, alguns fatos inéditos, não só garantir o reconhecimento nos diferentes documentos que vão sendo aprovados durante a Conferência com a participação da sociedade civil, mas consegue ampliar a participação da sociedade civil para além dos oito originais *major groups* das Nações Unidas, que são os grupos históricos com os quais o sistema das Nações Unidas vem buscando colaborar desde a Rio 92. E a gente consegue essa ampliação, pois já são quinze grupos e nós da Avina temos muita honra e, ao mesmo tempo, responsabilidade na participação na co-liderança do setor filantrópico e entendemos que, de verdade, abriu um precedente bastante grande, que é um pouco como a história dos instrumentos diplomáticos. (Oscar Fegutz, Fundação Avina).²⁷³

A comissão que estava trabalhando a Nova Agenda Urbana recebeu vários documentos que foram utilizados para a elaboração da Nova Agenda Urbana. Um deles foi essa série de temas sobre direito à cidade, direito à moradia, economia. O texto foi desenvolvido por representantes do mundo todo nesses eventos. Outra série de informações vieram dos relatórios nacionais, regionais e esses então foram base para outros relatórios que a comissão estava dirigindo. E a GAP (*General Assembly of Partners*). E em inglês GAP é o vazio. E o vazio é onde a sociedade civil sempre foi reconhecida. Eu não participei do GAP porque era um espaço perdido ao meu ver. Investir no GAP não valia a pena. (Alexandre Frediani, HIC).²⁷⁴

É fato que o direito à cidade vem ganhando maior espaço nas redes transnacionais de articulação da sociedade civil, apesar de ainda não ocupar espaço central nas agendas cotidianas das entidades participantes. Há como constatar o esforço dos representantes da sociedade civil para afirmar a centralidade do direito à cidade na pauta das lutas urbanas como estratégia de unificação dos principais componentes do projeto político democrático-participativo, propulsor das mobilizações pelo alargamento democrático na América Latina (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2016). Essa estratégia contou com a participação direta de

²⁷²Plataforma vinculada ao ONU-Habitat formada por organizações da sociedade civil, governos locais, setor privado, instituições de pesquisa, profissionais, academia, parlamentares, sindicatos, grupos de jovens e mídia (UN-HABITAT, 2017).

²⁷³ Entrevista gravada, concedida por Oscar Fegutz, representante da Fundação Avina, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 16 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

²⁷⁴ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12, mês de dezembro, do ano de 2016, para fins desta pesquisa.

agentes do FNRU e da HIC, principalmente, e vem conquistando a adesão de diversas entidades e redes. Ainda que com poucos elementos demonstrativos, algumas pistas, apontadas, sobretudo, nas entrevistas realizadas, levam a crer que a maior parte dos agentes compreendem com clareza o caráter estratégico do espaço da ONU na perspectiva de acionamentos contra-hegemônicos na afirmação do direito à cidade.

Um aspecto problemático identificado no processo de agregação de agentes sociais em torno do direito à cidade é o âmbito restrito em que ocorrem os debates sobre o direito à cidade. O referencial da Carta Mundial pelo Direito à Cidade como documento de pactuação não resolve o problema, tendo em vista a facilidade de construção de consenso diante da amplitude de possibilidades de interpretação/apropriação conceitual do direito à cidade, nos termos colocados na Carta. O consenso existente no interior das ONGs, fundações, movimentos e redes alinhadas com esse ideário se constrói mais pelo entendimento do caráter estratégico da pauta urbana no ambiente das relações internacionais, do que propriamente pelo potencial transformador inscrito no conceito do direito à cidade. Mais problemático ainda é quando a produção de consenso não está associada à mesma compreensão dos processos urbanos, raramente presente nos documentos orientadores do ativismo nesse âmbito, e do entendimento do que representa o direito à cidade.

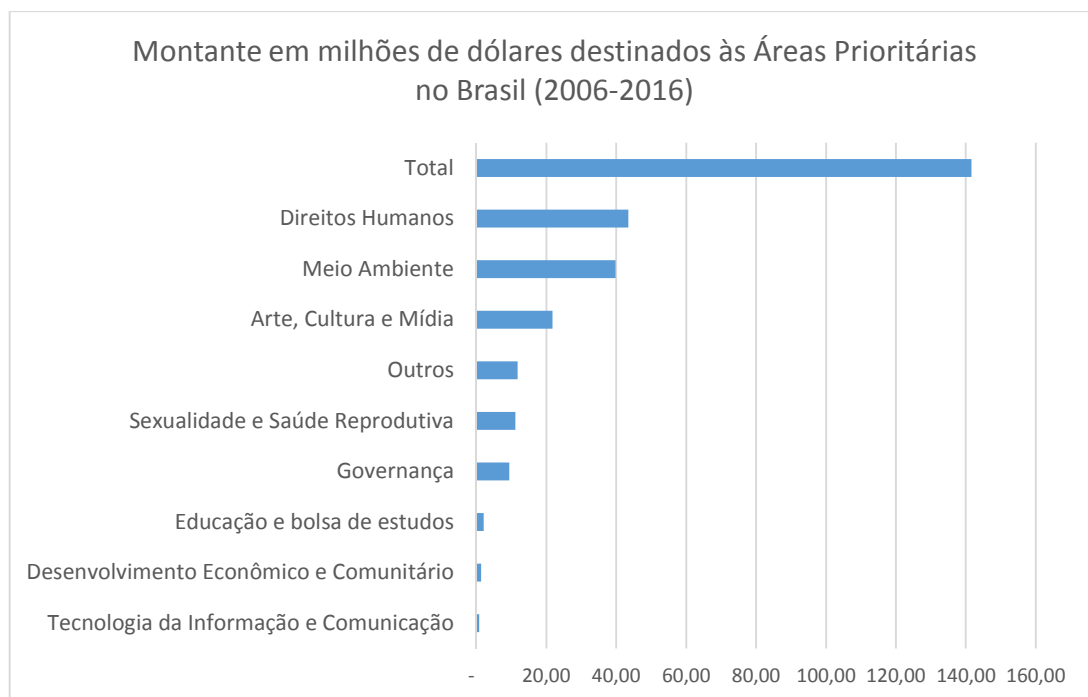
5.2.2 Sustentação Financeira e Condições de Inserção Internacional

Desde a sua formação, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade é apoiada financeiramente pela Fundação Ford, o que tem possibilitado o custeio de despesas, sobretudo para participação em eventos internacionais e realização de eventos locais. Dados trazidos por Santos-Rocha (2015) colocam a Fundação Ford como a segunda colocada entre as fundações estrangeiras que mais investiram no Brasil no período 2003-2009. Na América Latina e no Brasil, a Fundação priorizou investimentos no campo das ciências sociais, exercendo importante papel no financiamento de pesquisas na Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e se colocou como lastro na criação e sustentação financeira do Centro Brasileiro de Análise e

Planejamento (Cebrap).²⁷⁵ Entre 2002 e 2012 a fundação doou US\$ 593.459.764 milhões de dólares por meio dos seus escritórios regionais na América Latina, priorizando as áreas de educação (ensino superior), sociedade civil, combate à pobreza e promoção dos direitos humanos e da democracia (SANTOS-ROCHA, 2015). Seus donatários e parceiros distribuem-se pelos Estados Unidos, América Latina, África e Ásia.

Desde os anos 1970, a Fundação passou a investir em projetos de desenvolvimento social, sem abandonar os aportes em pesquisas científicas e na educação superior. Segundo Santos-Rocha (2015), nos anos 2000 a Fundação colocou como maiores desafios brasileiros a superação das desigualdades e a aplicação plena dos direitos e princípios estabelecidos na Constituição de 1988. No período entre 2000-2012 as doações a organizações brasileiras perfizeram um total de US\$ 223,93 milhões de dólares (SANTOS-ROCHA, 2015). Os altos valores investidos concentraram-se nas áreas de governança e sociedade civil (US\$ 28,9 milhões de dólares), meio ambiente, sexualidade e saúde reprodutiva, e direitos humanos. Considerados os dados entre 2006 e 2015, apurados pela presente pesquisa, o total de investimentos foi de US\$ 141,58 distribuídos conforme **Gráfico 3**:

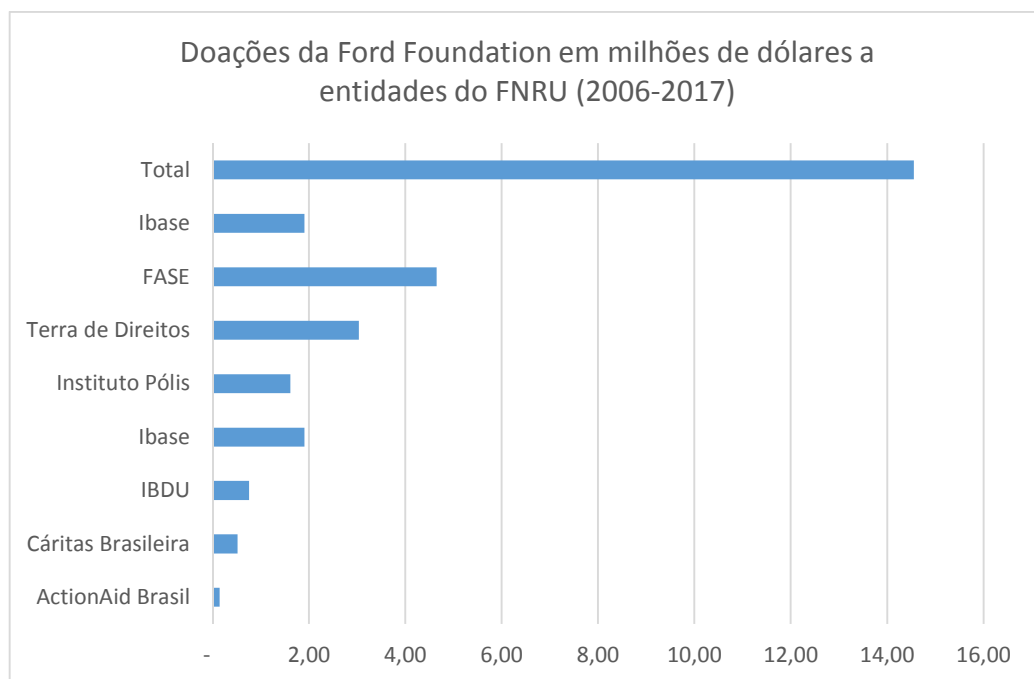
²⁷⁵ Importante instituição de pesquisas fundada por professores da USP perseguidos e demitidos durante o regime militar, dentre os quais o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, Cândido Procópio Ferreira de Camargo, Celso Lafer, Ruth Corrêa Leite Cardoso, Betty Mindlin (SANTOS-ROCHA, 2015).

Gráfico 3 - Apoio Financeiro da Fundação Ford a Projetos no Brasil (2006-2015)

Elaboração própria.

Fonte: (GRANTS..., 2017).

Se considerados os aportes para entidades brasileiras ou com atuação no Brasil engajadas em pautas urbanas, o investimento se distribui conforme o **Gráfico 4**. Os recursos são distribuídos nas áreas de Direitos Humanos, Governança, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e Comunitário e Outros, conforme disposto no **Quadro 1**.

Gráfico 4 - Apoio Financeiro da Fundação Ford a Entidades Vinculadas à Pauta Urbana

Elaboração própria.
Fonte: (GRANTS..., 2017).

Quadro 1 - Rubricas de Doações da Fundação Ford a Entidades do FNRU

Entidade	Área Prioritária
ActionAid - Brasil	Governança
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU	Direitos Humanos
Instituto Pólis	Governança, Direitos Humanos e Outros
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE	Meio ambiente e Outros
Cáritas Brasil	Meio Ambiente, Governança e Desenvolvimento Econômico e Comunitário
Terra de Direitos	Direitos Humanos
Ibase	Governança, Meio Ambiente e Outros

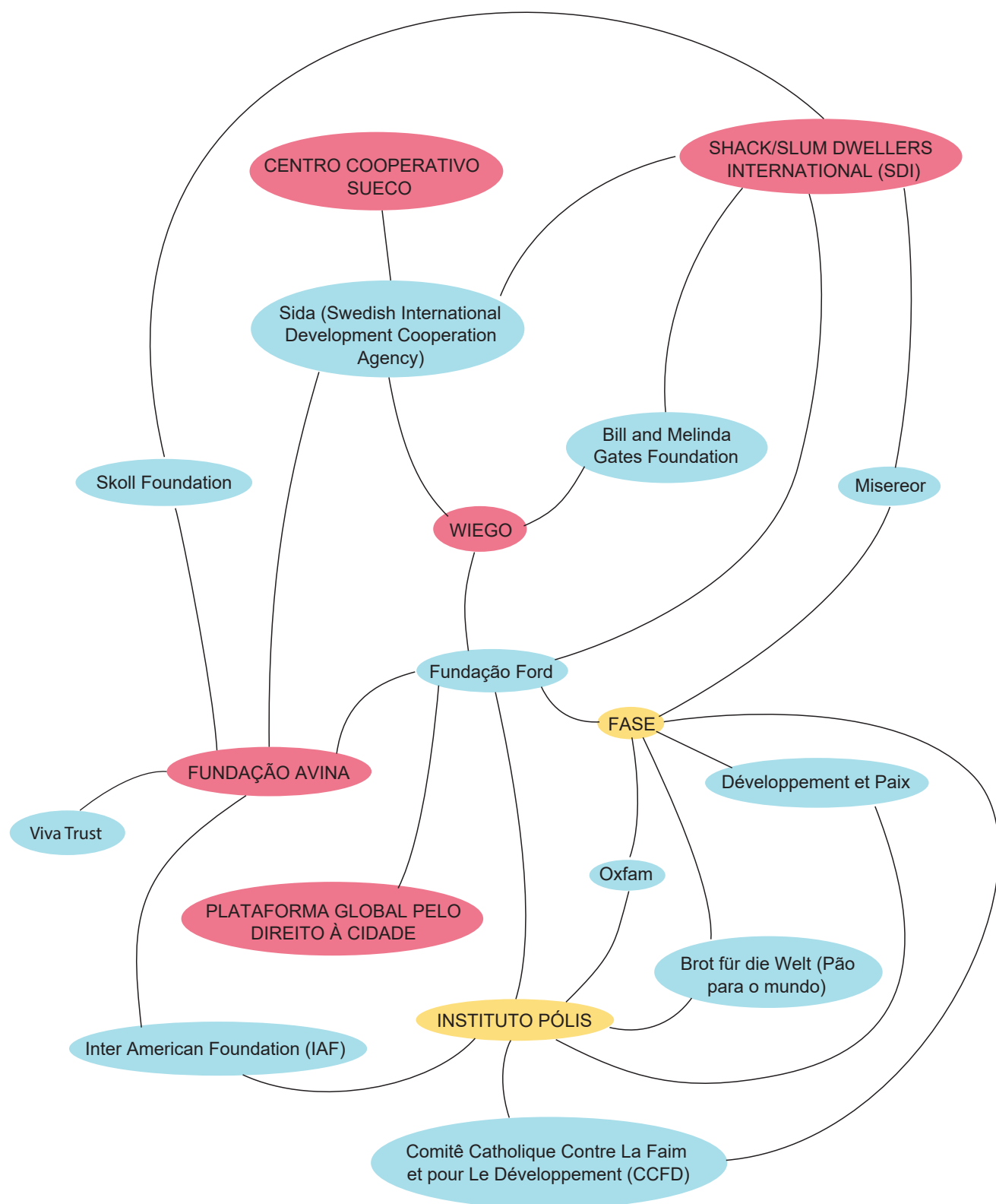
Elaboração própria.
Fonte: (GRANTS..., 2017)

O apoio financeiro da Fundação Ford é motivo de críticas de algumas entidades, por entender que essa condição de entidade financiadora tem colocado esta fundação em uma posição privilegiada e destacada nos espaços de atuação da Plataforma. Este entendimento não é compartilhado pelo representante do Instituto Pólis entrevistado, Rodrigo Iacovini. Para ele, a Fundação Ford tem sido uma “parceira” fundamental, no apoio financeiro, na articulação internacional com outras entidades e na formulação da agenda de política urbana internacional, face ao engajamento e capacidade de elaboração da *Program Office*. Há entretanto, limitações na assunção de posições da representação local da Fundação Ford quando se trata da relação com os organismos internacionais, evidenciada no posicionamento da entidade de não assinar a Carta da Sociedade Civil, resultante do encontro realizado no Instituto Pólis para a avaliação do Draft Zero da NAU, apesar do protagonismo da Fundação no encontro e do espaço reservado à fala da representante presente.

A atuação internacional das ONGs integrantes da Plataforma é possibilitada ainda por meio de recursos captados pelas próprias entidades junto aos seus “parceiros históricos”. O Instituto Pólis e a Fase contam com apoiadores sólidos desde os primeiros anos de funcionamento, dentre os quais a Inter American Foundation, instituição de cooperação do governo americano, Brot für die Wel, instituição protestante alemã, Oxfan, ligada à Igreja Católica e a própria Fundação Ford. Os recursos doados pela Fundação Ford ao Instituto Pólis incluem o investimento na aquisição da sua atual sede (INSTITUTO PÓLIS, 2015).

Quando observado o perfil dos doadores destaca-se a presença de instituições ligadas à Igreja Católica como o Comitê Catholique Contre La Faim et pour Le Développement (CCFD), França, Brot für die Welt (Pão para o mundo) e Misereor, Alemanha; da Oxfam, Reino Unido e da Développement et Paix, Canadá. Dentre as instituições de cooperação destacam-se a Inter American Foundation (IAF), Estados Unidos e a Sida (Swedish International Development Cooperation Agency), Suécia. Estão no rol dos grandes doadores a Bill and Melinda Gates Foundation, a Skoll Foundation, a Ford Foundation e a Viva Trust, conglomerado que abriga a Fundação Avina. A **Figura 5 – Diagrama da Relação entre Entidades e Principais Financiadores**, apresentada na sequência, mostra as articulações entre entidades centrais na rede de defesa do direito à cidade e os seus principais financiadores.

FIGURA 5 - DIAGRAMA DA RELAÇÃO ENTRE ENTIDADES/REDES E PRINCIPAIS FINANCIADORES



- FINANCIADORES
- ENTIDADES | REDES | FUNDAÇÕES INTERNACIONAIS
- ENTIDADES | REDES | FUNDAÇÕES NACIONAIS

Obviamente nem todas as entidades contam com aportes tão substanciais para atuar no ambiente internacional. O suporte financeiro acaba sendo determinante no trânsito e inserções diferenciadas nesse espaço, o que permite ou ao menos favorece o protagonismo de determinadas ONGs, a exemplo da ActionAid, fundações como a Fundação Ford e a Fundação Avina e redes, como a Weigo, no ativismo transnacional. Somente no ano de 2015, a Fundação Avina recebeu mais de 23,3 milhões de dólares, sendo 15,0 milhões de dólares da Viva Trust e o restante de fundações empresariais, ONU-Habitat, BID, empresas privadas e outros (FUNDACIÓN AVINA, 2017). Outras entidades, especialmente os movimentos, apresentam recursos muito limitados.

O financiamento é tema crítico na militância transnacional por colocar as entidades frente ao dilema de manter seus princípios e orientações programáticas e ao mesmo tempo ter capacidade adaptativa para captar recursos alocados em linhas programáticas dos doadores. Os critérios de elegibilidade para acessar os recursos disponíveis exigem das entidades a adequação de seus projetos, além de tensionar para a padronização de procedimentos e dos projetos, alinhando-os a diretrizes das *best practices* identificadas pelas agências governamentais internacionais. Podem interferir, inclusive, na estratégia de inserção das entidades nos países e continentes, dificultando, por exemplo, trabalhos de trocas intercontinentais diante das estruturas de acompanhamento de projetos das agências financiadoras, estruturadas por continente, como mostra relato de Patel, Burra e D'Cruz (2001) em avaliação quanto aos desafios enfrentados no processo de expansão da rede SDI.

Soma-se ao desequilíbrio financeiro entre as entidades, como dificuldade, a necessária dedicação de tempo nem sempre possível diante das agendas locais. Além dos requisitos de habilitação e legitimação dos interlocutores, requeridos nos espaços da ONU, o tempo de dedicação acaba sendo inconciliável com as urgências demandadas a uma liderança de movimento social:

É uma discussão muito especializada, que requer uma dedicação de tempo e hoje não tenho mais esse tempo. Já tive, mas hoje minha exigência no movimento, e tenho uma liberação pelo movimento, não permite mais ficar três dias sentada num seminário simplesmente para a cultura geral. (Evaniza Rodrigues, UNMP).²⁷⁶

²⁷⁶ Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

Outro fator limitador, ainda presente nesses espaços é a língua. Transitar nesses ambientes e ter a competência para construir relações e interações nas atividades de “*advocacy*” exige o conhecimento ao menos básico dos idiomas oficiais (inglês e espanhol). Com as publicações dos documentos em espanhol e mesmo em outras línguas (raramente em português) ampliou-se o acesso ao menos aos documentos publicados pelos programas e agências da ONU. Fraser (2007), na sua reflexão sobre a legitimidade normativa e eficácia política da esfera pública no contexto atual, coloca as dificuldades associadas à língua e à linguagem como ameaças à função crítica da opinião pública e levanta questões a este respeito:

[...]. Na medida em que as esferas públicas são monolíngues, como elas podem constituir uma comunidade de comunicação inclusiva de todos os afetados? Por outro lado, na medida em que as esferas públicas correspondem a comunidades linguísticas que se encaixam em fronteiras políticas e não correspondem a nenhuma cidadania, como podem mobilizar a opinião pública como força política? Da mesma forma, na medida em que as novas comunidades políticas transnacionais, como a UE, são transnacionais e multilíngues, como elas podem constituir esferas públicas que possam abranger todos os *demos*? Finalmente, na medida em que os públicos transnacionais conduzem suas comunicações em inglês, o que favorece as elites globais e as pós-coloniais anglófonas à custa dos outros, como a opinião que elas geram pode ser considerada legítima? Por todas estas razões, e em todas essas formas, as questões de linguagem complicam tanto a *legitimidade* quanto a *eficácia* da opinião pública em um mundo pós-westfaliano.²⁷⁷

Quando superadas as dificuldades financeiras, de agenda e de comunicação, ainda resta mergulhar no labiríntico espaço das estruturas, normas, procedimentos e suas interconexões na busca de compor, a partir de retalhos de direitos espalhados nos atos internacionais (tratados, acordos, protocolos, resoluções) e nas agendas concordadas, pautas para a conquista de novos direitos. Com tantos mecanismos de retenção, os empenhos contra-hegemônicos na arena internacional ficam limitados a “incisões cirúrgicas” com poucas repercussões nas orientações gerais da política urbana traçadas pelos

²⁷⁷ [...]. *These developments, too, pose threats to the critical function of public opinion. Insofar as public spheres are monolingual, how can they constitute an inclusive communications community of all those affected? Conversely, insofar as public spheres correspond to linguistic communities that straddle political boundaries and do not correspond to any citizenry, how can they mobilize public opinion as a political force? Likewise, insofar as new transnational political communities, such as the EU, are transnational and multilingual, how can they constitute public spheres that can encompass the entire demos? Finally, insofar as transnational publics conduct their communications in English, which favors global elites and Anglophone postcolonials at the expense of others, how can the opinion they generate be viewed as legitimate? For all these reasons, and in all these ways, language issues complicate both the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-Westphalian world.*

organismos internacionais governamentais, pois, como alerta Vitale (2016), o cenário político global ainda impõe diversas restrições à inserção democrática dos agentes sociais.

5.3 LEGADO DA MILITÂNCIA TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE: MUNIÇÃO NAS ARENAS LOCAIS

Dentre os caminhos de afirmação do direito à cidade na esfera internacional explorados pelas entidades e redes transnacionais destacam-se a disseminação desse direito no espaço da ONU e o processo político de fortalecimento dos movimentos sociais em trocas diretas ou mediadas pelas redes. Esses caminhos estão necessariamente entrelaçados e hoje configuram uma trama com nós fortes potencialmente promissora para sustentar posições construtivas do projeto contra-hegemônico do direito à cidade, não sem grandes obstáculos, resistências e tensões próprias às lutas sociais. O Fórum Social Mundial tem sido um espaço fundamental de articulação dos movimentos sociais, mas, como visto, também não está imune aos processos hegemônicos de dissolução de sua potência como instância de resistência e construção desse outro mundo possível reivindicado.

A afirmação do direito à cidade nos organismos internacionais governamentais, nos eventos e instrumentos percorre caminhos tortuosos e movediços. Tortuosos porque o universo das organizações internacionais governamentais é complexo, burocratizado e hierárquico, além de pouco permeável a influência das entidades e movimentos sociais e contraditoriamente fortemente influente nas organizações da sociedade civil, sobretudo quando imbuídos das prerrogativas de doadores ou de intermediários nas doações. Algumas interferências mostram-se mais diretas como a padronização de rotinas, procedimentos e práticas inibidoras da criatividade e a ideia de reciprocidade ou parceria, contentora da insurgência. Outras, menos diretas e evidentes, decorrem da ausência de espaços de diálogo abertos e de critérios claros de financiamento. Os acessos controlados impõem às entidades e redes transnacionais o percurso por atalhos pouco transparentes para colocar as suas ideias e defender seus interesses, como o uso do recurso da influência baseada no “personograma”, como foi constatado nas entrevistas realizadas. Movediços porque cheio de armadilhas de captura, códigos seletivos e ambiguidades. O emaranhado da burocracia institucional das organizações internacionais governamentais e as regras envolvidas nas relações com as ONGs, normatizadas ou tácitas, representam de fato enormes dificuldades a

uma efetiva participação da sociedade civil, até mesmo pelos meios supostamente abertos da chamada “incidência” ou *advocacy*.

O “núcleo duro” da ONU, representado pelas instâncias decisórias da política internacional nos seus diversos campos e esferas de poder é absolutamente protegido por “camadas” representadas por estruturas destituídas de poder decisório e cada vez mais enfraquecidas. Concebidas como estruturas mais permeáveis a influências externas ainda que em pequena medida incorporam a sociedade civil e os governos não centrais, mas o âmbito decisório, o poder de influência e a capacidade operacional são extremamente limitados.

Para as entidades e redes que apostam nesse caminho para pautar as suas demandas na esfera internacional, a inclusão do direito à cidade na NAU e em outros documentos institucionais acordados em conferências ou outros eventos regionais e internacionais pode produzir desdobramentos na medida da sua disseminação pelo amplo espaço da ONU e pode vir a repercutir nas normativas nacionais e nas políticas públicas. Apostam na capilaridade potencial dos programas da ONU e na inserção dos operadores desses programas nas regiões onde atuam para disseminação de ideias e intercâmbio de experiências, os quais, inclusive, estabelecem relações com o BIRD e o BID. Programas como o Cities Alliance e o PNUD desenvolvem suas ações específicas, ao tempo em que promovem a interlocução entre agentes públicos, privados e sociedade civil. Atuam como *players*, acionando as peças conforme as orientações da política internacional, mas, por estarem mais próximos dos agentes sociais, são atravessados por ideias vindas de outras direções.

Os eventos oficiais são balizadores dos debates sobre as questões urbanas e nesse sentido permitem uma compreensão das forças hegemônicas em ação. Antonucci et al. (2006) acreditam que as conferências do ONU-Habitat e os Fóruns Urbanos Mundiais possibilitam discutir o enfoque dado a velhos problemas e os limites da mediação institucional sobre processos econômicos e sociais. Algumas entidades e movimentos cultivam a crença na possibilidade de interferir nos rumos da política urbana internacional nesses eventos, por meio de pressão e manifestações de “ativismo” social, mas ainda assim reconhecem os limites desses espaços. Os mais céticos percebem nesses espaços o cenário de uma grande vitrine onde são expostos projetos de governos montados para atender às expectativas dos organismos internacionais ancorados em discursos articulados a partir dos critérios de elegibilidade de financiamentos estabelecidos pelos organizadores do evento.

Como destacado por Maricato (1997, p. 27) reportando-se ao evento de Istambul, a construção da “cidade mundial e competitiva estava presente na Conferência através dos indefectíveis exemplos de Barcelona, Nova York, Curitiba, dentre outras”. Nos eventos dos anos 2000 a lógica não mudou, permanecendo o esforço dos governos nacionais e locais de mostrarem-se alinhados com as qualidades da cidade exigidas para o novo milênio.

O reconhecimento do caráter estratégico da militância transnacional é evidente nas falas dos representantes de entidades e movimentos entrevistados, com todas as reticências incorporadas. Para esses agentes, o principal caminho de afirmação do direito à cidade é mesmo a luta política na cidade, que, por sua vez, não pode prescindir da organização, articulação e da militância transnacional. Para a maior parte dos movimentos e entidades, o processo político implica o duplo movimento de “incidência” e ação direta. Os esforços do FNRU na esfera internacional têm sido dedicados à construção da Plataforma Global pelo Direito à Cidade e à participação em reuniões e eventos da ONU valendo-se do trânsito conquistado pelas redes e entidades aliadas e da aproximação com a Fundação Ford. Os movimentos sociais articulados pela RU caminham no sentido de fortalecer as articulações políticas diretas e o alinhamento programático com movimentos de outros países. Buscam o conhecimento de experiências de outras organizações para aprofundar mecanismos táticos no enfrentamento de questões críticas como os despejos forçados, violência, tráfico, falta de moradias e outros e também entender como os governos de outros países têm atuado nessas situações. Identificam semelhanças, constroem laços identitários e procuram conjuntamente discutir e buscar novos repertórios e formas de luta. Assim, sem desprezar a luta institucional, esses movimentos apostam nas ocupações e mobilizações como processos educativos de formação de uma cultura política de contestação.

Os créditos atribuídos pelos movimentos e entidades aos possíveis desdobramentos advindos da inclusão do direito à cidade na NAU de certa forma revelam alguma medida de importância atribuída aos espaços da institucionalidade de ONU. Há a aposta na possibilidade de maior apropriação e disseminação do direito à cidade pelos movimentos sociais e redes transnacionais, de ampliação das pesquisas acadêmicas e aplicadas sobre o tema e na inclusão em normativas nacionais na perspectiva de afirmação como princípio da política urbana e de implementação dos seus componentes. Tal expectativa é reforçada pela experiência anterior de afirmação e disseminação do conceito de moradia adequada pelos organismos internacionais, desdobradas na concepção e implementação de políticas

habitacionais em diversos países, na priorização de financiamentos e investimentos diretos, embora nem sempre com formatos aderentes aos termos definidos nas normas internacionais e pelos próprios agentes sociais. Persiste, entretanto, uma certa descrença quanto à assimilação do direito à cidade nos termos pautados nos documentos construídos pela sociedade civil, a exemplo da Carta Mundial pelo Direito à Cidade e outros mais recentes elaborados com o objetivo de explicitar dimensões “práticas” desse direito, como o *Issue Paper 01*.

Os desdobramentos da inclusão do direito à cidade na NAU no ambiente institucional internacional não pode ainda ser previsto ou avaliado. Uma possível incorporação ao universo do direito internacional e ao arcabouço normativo dos países certamente não garante a sua implementação, nem mesmo como base de princípios para políticas urbanas. Certamente a inclusão do direito à cidade na NAU, mesmo nos termos frágeis colocados, abre uma nova agenda de disputa de dimensão transescalar pela significação desse direito. Essa agenda inclui a disseminação entre os organismos internacionais governamentais e entre os agentes da sociedade civil articulados em redes transnacionais.

Mesmo reconhecendo a importância de continuar atuando para influenciar nas agendas dos organismos internacionais, os movimentos e entidades brasileiros compreendem hoje mais claramente os limites, até pela experiência acumulada em mais de duas décadas de inserção nesses espaços. Mesmo assim insistem na opção de construir esses espaços na perspectiva, sobretudo, de angariar força discursiva para fundamentar negociações e até mesmo instruir processos judicializados no Brasil. De fato, esforço de interferir nas agendas globais de políticas traz o propósito maior de fazer voltar ao local aquilo que no discurso foi internalizado pelos organismos internacionais e experimentado pelos agentes sociais e, nesse processo de “repatriamento” (APPADURAI, 1994), potencializar conquistas. Ademais, o espaço das relações internacionais, seja pela complexidade, diversidade de culturas em interação, formalidade, dentre outras características, representa um importante e rico campo de formação política, agregação de repertório discursivo e de práticas nas trocas com movimentos sociais de outros países.

Construir, portanto, a “utopia anticapitalista do direito à cidade” no espaço das relações internacionais não é tarefa das mais simples. O movimento de produção de ideias em seus trânsitos interescares e transescalares representam idas e vindas em relações dialéticas de construção de hegemonia nos embates e interações entre distintos projetos

políticos. Entender os contraditórios e principalmente as relações envolvidas na construção da história e da sociedade e o quanto complexas são as ações das forças em disputa, ajuda a avançar na construção de uma visão de mundo e um projeto de sociedade ancorado numa hegemonia social em que o direito à cidade possa se fazer pleno. Em um mundo globalizado e urbanizado o trânsito de ideias nesse amplo espaço é tensionado para permanecer em *derivas planetárias* cujas regras do jogo conduzem a percursos subliminarmente controlados.

O avanço na internacionalização da pauta do direito à cidade em grande medida depende das rearrumações das forças locais após a Conferência Habitat III; ou seja, de como as forças políticas conseguirão dialogar com os repertórios associados ao direito à cidade nas cidades e na relação com as instâncias governamentais. Os movimentos e entidades latino-americanos e particularmente brasileiros terão relevante papel nessa articulação e formação para construção de agenda e estratégias de ação. Tanto é indiscutível o protagonismo latino-americano na construção da política urbana internacional, quanto é a liderança dos agentes sociais brasileiros na formulação conceitual e programática do direito à cidade. Nas entrevistas realizadas e nos documentos enunciativos do direito à cidade foi possível confirmar a influência da experiência acumulada no Brasil na disputa pelo direito à cidade e formulação de marcos normativos da política urbana. O espaço conquistado pelas entidades da sociedade civil brasileira na direção da Plataforma é consequência da legitimidade construída no movimento pela reforma urbana. Isso significa dizer que as avaliações feitas no Brasil, seja no FNRU, pela RU ou isoladamente pelas entidades fará necessariamente diferença nos rumos das lutas transnacionais pelo direito à cidade.

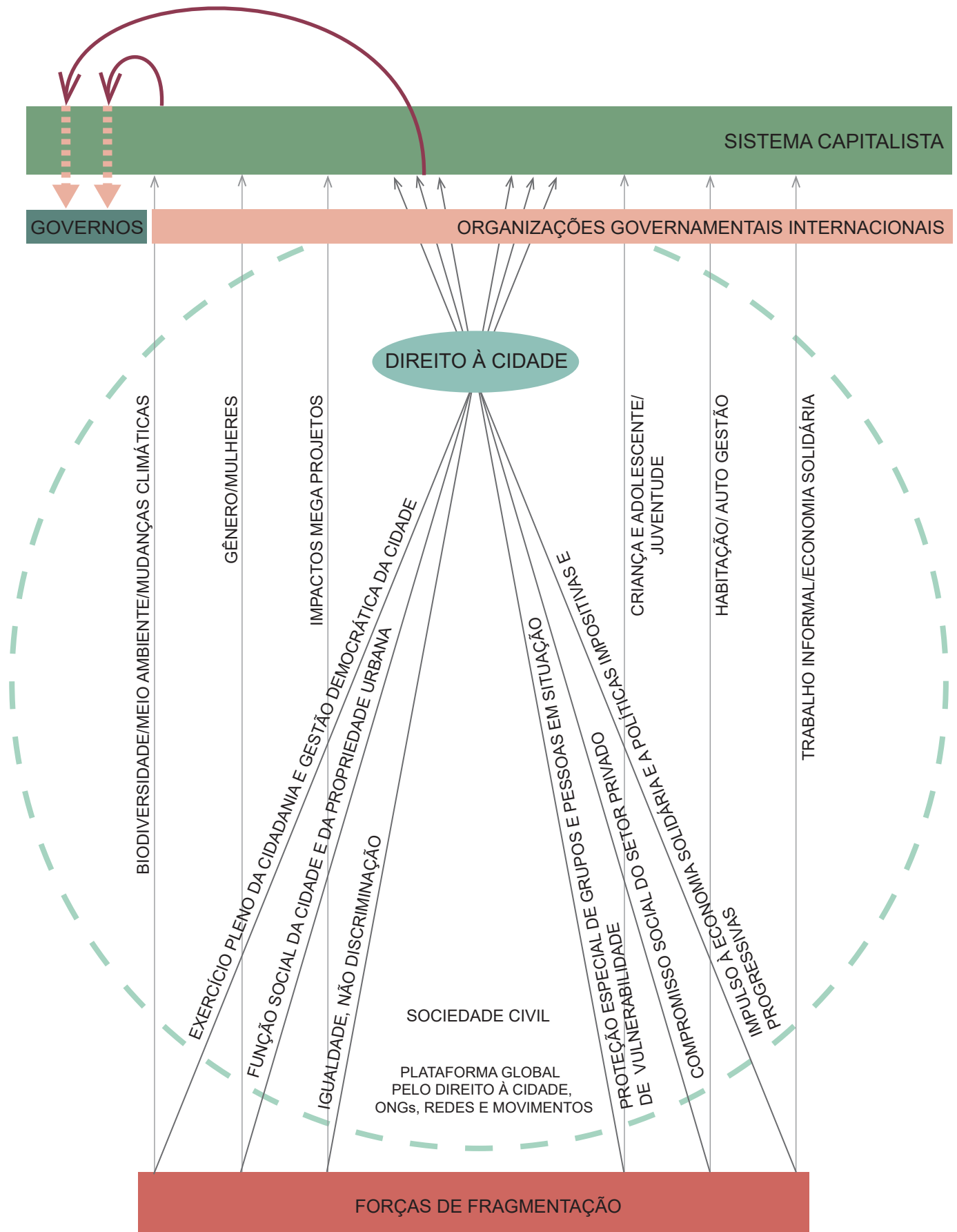
A pesquisa mostra o espaço da militância transnacional como um grande laboratório de trocas de experiência e de formação política. O aprendizado organizacional, de formulação e político no sentido amplo fortalece as lutas internas e aponta para a criação de condições potenciais de conformação de um campo político transnacional comprometido com o projeto contra-hegemônico do direito à cidade. Esse é sem dúvida legado maior do que propriamente as conquistas advindas da incidência direta nos espaços da ONU.

A **Figura 6 – Diagrama do Ativismo Transnacional pelo Direito à Cidade**, adaptada de Nogueira (2003b) apresenta o esquema gráfico dos empenhos contra-hegemônicos na arena global com as interações, limites e mediações envolvidas. Os esforços empreendidos pelos

agentes sociais engajados na defesa do direito à cidade nessa arena mostram-se atomizados e frágeis.

Na base do diagrama a indicação da “fragmentação societal” tomada emprestada de Nogueira (2003b), revela-se, na *práxis* dos agentes sociais engajados na defesa do direito à cidade, em uma multiplicidade de interesses, objetivos, agendas, estratégias e táticas. Nessa esfera, as tensões potencialmente fragmentadoras mostram-se mais complexas e fortes, sobretudo nos recursos de poder acionados (trânsito, financiamento, acesso e outros). As setas verticais destacadas indicam os temas prioritários mais recorrentes das agendas das entidades e redes que hoje defendem o direito à cidade na arena internacional e as setas em direção ao direito à cidade representam os princípios presentes na Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Esses princípios, vale lembrar, não necessariamente estão incorporados às práticas cotidianas das entidades e redes, o que fragiliza a luta pelo direito à cidade. O diagrama mostra também a blindagem ou filtragem exercida pelas organizações internacionais governamentais mantenedora da ordem formal e da ordem hegemônica substantiva. Por fim, as setas curvas em direção aos governos representam o potencial de conversão do legado da *práxis* transnacional no fortalecimento das lutas nas arenas nacional e local.

FIGURA 6 - DIAGRAMA DO ATIVISMO TRANSNACIONAL PELO DIREITO À CIDADE



PARTE III – AFINAL, QUAL É A DISPUTA?

6 DIREITO À CIDADE: O BRASIL NA DISPUTA POR UM IDEÁRIO

Este capítulo trata das disputas pelo direito à cidade, entendido como componente central do projeto político democrático-participativo, nas dimensões teórica e da *práxis* dos agentes sociais. São discutidas as tensões entre projetos de sociedade e de cidade e as concepções de cidade que se apresentam para sustentar as distintas perspectivas colocadas; a disputa do léxico da política urbana e, por fim, problematiza diferentes abordagens do direito à cidade.

O Brasil, com sua bagagem acumulada na construção de uma política urbana reconhecidamente avançada, na experiência de militância no campo, na formação política e cultural e na capacidade de elaboração propositiva, é tratado como parte desse processo. Insere-se, portanto, por meio de agentes do Estado e de representações da sociedade civil, nas dinâmicas aqui abordadas, relacionadas à defesa do direito à cidade.

6.1 CIDADE PARA TODOS E CIDADE DE TODOS: IDEIAS DE CIDADE EM DISPUTA

6.1.1 Tensões entre Projetos de Sociedade e Projetos de Cidade

O projeto político do direito à cidade guarda profunda aderência ao projeto democrático-participativo desenvolvido com limitações na América Latina nos anos 2000, durante o processo de restauração democrática, e iniciado no Brasil na segunda metade dos anos 1980. Esse alinhamento permite explicar, em parte, o protagonismo do Brasil e de outros países da região na arena internacional na sua defesa. Em parte porque, soma-se a esse processo a profunda interação com agentes de larga inserção internacional, como já colocado. A região foi laboratório de experiências de ONGs internacionais e entrou na prioridade de investimentos de poderosas fundações desde os anos 1970, entrando inclusive, nos anos 1990, na prioridade de investimentos em pesquisas urbanas do Banco Mundial em articulação com a Fundação Ford (CIDADES ANOS 90..., 1991). Esse é sem dúvida um dos fatores explicativos da inserção e liderança de agentes locais na defesa do direito à cidade nas arenas internacionais.

O projeto democrático-participativo traz uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia em contraposição à democracia liberal, nas últimas décadas

transfigurada nas ideias neoliberais em implementação no mundo, conforme o definem Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Como características desse projeto esses autores apontam a radicalização da participação da sociedade nos processos decisórios nas políticas públicas, maior igualdade, desprivatização do Estado, valorização da esfera pública e outras. Experiências e conquistas na América latina na democratização do Estado variam conforme os diferentes contextos e incluem mecanismos de controle social, prestação de contas, abertura e transparência nas ações do Estado. No plano societário e da ação política, avanços se deram no reconhecimento da sociedade civil na sua heterogeneidade, politização, destaque da política como esfera central e legítima, valorização do espaço público como instrumento político e cidadania plena (direito a ter direitos) dentre outros. Em síntese, por concepção esse projeto orienta-se pela valorização dos direitos coletivos e da cidadania como medida de sociabilidade e pela defesa da noção ampliada de política.

Em sentido contrário aos elementos do projeto político do direito à cidade antes caracterizado, o que não exclui interações transitivas entre ambos, encontra-se o projeto neoliberal²⁷⁸ e seu projeto para as cidades: a cidade corporativa. Coloca como imperativo o ajuste do Estado, e também da cidade, às necessidades de acumulação na atual fase do capitalismo. Os valores inscritos incluem a eficiência e produtividade e as suas medidas de ajuste passam pela transferência de responsabilidades do Estado, privatização de estatais, resolução do déficit fiscal e até mesmo o “gerenciamento dos aspectos econômicos da pobreza” conforme Plano de Ação do Banco Mundial para os anos 1990²⁷⁹.

Como pares oponentes e conviventes os dois projetos são mutuamente tensionados e abrigam, conforme assinalado por Dagnino (2004), dois conjuntos de princípios e uma infinidade de subprojetos internamente diversos. Inscrevem-se na realidade social e se

²⁷⁸ O projeto neoliberal começa a ganhar força no final dos anos 70 como resposta a uma das maiores crises enfrentadas pelo capitalismo na sua história. Definido por Harvey como um projeto de classe que, mascarado por uma retórica de liberdade individual, autonomia, da responsabilidade individual, das virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas “draconianas para restaurar e consolidar o poder da classe capitalista” (HARVEY, 2011, p. 16). Envolve manobras espaço-temporais do capital produtivo e do capital financeiro gerando assimetrias reguladoras de salvaguardas de poder e acumulação mediadas pelas estruturas e poderes financeiros e institucionais, em particular do Estado (HARVEY, 2004).

²⁷⁹ Tratam-se de medidas de “aumento da demanda pela força de trabalho da população pobre através do apoio governamental às atividades produtivas com grande intensidade de mão de obra”; “afrouxamento das restrições estruturais que inibem a produtividade e o crescimento do setor informal pela reforma das normas e códigos que limitam o acesso da população pobre aos serviços urbanos, à infra-estrutura, ao crédito e aos mercados” e “aumento da produtividade da mão-de-obra pelo abrandamento das restrições que impedem a participação dessa força de trabalho, como, por exemplo, as limitações de horas trabalhadas pelas mulheres” (CIDADES ANOS 90..., 1991, p.31)

materializam incorporando as próprias contradições e aquelas geradas nos embates das forças em ação. O projeto democrático-participativo e o direito à cidade, assim como o seu par oponente, o projeto neoliberal e a cidade corporativa, estrategicamente imbricados desde que o urbano e a cidade puseram-se centrais e indispensáveis à estratégia de acumulação capitalista, encontram-se em permanente disputa na América Latina e em outros contextos em que os ajustes neoliberais encontraram maior resistência interna.

Desde o final dos anos 70 a doutrina neoliberal passou a orientar as políticas do FMI e do Banco Mundial, responsáveis pela disseminação e enraizamento nas instituições, dos parâmetros dessa nova política (HARVEY, 2004). Identificadas pelos ativistas antiglobalização como os arquitetos do projeto neoliberal, essas e outras instituições, junto com as grandes corporações transnacionais operam a integração funcional de todas as pessoas e lugares à lógica do *laissez-faire* da atual economia capitalista mundial (PURCELL, 2002). O conjunto de ajustes neoliberais abriu campos para atividades lucrativas nas cidades: serviços de água, telecomunicações, energia, transportes e para investimentos do capital sobreacumulado em projetos urbanos e habitacionais. No mesmo processo, um grande estoque de habitação social foi privatizado (HARVEY, 2004; ROLNIK, 2015) e inúmeros formatos de projetos urbanos se materializam nas cidades orientados por formulações genéricas de planejamento:

Elas alcançam um grau de generalidade tal que geram aquilo que poderia ser chamado de princípios globalizantes – mais ou menos desenvolvidos e mais ou menos articulados, em função da densidade da tessitura social e política de cada realidade – das políticas urbanas implementadas para a atração de investimentos[...]. (FERNANDES, A., 2013).

O caminho da produtividade urbana e da competitividade tornou-se a fórmula para a gestão das cidades nos anos 1990, com delegação da sua promoção ao “poder local”, responsável por planejar e articular a governança para a instituição da nova ordem econômica urbana. Esse é o contexto do chamado empreendedorismo urbano (HARVEY, 1996) ou empreendedorismo competitivo (MOURA, 1997) com seus modelos de planejamento empresarial adaptados para as cidades, extensivamente adotados por governos de correntes políticas distintas, os quais postulavam:

[...]uma ação coordenada e focalizada do governo local junto ao setor privado no sentido de um aproveitamento maior de oportunidades geradas com a globalização. A tônica estaria na ação dos agentes públicos e privados no sentido de reunir atributos locais (materiais e imateriais) na busca de atratividade e

competitividade da cidade, anunciando o protagonismo local na promoção econômica. (VIVEIROS, 2005, p.17)

Diante do perfil assumido pelo projeto neoliberal com elevado peso na “acumulação por espoliação” conforme conceituado por Harvey (2004) reestruturam-se também os meios de reprodução social, com grandes impactos sobre a população mais vulnerável. Os mecanismos deslocam-se de uma relação de provisão direta pelo Estado para uma relação com o mercado, mesmo com as históricas mediações do poder estatal. Em contextos de progressiva urbanização acentuam-se os processos de empobrecimento da população urbana e de segregação socioespacial, reconhecidos inclusive pelo Banco Mundial, nos anos 1990, como decorrentes dos ajustes macroeconômicos, mas considerados, à época, como impactos de curto prazo e transitórios:

[...] Embora constitua um problema sério em todos os países, a pobreza urbana tornou-se uma questão particularmente grave naqueles que estão passando por um processo de ajustamento macroeconômico. Nas áreas urbanas menos subsídios para alimentação, água, transporte e energia, associados às oscilações na demanda de mão de obra e ao desemprego transitório, reduziram a renda real urbana. A classe mais afetada foi a média baixa, cujos membros foram empurrados para a de baixa renda, até que a retomada do crescimento promova melhores oportunidades de emprego, maior produtividade e salários mais altos. Esses custos sociais do ajustamento tornaram-se particularmente visíveis na arena política. (CIDADES ANOS 90...)

O novo desenho do território configurado no mundo da globalização financeira e os processos político-institucionais atrelados a essa modelagem econômica têm o mercado imobiliário e, de forma vinculada, o mercado de terras, como destacado elemento propulsor. Como destaca A. Fernandes (2013) esse papel é “evidente e crescente” na coalisão entre elites do setor e operadores de negócios urbanos que perscrutam possibilidades econômicas dos lugares e materializam projetos urbanos, gerando, por outro lado, obsolescência na cidade, processos esses centrais na produção da cidade corporativa. O projeto neoliberal para as cidades, traduzido no urbanismo corporativo, como definido por A. Fernandes (2013) se concretiza por meio de inúmeros formatos de intervenção - parcerias público-privada (PPPs), manifestações por propósitos específicos (MPEs), Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) dentre outros, característicos da nova “governança” e expressam processos urbanos de fragmentação, enclausuramento, dispersão, privatização e esvaziamento dos espaços públicos, gentrificação e outros (FERNANDES, A., 2013). A lista é extensa e muitos desses

processos são velhos conhecidos, mas a proporção assumida confere maior destaque e tornam mais complexos, tanto o entendimento, como os meios de contraposição.

Do conjunto de processos característicos da urbanização no atual contexto, a privatização do público, e especificamente do espaço público, apresenta-se como central na estratégia de produção capitalista. Com uma urbanização sem precedente, a cidade ganha centralidade nas oportunidades de negócios mediante apropriação direta do espaço público por empreendimentos privados e das conhecidas parcerias público-privadas. Esses processos, construídos e materializados na cidade, cumprem o papel de reproduzir, em escala, mas com formatos diversos, os fundamentos da ideologia neoliberal. Operam em matriz geográfica variável, são multiescalares e interconectados (HIDALGO; JANOSCHKA, 2014). São acionamentos vindos de diversas formas como condicionamentos nos planos individual e coletivo, reprodutores de práticas sociais e comportamentos alinhados à ideologia neoliberal. De fato, a sua expressão local e cotidiana, muitas vezes acomodada e adaptada a contextos específicos não a faz descolar desse movimento global de mercantilização da cidade e da vida pública, com conexões diversas e sofisticados mecanismos de reprodução.

Na atenta e instigante análise sobre os fluxos da cultura global e intrínsecas disjunções operadas entre “entopanoramas, tecnopanoramas, midiapanoramas, ideopanoramas e finançopanoramas” Appadurai (1994, p.312)²⁸⁰ discute processos envolvidos na relação entre fluxos internacionais e dinâmicas nos estados. O autor chama a atenção para mudanças na relação entre a produção e o consumo na atual economia global identificando dois processos descendentes do conceito de fetichismo da mercadoria, como elaborado por Marx: o fetichismo da produção e o fetichismo do consumo. Define o fetichismo da produção como a ilusão criada pelos locais de produção transnacional que encobre as forças efetivamente impulsionadoras da produção, forjando aparentemente uma espécie de controle local e soberania territorial. O fetichismo do consumo é definido como um conjunto de mecanismos culturalmente bem escolhidos de agência do consumidor

²⁸⁰ Em sua análise sobre as disjunções presentes entre economia, cultura e política Appadurai (1994) problematiza a relação entre etnopanoramas, midiapanoramas, tecnopanoramas, finançopanoramas e ideopanoramas, entendidos como dimensões do fluxo da cultura global sujeitas a interpretações perspectivas “modeladas pelo posicionamento histórico, linguístico e político das diferentes espécies de agentes.” Esses panoramas, segundo o autor, criam paisagens representadas por mundos imaginários às quais apresentam formas fluidas e irregulares e fornecem uma “sinopse estruturada livremente” (APPADURAI, 1994, p.316).

(ideias, propaganda etc.) modeladores de gostos e interesses que fazem o consumidor acreditar ser agente do processo, quando apenas reproduz os efeitos da sua própria alienação.

O projeto da cidade corporativa como expressão do projeto neoliberal não se impõe sem resistência e molda-se, como já colocado, de acordo com as tensões produzidas onde concretamente se desenvolve e também pelas dinâmicas contrapostas nos seus fluxos transnacionais. Desde as manifestações antiglobalização de Seattle no final dos anos 1990, mobilizações acusam o caráter antidemocrático da reestruturação global neoliberal (PURCELL, 2013). Os FSM e outras mobilizações de ativistas organizados em redes transnacionais denunciam esses processos e articulam iniciativas locais de resistência. Os braços da resistência na cidade expressam-se no projeto político do direito à cidade, estratégico nas lutas libertárias envolvidas na disputa pelo projeto democrático-participativo. Ocupações de terras, dos espaços públicos, barricadas impeditivas da circulação de mercadorias na cidade e grandes manifestações de rua são algumas das formas de resistência e disputa direta. Paralelamente e de forma representativa são acionados mecanismos de incidência institucional em várias arenas, onde principalmente criam-se as nebulosas que embaraçam os projetos em disputa. Harvey, na conferência de abertura do Fórum Social Mundial realizado no Brasil, em 2009, assinala que a luta pelo direito à cidade é central na batalha contra o capital, uma vez que a forma de atuação do capital nas cidades constitui uma de suas fraquezas. Nesse sentido, a alternativa ao sistema capitalista passaria pelo entendimento do “[...] direito à cidade como uma exigência popular internacional” (HARVEY, 2009b, p. 274).

O projeto hegemônico da cidade corporativa, mesmo com resistências, vem se impondo na lógica combinada de concentração de riqueza e seleção de lugares valorizados pelos circuitos internacionais de acumulação de capital e de produção de escassez, na velha lógica de distribuição desigual da riqueza. Para o capital, a cidade é uma alternativa para os problemas de acumulação e segue mercantilizada e geradora de injustiças sociais e ambientais. Os projetos em lugares seletivos cumprem os propósitos de gerar negócios urbanos e, quando possível, incorporam condicionantes vinculados aos requerimentos de “cidade mundo” e assim desenha os tais mundos imaginários ou cidades imaginárias nas disjunções entre os panoramas por meio dos quais, conforme assinala Appadurai (1994), se

constrói a política da cultura global, como perspectiva de afirmação de uma cultura política hegemônica.

6.1.2 Construção de um “Novo Senso Comum” para as Cidades

Desde os anos 1990 a questão da pobreza e a questão ambiental assumiram o centro da cena no debate nas organizações governamentais internacionais. Espalhava-se o então ainda novo discurso do desenvolvimento sustentável nas esferas da produção de conhecimento, jurídica e das políticas públicas.²⁸¹ O vaticínio do Clube de Roma para o futuro da humanidade - de certa forma “contornado” pelos caminhos apontados no Relatório Bruntland e desdobrados na Eco 92 - exigia ações para os assentamentos humanos. De certa forma, o tema dos assentamentos humanos unia de forma implícita ou explícita duas questões prioritárias da agenda internacional à época, cujo enfrentamento tornara-se indispensável diante do crescimento das cidades (e dos problemas urbanos)²⁸² e das consequências dos ajustes macroeconômicos neoliberais.

O crescimento acelerado das cidades colocou na pauta a “questão urbana” como um problema mundial, explicação para os problemas ambientais e sociais e também justificativa para a criação de uma pauta específica de política urbana centrada nos problemas dos assentamentos humanos. Constrói-se a associação entre cidade, pobreza e problemas ambientais e passa a ser comum encontrar nos documentos institucionais internacionais sobre a questão urbana, a referência ao imperativo da sustentabilidade dos assentamentos e alívio da pobreza, colocando-se, contraditoriamente, como carro-chefe a ideia de produtividade urbana e o discurso da urbanização como oportunidade econômica ou da cidade como motor do crescimento econômico, compondo a “esquizofrenia” do discurso sobre as cidades.

²⁸¹ Esse discurso no Brasil, ancorado evidentemente em dados da realidade, passa a fundamentar iniciativas de normas jurídicas compondo, no vasto campo dos estudos ambientais, por exemplo, uma também ampla base legal, políticas públicas voltadas à conservação e proteção ecológica e dos recursos hídricos e criminalização por danos ambientais. Na política urbana, embora se reconhecesse os problemas ambientais, a base argumentativa para construção e consolidação de uma política pública no campo passava pela constatação dos inúmeros problemas decorrentes do crescimento urbano mas se assentava no questionamento da lógica que presidia a produção da cidade e dos perversos passivos sociais gerados.

²⁸² O mundo apresentava-se tendencialmente urbano e, nos anos 2000, 2,85 bilhões de pessoas viviam em áreas urbanas (46,6 por cento), chegando a 3,96 bilhões em 2015 (54 por cento) segundo indicadores apurados pela própria ONU (UN-HABITAT, 2014).

É emblemático o título de um importante seminário realizado no Brasil no início da década de 1990 promovido por instituições canadenses e brasileiras: Cidades Anos 90: Catástrofe ou Oportunidade? O evento reuniu pesquisadores, gestores públicos, empresários e representantes de organizações internacionais governamentais. Marcou presença o representante do Banco Mundial, Carl Bartone, representando Michel Cohen, Chefe da Divisão de Desenvolvimento Urbano, com a apresentação do trabalho intitulado Política Urbana e Desenvolvimento Econômico – Uma Pauta para a Década de 1990. A mensagem do Banco Mundial no evento foi clara, estabelecendo quatro metas da política urbana da agência para os anos 1990: 1) estreitamento dos vínculos entre economia urbana e desempenho macroeconômico mediante aumento da produtividade urbana pela redução dos entraves à produtividade; 2) a diminuição da pobreza urbana; 3) a reversão da deterioração do meio ambiente urbano e 4) a construção de uma sólida base analítica para a política urbana.

O espaço dedicado à produtividade urbana e os meios para alcançá-la (melhoria da infraestrutura, alívio da pobreza, proteção ambiental e reforma do estado) evidencia a centralidade do tema, colocando-se os demais como coadjuvantes necessários. Na perspectiva de eliminação das restrições à produtividade urbana a orientação do Banco reportava-se à melhoria das infraestruturas, eliminação do excesso de regulamentos e reforma do estado. Na visão do Banco, as infraestruturas, quando inexistentes, forçam as empresas privadas a “fornecê-los por conta própria” o que “aumenta as suas necessidades de investimento total e restringe a produtividade desse investimento, reduzindo o crescimento dos lucros, da receita e dos empregos e elevando os preços”. Os regulamentos excessivos “restringem substancialmente a velocidade e eficiência do investimento”. Aponta, enfim, a necessidade de redução das fragilidades das instituições municipais e da dependência financeira dos governos centrais que resultam na “insuficiência dos serviços financeiros para o desenvolvimento urbano”. (CIDADES ANOS 90..., pp.27-29) O trecho destacado a seguir sintetiza a proposta:

Para aumentar a produtividade da economia urbana e assegurar sua contribuição ao desempenho macroeconômico, são necessárias ações no nível nacional e no das Cidades orientadas para o abrandamento das restrições à produtividade urbana. A consecução desse objetivo exigirá uma reforma política sustentada e maiores esforços no sentido do fortalecimento das instituições urbanas. Implicará uma mudança no papel desempenhado pelos governos centrais, que, de provedores

diretos de serviços urbanos e de infra-estrutura passarão a “facilitadores”, criando-se um ambiente normativo e financeiro em que as empresas privadas, as unidades familiares e os grupos comunitários possam desempenhar um papel cada vez mais destacado no atendimento das próprias necessidades. Também exigirá certa descentralização de responsabilidades para os municípios no financiamento urbano e na administração da infra-estrutura, com as devidas salvaguardas para assegurar a credibilidade. (CIDADES ANOS 90..., 1991, p.29).

O discurso do Banco Mundial quanto às iniciativas para eliminar ou mitigar as restrições à produtividade se reproduziu no BID e na sua política de financiamento para o Brasil. Entre as prioridades do Banco para o Brasil, presentes no “Documento de País” sistematizadas por Rebouças (2012) estão os temas da pobreza, meio ambiente e reforma do estado. Para o período 2000-2003 as quatro prioridades foram, nesta ordem: 1) Reformar e modernizar o Estado no âmbito federal, estadual e municipal; 2) Melhorar a competitividade e acesso ao mercado de produção brasileira; 3) Reduzir as desigualdades sociais e a pobreza e 4) Atender aos problemas de manejo ambiental e recursos naturais com ênfase na proteção dos ecossistemas vulneráveis. No período seguinte (2004-2007) os mesmos temas compareceram: 1) Reduzir a pobreza, promover a inclusão social e uma maior igualdade social e regional; 2) Promover o crescimento sustentável, com estabilidade e ambientalmente sustentável e 3) Apoiar o fortalecimento institucional, promover a democracia e a participação.

Assim como as agências de financiamento, os eventos internacionais e regionais cumprem o mesmo papel de alinhar e difundir a política internacional para as cidades. A Declaração de Istambul aprovada na Conferência Habitat II em 1996 evidencia em outros termos, o casamento entre urbanização, crescimento econômico e sustentabilidade. O tema central da Conferência demonstra a importância desses temas: Moradia Adequada para Todos e Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização. Requeridas como “base e elos através dos quais se materializam amplos processos da acumulação capitalista contemporânea” (FERNANDES, A., 2003) as cidades deveriam ser sustentáveis e prover moradia adequada para todos. Com todas as mazelas a cidade é vista como uma oportunidade de enlace das qualidades civilizatórias:

Nós avaliamos, em caráter de urgência, a contínua deterioração das condições de habitação e dos assentamentos humanos. Ao mesmo tempo, reconhecemos as cidades grandes e pequenas como centros de civilização, geradoras de desenvolvimento econômico, social, espiritual e de avanços científicos. Devemos aproveitar as oportunidades apresentadas por nossos assentamentos e preservar a

sua diversidade para promover a solidariedade entre todos os nossos povos (DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL..., 1996).

As conferências Eco 92 e Habitat III complementarmente formularam a agenda e a política internacional para as cidades. Os dois eventos complementarmente formularam a agenda e a política internacional para as cidades. Embora essas conferências tenham representado tentativas de refletir e buscar medidas relacionadas aos problemas urbanos e tenham logrado conquistas importantes, desdobramentos futuros vão mostrar alinhamento de decisões a interesses subjacentes do capital na política urbana e, sobretudo, habitacional. O consenso em torno do direito à moradia em Istambul não resultou apenas de pressões e convencimento daqueles que defendiam a sua inclusão na Agenda Habitat, mas de uma acomodação de interesses face aos processos em curso de urbanização acentuada, expressivas desigualdades sociais e espaciais e, de outro lado, a internacionalização do capital financeiro na década inaugural do processo de globalização. Os interesses associados à financeirização da moradia desdobram-se posteriormente em programas em diversos países, certamente não alinhados às propostas defendidas pela sociedade civil naqueles eventos, inclusive parcialmente no Brasil, com o Programa Minha Casa, Minha Vida (ROLNIK, 2015).

Na Conferência Habitat III o discurso da cidade como motor do crescimento econômico se repete e sustenta a afirmação das políticas encaminhadas para o combate à pobreza e garantia de habitação adequada. Diferentemente das abordagens anteriores, a desigualdade social e a segregação espacial aparecem como obstáculos ao desenvolvimento sustentável e como fenômenos “frequentemente irrefutáveis” nas cidades:

3. Desde a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos em Vancouver, em 1976, e a de Istambul, em 1996, e a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2000, tem-se testemunhado melhorias significativas na qualidade de vida de milhões de habitantes em áreas urbanas, inclusive de moradores de musseques, favelas, caniços, bairros de lata e assentamentos informais. Contudo, a persistência de múltiplas formas de **pobreza, de crescentes desigualdades e degradação ambiental** permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, sendo a exclusão socioeconômica e a segregação espacial realidades frequentemente irrefutáveis em cidades e assentamentos humanos.

4. Estamos ainda longe de lidar adequadamente com estes e outros desafios existentes e emergentes; e há a necessidade de capitalizar as oportunidades relacionadas à urbanização como um motor para o crescimento econômico contínuo e inclusivo para o desenvolvimento social e cultural, para a proteção

ambiental, bem como suas potenciais contribuições para alcançar-se um desenvolvimento transformador e sustentável (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Como evidenciado no texto acima, a geração de riqueza proporcionada pela concentração populacional nas cidades pode ser muito proveitosa se a urbanização for “bem administrada”. Administrar a urbanização, nessa linha, seria o principal propósito da nova agenda urbana. Na realidade, o que permanece em jogo é a criação das condições de acumulação, cada vez mais vinculada à concentração urbana. Em condições de acentuada desigualdade e deterioração ambiental a urbanização cria restrições à produção e reprodução na lógica do capitalismo neoliberal, além de constrangimentos políticos, como anunciado pelo Banco Mundial ainda no início dos anos 1990. Concentração de população e concentração de riqueza em um ambiente institucional e social controlado produzem impactos no valor da terra, na acumulação do capital e possibilidade de escoamento do excedente em uma geografia desigual também produzida. Como destaca Harvey (2011) a “produção do ‘urbano’”, onde a maioria da população mundial em crescimento agora vive, tornou-se ao longo do tempo mais estreitamente ligada à acumulação do capital, até o ponto em que é difícil distinguir uma da outra”.

Como pode-se observar, as formulações construídas pelas agências internacionais, com uma vasta produção de documentos técnicos (e políticos) de ampla circulação, incluindo estudos, resoluções, acordos, planos de ação e “*best practices*” são instrumentais na construção de um senso comum e naturalização das formas hegemônicas de produção da cidade. São especialmente importantes, nesse sentido, as conferências regionais e globais promovidas pela ONU diante da produção de instrumentos de orientação às políticas públicas, pela mobilização de agentes em torno da elaboração de suas agendas, pela visibilidade e circulação das ideias em disputa, mas, sobretudo, pela unificação do discurso sobre a realidade e seu futuro, pois, como assinala Topalov (1997):

[...]nessas conferências internacionais convergem os que contribuíram para a elaboração do novo senso comum: cientistas, organizações não governamentais, representantes dos estados nacionais, assim como burocracias e instituições públicas mundiais.

Nas estratégias de difusão de ideias (produção e circulação de diagnósticos, orientações de políticas, promoção de eventos e financiamento) as organizações governamentais internacionais atuam tanto nas dimensões simbólica e ideológica, quanto

instruem políticas públicas com o duplo papel de abrir possibilidades de negócios urbanos e orientar mecanismos de reprodução social dentro da mesma lógica. O processo de remodelação no plano simbólico dar-se com a incorporação de novos valores, significados e subjetividades associados à lógica neoliberal ao tentar subtrair a dimensão pública e coletiva da cidade, com repercussões em várias esferas da realidade social, ou, nas palavras de Francisco de Oliveira (1999), privatização do público, destituição da fala e anulação da política. Em seu processo de legitimação coloca o mercado como organizador da vida social e política (VAINER, 2016) governos como provedores de serviços e cidadãos e cidadãs como usuários ou clientes.

Com uma leitura da realidade estruturada em temas chaves e embasada em um repertório seletivo de palavras e conceitos é construído um discurso frouxo e ao mesmo tempo modelador das proposições para as cidades. Contornos mais precisos e conteúdos para as ações pactuadas ficam por conta das agências implementadoras internacionais e locais. Nesse propósito, o delineamento da concepção de cidade do futuro é baliza fundamental na circunscrição do discurso “pactuado” ou “consensuado” e, independente dos processos constitutivos, demanda legitimação no jogo político de disputa de hegemonia.

6.1.3 Disputa de Concepções de Cidade

O contexto da mais recente crise do capitalismo mundial, com marco em 2008, constituiu campo fértil para a circulação de ideias e, mais do que nunca, a cidade ocupou o centro do debate. Ideias de encolhimento, adensamento, reestruturação e regeneração de cidades, postas desde os anos 1990 colocam-se com toda a força para pautar a agenda dos governos na construção das suas políticas e projetos para as cidades, na lógica de mercantilização das cidades (HARVEY, 1996; MOURA, 1997; VAINER, 2000; SANCHEZ, 2003; VAZ, 2004; VIVEIROS, 2005). Da mesma forma que o projeto capitalista encaminhou seus excedentes no período anterior para financiar projetos culturais de peso e promover a diferenciação das cidades pelo mundo (HARVEY, 2011), hoje nutre-se de outras estratégias. Cabe então indagar como a cidade, no contexto atual, está sendo pautada por organismos internacionais e como os agentes sociais engajados na defesa do direito à cidade estão se posicionando frente às ideias e propostas hegemônicas para as cidades. Os qualificativos para as cidades delineados nos anos 1990 continuam na pauta das agendas internacionais e

a estes foram adicionados outros, igualmente imprecisos e contraditórios nas definições, tais como: inteligentes, resilientes, compactas e conectadas, postos como requerimentos para as cidades do futuro.

Os documentos oficiais da ONU produzidos recentemente, precisamente a partir da crise de 2008, apresentam-se criativos nas novas qualidades atribuídas às cidades, sendo ainda recorrentes as noções conhecidas de compacidade, conexão e integração, e as persistentes, além de desgastadas, ideias de inclusão e sustentabilidade. A mensagem do Diretor Executivo do Programa ONU-Habitat na apresentação do documento Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial coloca a expectativa de que as Diretrizes “possam trazer inspiração e orientação para ajudar a criar cidades e territórios mais compactos, socialmente inclusivos, melhor conectados e integrados.” (DIRETRIZES INTERNACIONAIS...,2015) Essa ideia é mais detalhada no objetivo do documento:

[...]as Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial têm por objetivo atuar como uma estrutura de aprimoramento das políticas, planos, projetos e processos de implementação globais que levarão a cidades e territórios mais compactos, socialmente inclusivos, mais bem integrados e conectados, que incentivem o desenvolvimento urbano sustentável e sejam resilientes face às mudanças climáticas.

Cada um dos adjetivos, em geral, se completa com a agregação das outras qualidades, como um circuito construtor de um padrão para as cidades do futuro. Somente para ilustrar, uma cidade resiliente seria aquela inteligente, sustentável, compacta e eficiente; uma cidade compacta seria aquela que “cresce com inteligência” ou que “não utiliza muitos recursos naturais” portanto busca a sustentabilidade. Essa lógica de construção do discurso é reproduzida nos documentos preparados pela ONU para subsidiar a Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência Habitat III, como pode ser verificado no trecho do *Issue Paper 21*, um dos documentos elaborados com este propósito:

Uma cidade sustentável inteligente é uma cidade inovadora que utiliza as TIC (tecnologias de informação e comunicação) e outros meios para melhorar a qualidade de vida, eficiência da operação e serviços urbanos, e competitividade, assegurando ao mesmo tempo atender às necessidades de gerações presentes e futuras no que diz respeito aos aspectos econômicos, sociais e ambientais” (ISSUE PAPER 21, 2016).

Cada “conceito” é definido pelos outros em uma orquestra de notas dissonantes cujas “ressonâncias” contextuais são imprevisíveis, tanto nas interpretações, quanto nos desdobramentos nas políticas públicas. Como assinala Appadurai (1994) a tradução dessas palavras-chave em contextos específicos implica em imponderáveis desdobramentos semânticos e práticos. Em contraponto a essas qualidades projetadas para as cidades pela ONU, Fernando Carrión denuncia nesse discurso a transfiguração do conceito de cidade a serviço de “soluções” *ad hoc* para os problemas urbanos, à semelhança de um catálogo de negócios urbanos. Como pontuado de forma crítica e irônica, se instalou uma lógica:

[...] que abusa do conceito de cidade sob a apresentação de uma solução para qualquer problema urbano isolado; Por exemplo, se houver violência em uma cidade, a saída será a "**cidade segura**" (venda de alarmes, armas, muros), se a exclusão for a norma, a "**cidade inclusiva**" aparecerá (impulso do clientelismo); se uma zona é altamente vulnerável, a "**cidade resiliente**" nascerá (para que os pobres permaneçam excluídos). Além disso, a "**cidade histórica**" será a certificada pela UNESCO (como se todas as cidades não fossem históricas), a "**cidade inteligente**" que adquire tecnologia IBM ou adquire serviços do Google (existem cidades burras?), "**cidade compacta**" impulsiona a gentrificação exigida pelo capital imobiliário e a "**cidade sustentável**" torna-se a base para os despejos da população de baixa renda. Nos documentos oficiais do HABITAT existem infinitos "conceitos" de: cidade sustentável, cidade segura, cidade inteligente, cidade resiliente, cidade humana, cidade democrática, cidade amistosa, cidade competitiva, cidade autônoma, cidade inovadora, cidade criativa, cidade do conhecimento, cidade da palavra, cidade dormitório, cidade universitária, cidade das artes, cidade emergente, cidade equitativa, cidade inclusiva, cidade histórica, cidade das oportunidades, cidade sustentável, cidade compacta, cidade sustentável, cidade património, cidade de todos, cidade dispersa, cidade educadora, cidade velha, cidade verde, cidade em escala humana [...].(EL PAÍS, 2016, Grifos nossos).²⁸³

Os qualificativos, conforme apontamento, são instrumentais para o salvo-conduto dos governos locais na busca de encaixar a sua cidade em uma das inúmeras qualidades

²⁸³ [...]que abusa del concepto ciudad bajo la presentación de una solución a cualquier problema urbano aislado; así por ejemplo, si hay violencia en una urbe la salida será la "**ciudad segura**" (venta de alarmas, armas, muros), si la exclusión es la norma aparecerá la "**ciudad inclusiva**" (impulso del clientelismo); si una zona es altamente vulnerable nacerá la "**ciudad resiliente**" (para que los pobres sigan excluidos). También la "**ciudad histórica**" será la que certifica la UNESCO (como si no fueran históricas todas las ciudades), la "**ciudad inteligente**" la que adquiera la tecnología IBM o compre los servicios de Google (¿Hay ciudades tontas?), la "**ciudad compacta**" impulsa la gentrificación demandada por el capital inmobiliario y la "**ciudad sustentable**" se convierte en la base de los desalojos de la población de bajos ingresos. En los documentos oficiales de HABITAT existen infinitos "conceptos" de: ciudad sustentable, ciudad segura, ciudad inteligente, ciudad resiliente, ciudad humana, ciudad democrática, ciudad amigable, ciudad competitiva, ciudad autónoma, ciudad innovadora, ciudad creativa, ciudad del conocimiento, ciudad de la palabra, ciudad dormitorio, ciudad universitaria, ciudad de las artes, ciudad emergente, ciudad equitativa, ciudad inclusiva, ciudad histórica, ciudad de oportunidades, ciudad sostenible, ciudad compacta, ciudad sustentable, ciudad patrimonial, ciudad de todos, ciudad dispersa, ciudad educadora, ciudad vieja, ciudad verde, ciudad a escala humana[...]. (EL PAÍS, 2016, Grifos nossos).

distintivas. Há uma reprogramação dos elementos formuladores do discurso do planejamento estratégico dos anos 1990 e 2000 com ingredientes novos e atualizados face a novos processos urbanos, novos interesses econômicos e novas relações sócio-políticas. Essas mudanças sutis apresentam-se como aprimoramentos dos discursos e trazem novidades ao repertório da cidade e da política urbana. O planejamento estratégico na sua perspectiva de enquadramento das propostas para as cidades na linha da competitividade e da produtividade, embora desmascarado pela teoria crítica, deixou raízes em plena florescência no chamado “urbanismo corporativo” (FERNANDES, A., 2013) muito mais complexo nos arranjos para as cidades, no repertório trazido e com a concretude verificada nos exemplos trazidos pela autora.

A essa visão de cidade contrapõe-se a concepção de cidade apoiada nos ideais de solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, respeito às diferenças culturais urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural. Em síntese, os agentes sociais por meio da Carta Mundial pelo Direito à Cidade defendem cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis e apontam fundamentos estratégicos e proposições referenciais na defesa do direito à cidade, os quais serão discutidos à luz dos enunciados da Nova Agenda Urbana.

6.2 IDEIAS E ATRIBUIÇÃO DE SENTIDOS: PERCORRENDO O LÉXICO DISCURSIVO DA POLÍTICA URBANA NO DEBATE INTERNACIONAL

As agendas urbanas internacionais são apresentadas em documentos ambíguos e contraditórios em seus princípios e diretrizes, além de evasivos quanto aos instrumentos operativos. Os diferentes e complexos interesses e as especificidades culturais de cada país pode explicar enunciados eventualmente evasivos, mas a presença de explícitas contradições os faz parecer mais um caça-palavras invertido, onde o leitor pode atribuir (ou encontrar) diversos significados. Assume, portanto, grande importância a disputa pela atribuição de sentidos às palavras a se dar, sobretudo, nos diferentes contextos de planejamento da sua implementação, na dinâmica das forças econômicas e sociais em ação. Esse conjunto de palavras compõe o que Appadurai chama de ideopanoramas, “imagens concatenadas [...] que se relacionam às ideologias dos estados e às contra-ideologias de

movimentos explicitamente orientados para tomada do estado ou de parte do mesmo poder (APPADURAI, 1994, p.316).

Essas variações terminológicas moldadas em diferentes contextos nacionais e transnacionais criam “caleidoscópios terminológicos novos” (APPADURAI, 1994, P.316) que embaralham a percepção e os sentidos. Os múltiplos significados atribuídos às palavras contribuem para fazer triunfar o que Dagnino (2004, p.95) chama de “confluência perversa” entre os projetos democrático-participativo e o projeto neoliberal operada, sobretudo, na disputa de léxico. A perversidade estaria no fato de se reportar a “um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.” (DAGNINO, 2004, p.96). Esse nebulosa em torno dos conceitos em circulação torna-se mais problemática quando observada a perda de substância de conceitos como cidadania, participação e até mesmo, democracia (DAGNINO, 2004), centrais para a construção de projetos alternativos de sociedade e de cidade.

Isso ocorre, por exemplo, com os conceitos associados aos ideais de direitos humanos, os quais, quando esvaziados e desterritorializados, compõem um vocabulário inexpressivo ou mesmo inócuo. Como ressalta Harvey (2013a), embora os direitos humanos tenham tomado “o centro do palco” os conceitos em circulação “não desafiam de maneira fundamental a lógica de mercado hegemônica nem os modelos dominantes de legalidade e de ação do Estado”. Não há como desconsiderar, por exemplo, o grande poder das agências financiadoras internacionais na atribuição de significados aos conteúdos das agendas concordadas nos eventos internacionais face à influência exercida na formatação de programas e projetos junto aos estados (mutuários). Entretanto, as tensões geradas no processo de construção de significados nos próprios eventos e na implementação nos países são mobilizadoras de forças capazes de evidenciar conflitos e contradições de base e potencializar lutas sociais, daí a importância de discutir os conceitos e os debates gerados na sua construção.

O resgate desses enunciados e sua problematização apresentam-se como tarefa complexa, diante da dificuldade de entendimento e interpretação dos conteúdos trazidos no confuso entrelaçamento de atributos projetados para as cidades e do conjunto de palavras associadas à política urbana. Instiga e impõe, entretanto, a reflexão crítica sobre o que se vislumbra como perspectiva para as cidades para os próximos 20 anos. Nesse sentido, são aqui discutidos alguns conceitos presentes agenda urbana internacional, a partir de

documentos oficiais, evidenciando contradições e conflitos nesse debate. Algumas noções presentes compõem a base normativa da política urbana brasileira e na pauta dos agentes locais, nem sempre com os mesmos significados. Outras apresentam-se como novidade diante das formulações da pauta da política urbana brasileira. Percebe-se também distinções na ênfase atribuída quando alguns conceitos assumem condição de centralidade e são insistentemente repetidos nos documentos e outros, embora importantes, considerando a problematização da questão urbana presente, inclusive, nos documentos, ocupam lugar periférico e assumem conteúdos empobrecidos.

Como opção de análise são problematizadas as pautas para as cidades presentes nos documentos elaborados no processo preparatório da Conferência Habitat III (*Issue Papers e Policy Units*) e no documento acordado no evento, a Nova Agenda Urbana, ao tempo que se busca identificar as palavras-chaves do repertório da política urbana e seus significados, inclusive dos agentes sociais na defesa do direito à cidade. Para cotejar ou confrontar os enunciados encontrados nos documentos acessados e assim poder percorrer o repertório de base do discurso atual sobre cidade e política urbana são destacados os conceitos centrais nos documentos analisados. Busca-se então, na sequência, refletir sobre os principais temas atuais da agenda internacional de política urbana, rastreando o discurso e evidenciando as suas armadilhas, arestas e lacunas. Com algum esforço, discute-se o léxico discursivo presente no debate internacional de política urbana, com todas as limitações diante de diferentes ou insuficientes abordagens trazidas. Parte-se da Carta Mundial pelo Direito à Cidade para examinar se e como os temas presentes neste instrumento são abordados na Nova Agenda Urbana.

Para os propósitos aqui definidos e diante da diversidade de assuntos tratados na NAU foram selecionados **temas centrais na defesa do direito à cidade e na pauta dos movimentos de política urbana** (cidadania, participação e função social da propriedade), **temas centrais da agenda da cidade corporativa** (produtividade, competitividade, governança etc.) e **temas aqui considerados emergentes**, ou seja, aqueles inseridos com destaque na agenda apenas no período recente (resiliência, espaço público etc.). Embora o vasto repertório não permita o aprofundamento necessário ao debate, espera-se introduzir a discussão e apontar pistas para pesquisas futuras sobre os rebatimentos do projeto neoliberal sobre a cultura política no campo da política urbana.

As noções de sociedade civil, cidadania e participação têm sido emblemáticas dos deslocamentos de sentidos operados na disputa político-cultural em torno de projetos de sociedade no Brasil, conforme assinala Dagnino (2004). Tanto o projeto democrático-participativo quanto o projeto neoliberal recorrem a noções como democracia, participação, cidadania e sustentabilidade e requerem, conforme a mesma autora, “uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p.97). Nessa disputa “onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário.” Examinar, portanto, a disputa de léxico, constitui caminho para expor as contradições e as armadilhas presentes no esforço de homogeneização nos deslocamentos semânticos e práticos, antes anunciados por Appadurai (1994).

Embora haja controvérsias em torno da adoção do conceito de sociedade civil quando tratada na dimensão transnacional (COHEN, 2003) as dissoluções semânticas nesse âmbito apontam para a existência de uma disputa de apropriação no sentido da inscrição de valores associados e da representatividade (DAGNINO, 2004; NOGUEIRA, 2003a) na disputa de projetos políticos. O enquadramento de todos os movimentos sob o rótulo de ONG no Ecosoc, conforme previsto na sua Resolução 1996/31 é apenas uma face do problema. O que torna mais complexa a questão é a despolitização da noção de sociedade civil identificada tanto no âmbito das instâncias “participativas” da ONU como na atuação de ONGs na sua relação com entidades de base, especialmente nas chamadas ações de filantropia.

Como assinala Dagnino (2004), as agências internacionais exercem papel fundamental nesse deslocamento de sentido. No Ecosoc, por exemplo, o papel reservado às ONGs, tratadas como um bloco homogêneo, é de perito técnico, assessoras e consultoras especializadas ou executoras de planos de ação, conforme previsto na mencionada Resolução. O esvaziamento da dimensão política ocorre também quando as entidades ficam subordinadas à agenda das agências internacionais, uma vez que podem posicionar-se apenas sobre temas incluídos na agenda institucional. Quando entra a disputa por apoio financeiro ou seleções de melhores práticas, os deslocamentos semânticos direcionam a abordagem para um léxico homogeneizado garantidor do alinhamento do discurso.²⁸⁴ O desempenho das ONGs, por essas e outras razões (disputa de espaço, prestígio etc.), acaba

²⁸⁴ Constatação feita pela autora na condição de avaliadora da etapa regional de seleção de “melhores práticas” em duas edições do Prêmio Dubai de Melhores Práticas, no Brasil, sob a responsabilidade da Caixa.

sendo afetado “pela necessidade de assegurar sua própria sobrevivência” (DAGNINO, 2004, p.100).

No âmbito próprio do ativismo transnacional, a questão da representatividade e da legitimidade da representação acaba sendo um fator de esvaziamento da noção de sociedade civil. Existem inúmeros formatos e tipos de ONGs, com e sem vínculos com movimentos sociais e nem sempre o vínculo, quando existente, significa condição de representatividade por delegação ou alinhamento ideológico ou mesmo programático. Como alerta Nogueira (2003a; 2003b) movimentos e ações vinculados ao chamado Terceiro Setor transitam com desenvoltura entre a sociedade civil liberista, a sociedade civil social e a sociedade civil político-estatal. Muitas defendem interesses difusos e em geral não estabelecem relações orgânicas com movimentos sociais conforme observa Dagnino (2004, pp. 101-102):

Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONG passam também a se ver como “representantes da sociedade civil”, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONG do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses.

Na Nova Agenda Urbana, a palavra sociedade civil aparece 12 vezes e em metade das citações lhes são atribuídas tarefas ou prerrogativas idênticas às atribuídas ao setor privado. À sociedade civil são estabelecidas tarefas/prerrogativas de apoio à provisão de serviços urbanos, engajamento por meio de “plataformas inclusivas”, participação efetiva, colaboração e engajamento em parcerias com os governos locais para gerir serviços básicos e infraestrutura e cooperação com os governos subnacionais e locais (prerrogativas também atribuída ao setor privado), participação em processos de planejamento e elaboração de política urbana e territorial, inclusive na tomada de decisões e contribuições nos processos de avaliação da Nova Agenda Urbana. Em síntese, embora esteja prevista a “participação efetiva”, a principal mensagem é buscar, na implementação da NAU a:

[...]cooperação internacional e parcerias sólidas entre governos em todos os níveis, o setor privado, a sociedade civil, o sistema das Nações Unidas, e outros atores, baseadas nos princípios da igualdade, não-discriminação, prestação de contas, respeito aos direitos humanos e solidariedade, especialmente para com os mais pobres e os mais vulneráveis. (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Merece destaque a concepção de participação incorporada fartamente nos documentos oficiais da ONU sobre políticas urbanas. Os reduzidos, seletivos e controlados espaços previstos na estrutura das Nações Unidas para “participação” da sociedade civil são evidências incontestáveis do quanto restrita é a noção de participação adotada por esses organismos. Esse indicativo põe em questão as noções de participação presentes na Nova Agenda Urbana e documentos preparatórios, sobretudo por ser uma das palavras mais citadas no documento aprovado na Habitat III, aparecendo 21 vezes. Com efeito, o exame dos sentidos atribuídos à participação no documento mostra uma retórica cheia de reticências e a atribuição dessa prerrogativa a grupos específicos ou em situações específicas.

O uso farto da palavra encobre a absoluta cautela do documento quando menciona a ideia de participação. Os significados atribuídos remetem principalmente ao engajamento na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas e planos urbanos e à inclusão de segmentos sociais específicos. Os limites e a abertura da participação requerida varia conforme o contexto em que se insere no documento. Nas questões mais estruturantes da política urbana a participação é restritiva e quando reporta-se a temas específicos a abordagem é mais aberta. Quando referida ao conjunto da sociedade ou a uma coletividade mais ampla ou a um tema amplo é acompanhada de limites do tipo: “participação de atores relevantes” e “participação política de forma adequada”. Os trechos a seguir exemplificam essa abordagem:

Esta Nova Agenda Urbana reafirma nosso comprometimento global para com o desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada e coordenada a nível global, regional, nacional, subnacional e local, **com a participação de todos os atores relevantes.**

Visualizamos cidades e assentamentos humanos que:

[...]

(b) Sejam participativos; promovam engajamento civil; engendrem sentimentos de pertença e apropriação entre todos os seus habitantes; priorizem espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, adequados a famílias; fortaleçam interações sociais e intergeracionais, expressões culturais e **participação política de forma adequada**, e propiciem coesão social, inclusão e segurança em sociedades pacíficas e plurais, nas quais as necessidades dos habitantes são satisfeitas, reconhecendo-se as necessidades específicas daqueles em situações vulneráveis; [...](NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Ao contrário, quando trata do engajamento de grupos sociais específicos como mulheres, pessoas com deficiência, meninos e meninas e idosos ou quando a chamada refere-se a um objetivo específico, como, por exemplo, o planejamento das políticas urbanas, o aproveitamento das possibilidades econômicas e outros, a perspectiva dada à participação amplia-se. Nesses casos é comum a adição de qualificativos, tais como “participação e igualdade de direito plenas” e “participação efetiva”.

[...]Meninas e meninos, moças e rapazes são agentes fundamentais de mudança na criação de um futuro melhor e, quando empoderados, têm grande potencial para advogar em nome de si mesmos e de suas comunidades. Garantir mais e melhores oportunidades para a sua **participação efetiva** é essencial para a implementação da Nova Agenda Urbana.[...]

Tomaremos medidas para promover a **participação e a igualdade de direitos plenas e efetivas** das mulheres em todos os campos e na liderança em todos os níveis de tomada de decisões, inclusive em governos locais. (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

No desenvolvimento econômico urbano, além de **efetiva**, a participação exigiria a colaboração de todos os **atores relevantes**:

Incentivamos a **participação efetiva** e a colaboração entre todos os atores relevantes, incluindo governos locais, setor privado e organizações da sociedade civil, mulheres e juventude, bem como aquelas representando pessoas com deficiência, povos autóctones, profissionais liberais, instituições acadêmicas, sindicatos, organizações patronais, associações de migrantes e associações culturais, na determinação das oportunidades para o desenvolvimento econômico urbano, bem como na identificação e resposta aos desafios existentes e emergentes. (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Não é rara a adoção da noção de participação no sentido de inclusão social como pode ser visto no trecho destacado à seguir e em outros referentes à inserção de mulheres e minorias no mercado de trabalho.

Comprometemo-nos a estimular a oferta de variadas opções de moradia adequada que sejam seguras, econômica e fisicamente acessíveis a membros dos mais distintos estratos de renda, levando-se em consideração a integração socioeconômica e cultural de comunidades marginalizadas, desabrigados, e aqueles em situações vulneráveis, prevenindo a segregação. Tomaremos medidas positivas para melhorar as condições de vida dos desabrigados com vistas a facilitar **sua plena participação na sociedade** e para prevenir e eliminar a condição de desabrigado, assim como combater e eliminar sua criminalização. (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Os sentidos atribuídos à participação na Nova Agenda Urbana ficam muito aquém da noção de participação política presente na Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Na Carta é

reforçada a participação na vida política local nas decisões que afetam a cidade e por meio de eleições livres e democráticas. São previstos instrumentos de democracia direta como plebiscitos e iniciativas legislativas populares assim como audiências públicas sobre questões relativas à cidade, o direito à associação e à manifestação e a garantia do uso democrático do espaço público, inclusive para associação, reunião e manifestação política. Expande, portanto, a noção de participação e estabelece a articulação com a noção de cidadania.

O conceito de cidadania, caro aos movimentos sociais e particularmente àqueles ligados à política urbana, tem sido, segundo Dagnino, um dos mais sujeitos a deslocamentos semânticos na disputa entre projetos de sociedade e concepções de mundo. O laço entre cultura e política característico, ao menos no Brasil, da noção de cidadania plena (DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) mostra-se reduzido pelas noções empobrecidas de caráter individual e moral, além de manter-se hegemônica a concepção atrelada à regulação formal e soberania do estado-nação e definida nos termos de direitos e obrigações indistintamente compartilhados (FREDIANI; DE CARLI, 2016). Defendida pelos movimentos sociais na perspectiva de ampliação dos direitos coletivos, para além da afirmação daqueles consagrados no plano individual, e na busca da igualdade no reconhecimento das diferenças, essa noção de cidadania se afirmou no processo de redemocratização no Brasil. No âmbito do ativismo transnacional de política urbana, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade afirma a noção corrente de cidadania atrelada ao exercício dos direitos humanos e a expande quando requer condições nas cidades para o exercício da política, mas não abre a perspectiva da noção de cidadania como horizonte de construção coletiva da cidade, mantendo a centralidade na realização do indivíduo na cidade:

As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito a produção social do habitat. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade. (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2006).

Na Nova Agenda Urbana e mesmo nos documentos subsidiários, a noção de cidadania aparece como referência periférica, apenas uma vez, enfatizando o papel que o patrimônio material e imaterial, o conhecimento tradicional e as artes exercem nos processos de revitalização de áreas urbanas e no fortalecimento da participação social e da

cidadania. Em vez de cidadania, mostra-se com total força a noção de inclusão social, citada 11 vezes, reforçando a ideia de políticas focalizadas há muito tempo presente como uma espécie de “mantra” das políticas sociais orientadas pelas agências internacionais da ONU (IVO, 2016). Nos documentos referenciais coletivos das organizações da sociedade civil na esfera internacional, a ideia de inclusão não está presente, apesar de constar em sítios institucionais de ONGs engajadas na defesa do direito à cidade.

Em debates entre universalização e focalização das políticas sociais a inclusão ocupa cadeira permanente, traduzida em diretrizes políticas, ora pela via do cumprimento do rol de direitos humanos, ora orientadas para a ampliação do consumo, pela via do combate ou redução da pobreza. É uma noção flutuante, e, sendo assim, o delineamento do significado e tradução em orientações programáticas da ONU são totalmente determinados pela dinâmica macroeconômica e estratégias geopolíticas. Na NAU a inclusão aparece com destacada referência a políticas focalizadas para mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. No documento, uma novidade atenuou o desalento da sociedade civil com respeito aos princípios e diretrizes relacionados ao exercício pleno da cidadania: a NAU, além de afirmar o ideal de cidade para todos postula a ideia de “não deixar ninguém para trás” (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Em um dos documentos preparatórios da NAU, o *Issue Paper 1*, é apontada a perspectiva de urbanização inclusiva, definida como aquela que garante o acesso, a viabilidade e a adequação dos serviços para todos nas cidades, incluindo os direitos sociais e os serviços básicos de qualidade. É a única referência explícita à universalização do atendimento de serviços sociais e urbanos. De acordo com a NAU, a urbanização inclusiva seria alcançada pelo fomento “a estruturas e instrumentos efetivos, inovadores e sustentáveis, permitindo finanças municipais e sistemas fiscais locais fortalecidos para criar, sustentar e compartilhar o valor gerado pelo desenvolvimento urbano sustentável de maneira inclusiva.”

Como a propriedade segue como valor imaculado do sistema capitalista, a função social da propriedade continua como tabu na agenda internacional de política urbana. Alguns avanços entretanto, podem ser notados na assimilação, pela NAU, da função social da terra no ponto 13 do documento, assim como o comprometimento com a promoção de experiências de adoção de mecanismos contentores da apropriação privada da valorização imobiliária e da especulação imobiliária. Vale mencionar ainda a recomendação, no

parágrafo 97, no sentido de evitar processos de gentrificação e segregação espacial e socioeconômica.

Visualizamos cidades e assentamentos humanos que:

(a) Exerçam sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, visando progressivamente alcançar uma concretização integral do direito à moradia adequada como um componente do direito a um nível de vida adequado, sem discriminação, acesso universal a água e saneamento seguros e economicamente acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens públicos e serviços de qualidade em domínios como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência.

Promoveremos as melhores práticas para capturar e compartilhar o incremento no valor da terra e da propriedade gerado como resultado de processos de desenvolvimento urbano, projetos de infraestrutura e investimentos públicos. Medidas poderiam ser colocadas em prática, quando cabível, para prevenir sua captura exclusivamente privada e também especulações imobiliária e sobre a terra, tais como políticas fiscais vinculadas aos ganhos. Reforçaremos o vínculo entre sistemas fiscais, planejamento urbano e também ferramentas de gestão urbana, incluindo regulações sobre o mercado de terras. Trabalharemos para garantir que os esforços para a geração de receitas fundiárias não resultem no uso e consumo insustentáveis da terra (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Contraditoriamente, o incremento decorrente da valorização da propriedade mostra-se como qualidade e potencialidade da cidade que cuida dos espaços públicos, associando-os a negócios e investimentos:

Comprometemo-nos a promover espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade como promotores de desenvolvimento econômico e social, reforçando de forma sustentável seu potencial de gerar maior valor social e econômico, incluindo valor da propriedade, e de facilitar negócios, investimentos públicos e privados e oportunidades de subsistência para todos.

Os temas estruturadores do discurso para as cidades do século XXI são sem dúvida produtividade, governança e sustentabilidade. O tema da competitividade, ainda presente, foi retrabalhado, pois, diferente do contexto da Conferência de Istambul, marcado pela efervescência da ideia de competitividade das cidades e pela retórica sedutora do planejamento estratégico de cidades, reforçada pelas ideias de Jordi Borja e Manuel Castells no livro *Local e Global*, lançado no contexto da Conferência²⁸⁵, a competitividade na NAU fica circunscrita ao âmbito econômico, depois da contundente e substantiva crítica à sua transposição para as cidades. No documento, a competitividade é qualidade atribuída ao

²⁸⁵ O livro foi elaborado atendendo sugestão de Jorge Wilhein, então coordenador da Habitat III (LIMA JÚNIOR, 2003).

mercado, vislumbrando-se economias urbanas “competitivas e vibrantes”, mas também sustentáveis e com qualidade de vida, oportunidades e inclusão.

Os objetivos sociais estão sempre associados às ideias de pleno emprego, trabalho decente etc. assim como a noções de gestão territorial, como o impedimento à especulação de terras, posse segura e gestão do adensamento urbano. A noção de competitividade também vincula-se à ideia de transformar economias informais em “economias estruturadas”. Nunca os conceitos associados a arranjos ou atividades econômicas aparecem como objetivos diretos sendo sempre atrelados a ideias de inclusão, sustentabilidade, oportunidades para renda, emprego, conhecimento e bem-estar.

A produtividade, citada 11 vezes na NAU, mostra-se associada ao apoio de economias em transição em setores de alto valor agregado, com diversificação e modernização, gerando postos de trabalho decente, a indústrias culturais, turismo sustentável, conservação do patrimônio, oportunidade de gerar renda, conhecimento e atitudes e à coesão social proporcionadas pela melhoria da mobilidade e ao planejamento. Chama a atenção ainda a relação estabelecida entre o acesso de jovens à formação e as noções de inovação e produtividade:

Comprometemo-nos a aproveitar o bônus demográfico urbano, onde aplicável, e a promover o acesso dos jovens à educação, ao desenvolvimento de competências e ao emprego para alcançar maior produtividade e prosperidade partilhada em cidades e assentamentos humanos. Meninas e meninos, moças e rapazes são agentes fundamentais de mudança na criação de um futuro melhor e, quando empoderados, têm grande potencial para advogar em nome de si mesmos e de suas comunidades. Garantir mais e melhores oportunidades para a sua participação efetiva é essencial para a implementação da Nova Agenda Urbana (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Conclamações ao setor privado, contemplado com 10 referências diretas na NAU, e ao mercado, com 6 menções, como motor para o desenvolvimento urbano, passeiam por todo o documento acordado na Conferência. Oportunidades para “participação” do setor privado são destacadas nas áreas de habitação, mobilidade, tecnologias, infraestruturas e outras. Merece atenção no trecho dirigido especificamente ao setor privado, a menção ao investimento estrangeiro direto em um “sistema financeiro internacional estável” como essencial ao desenvolvimento urbano, anunciando a mobilidade e fluidez do capital financeiro, ou, nas palavras de ROLNIK (2015, p.253), que a “moeda que circula livremente, desencarnada de qualquer território” pode “pousar em paz” e em qualquer lugar.

Convidamos o setor privado a aplicar sua criatividade e inovação na solução de desafios do desenvolvimento sustentável em áreas urbanas, reconhecendo que a atividade, o investimento e a inovação dos negócios privados são grandes impulsionadores de produtividade, crescimento inclusivo e criação de empregos e que o investimento privado, particularmente o investimento estrangeiro direto, associado a um sistema financeiro internacional estável, é um elemento essencial para os esforços de desenvolvimento. (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

Na Declaração aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas que fixa os ODSs o incentivo ao mercado financeiro e ao investimento externo direto em países mais pobres e em desenvolvimento é também destacado:

Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais (RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL...,2015).²⁸⁶

O campo da gestão urbana é conformado pela noção de governança e seus termos subsidiários, destacando-se: parceria, participação, consenso, eficiência e eficácia. No vocabulário das organizações internacionais a partir dos anos 1990 é recorrente o uso da noção de governança para designar modelos de gestão ajustados aos requerimentos no contexto de vigência das orientações econômicas, políticas e sociais neoliberais. Esse modelo persegue a maior interação entre o público e o privado, controle social, parcerias, descentralização, prestação de contas etc. em arranjos os mais diversos, mais ou menos democráticos, com pesos diferenciados de inserção da sociedade civil e do mercado. É um conceito polissêmico e como tantos outros, desdobrado em práticas também diversas e disputado por campos políticos e ideológicos distintos.

O conceito apareceu pela primeira vez no âmbito das agências multilaterais em 1989 em relatório do Banco Mundial sobre a África (IVO, 2016) e desde então foi disseminado e passou a compor as diretrizes de governo em diversos países e a povoar o discurso técnico, científico e também da sociedade civil. De um modo geral o conceito está associado à noção de desenvolvimento pautado no exercício da gestão dos recursos econômicos e sociais baseados em algumas qualidades específicas: transparência, responsabilidade, eficiência,

²⁸⁶ *Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales.* (RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL...,2015).

participação, sustentabilidade (inclusive financeira). Conforme resumido pela autora, para os organismos governamentais internacionais, a governança consiste no conjunto de orientações para a adaptação das instituições de governo à liberalização dos mercados.

Ainda segundo Ivo (2016) a produção simbólica dos requisitos de governança envolve três estratégias: 1) disciplinamento das condutas e pacificação das políticas públicas; 2) tradução das políticas públicas como técnicas gerenciais e 3) neutralização dos princípios da justiça redistributivista, substituindo as garantias dos direitos constitucionais em políticas focalizadas. Em síntese, o conceito de governança e a sua aplicação pelos organismos internacionais se prestam ao propósito de acomodação de forças dentro da esfera da ordem econômica e social vigente ou, em outras palavras, de construção de “governabilidade internacional” ou “consenso internacional” com acionamento de procedimentos gerenciais e de gestão de âmbito local, inclusive de participação social. Trata-se por isso de um conceito instrumental à manutenção da estabilidade da ordem econômica mundial, mas como todo conceito difundido pela ONU, sujeito a tensionamentos e contrapontos na ressignificação e apropriação.

No *Issue Paper 6*, especificamente dedicado ao tema da governança, o conceito é apresentado como o programa (“software”) que permite o funcionamento do equipamento (“hardware”) urbano, ou seja, “o ambiente propício dotado de quadros legais adequados; processos políticos, administrativos e gerenciais eficientes, assim como instituições locais fortes e capazes de responder às necessidades dos cidadãos”. Na Nova Agenda Urbana a governança pressupõe instituições sólidas, empoderamento e inclusão dos interessados, controles adequados e auditorias para o cumprimento com previsibilidade e coerência dos planos de desenvolvimento urbano com inclusão social e crescimento econômico sustentado, inclusivo, sustentável e protetivo com o meio ambiente. Essa concepção coloca a governança dentro dos limites da necessária governabilidade liberal tendo a participação como instrumento de regulação para o “bom governo” (IVO, 2016).

Para algumas entidades da sociedade civil a noção vem associada à concepção de gestão democrática e, portanto, concebem relações de governança para além das noções mais recorrentes nos documentos das agências internacionais. O conceito aparece em geral para delinear formas mais democráticas de relação entre estado e sociedade civil por meio de instrumentos de gestão colegiada de políticas públicas, debates em fóruns e conferências. Essa concepção, segundo Ivo (2016) não deixa também de ser instrumental

para governos nos seus processos de legitimação, aproximando-se da noção trazida pelos organismos governamentais internacionais. Uma outra noção, a governança cidadã, é descrita pela autora como expressão de processos de sociabilidade das camadas populares, trabalhadores e movimentos sociais em processos de resistência ou reprodução social encaminhada em perspectiva contra-hegmonica.

Nos documentos preparatórios da NAU, parceria, noção instrumental da governança, é o modo pelo qual se acredita alcançar propósitos relacionados à economia, ampliação do acesso a serviços urbanos e a políticas sociais. Remete a arranjos envolvendo os estados nos diferentes níveis e organizações da sociedade civil e ainda as associações com o setor privado (empresas) para viabilizar a almejada cidade produtiva e a também esperada cidade para todos. É uma noção utilizada com parcimônia nos documentos, embora a prática nas cidades apresente suficientes demonstrações dos rebatimentos desses arranjos público-privados nas cidades na reprodução de desigualdades, como aqueles denunciados no contexto da Copa 2014 e nos Jogos Olímpicos no Brasil. Como destaca Vainer (2013, pp. 38-39) “a cidade-negócio se atualiza, quase sempre, através de parcerias público-privadas, novas formas de relacionamento entre Estado, capital privado e cidade” na “democracia direta do capital”.

Dentre os Temas Emergentes destaca-se, sem dúvida, a noção de resiliência em profunda aliança com a noção de sustentabilidade, visivelmente fora de moda. À sustentabilidade das cidades, representada no discurso hegemônico como um horizonte de “garantias” para um futuro incerto de gerações futuras nas cidades, agrega-se uma retórica de adaptação das cidades às crises. De acordo com a noção presente nos documentos preparatórios da Nova Agenda Urbana, as cidades precisam se preparar para as crises, mais do que evitar a ocorrência dessas crises. Enfrentar as crises, portanto, passa a ser o futuro certo das cidades, tarefa a demandar investimentos urbanos para gerar capacidade adaptativa. Isso pode mudar completamente o sentido das políticas urbanas e ambientais.

O desenvolvimento sustentável continua como mensagem forte na NAU, com 85 citações. A noção de sustentabilidade se mantém na agenda, citada 11 vezes, encoberta pelo vigor da noção de resiliência, mencionada 29 vezes, definida como a maneira pela qual “os indivíduos, comunidades e negócios reagem a abalos e crises e como eles podem criar novas oportunidades de desenvolvimento transformacional”. Essa ideia de resiliência aplica-se à crises econômicas, guerras, desastres e violência como capacidade adaptativa das cidades

para enfrentar essas situações e aproveitar as oportunidades delas decorrentes (ISSUE PAPER 15, 2016). É colocada não só como “qualidade do desenvolvimento urbano sustentável” quanto como “estímulo ao próprio desenvolvimento”. No processo de elaboração da NAU a noção de resiliência foi a “nova onda” como destacado por Alexandre Frediani, uma novidade cujos contornos interpretativos e práticos ainda serão apurados. Ocupou espaço em três documentos temáticos preparatórios da NAU:

A resiliência concentra-se em como indivíduos, comunidades e negócios não apenas reagem a choques e estresses repetidos, mas também como criam novas oportunidades de desenvolvimento transformacional. A resiliência a nível municipal reconhece a área urbana como sistema dinâmico e complexo que deve se adaptar a diversos desafios. O desenvolvimento da resiliência das comunidades locais aos fatores capazes de conduzir ao envolvimento em crime e violência é fundamental na redução das vulnerabilidades, oportunidades e recompensas aos atos ofensivos (ISSUE PAPER 3, 2016).

A resiliência foca não apenas na forma como os indivíduos, comunidades e negócios agem face aos diversos impactos e pressões, como também na forma que eles identificam oportunidades para um desenvolvimento transformacional. [...] Nesse sentido, a resiliência é tanto uma qualidade do desenvolvimento urbano sustentável quanto um estímulo ao próprio desenvolvimento. Em nível municipal, a resiliência reconhece a área urbana como um dinâmico e complexo sistema que precisa, continuamente, se adaptar a vários desafios, de forma integrada e global (ISSUE PAPER 15, 2016).

Cidades são formadas de complexos sistemas interdependentes que podem ganhar escala para dar mais suporte à mitigação climática, adaptação, gestão de riscos e desenvolvimento sustentável, a partir da ação efetiva das autoridades locais, sustentada por uma governança cooperativa em diversos níveis. Isso pode viabilizar sinergias entre a infraestrutura de investimento e manutenção existentes, gestão do uso da terra, criação de moradias e a proteção aos serviços ecossistêmicos – todos tendo a criação da resiliência como um objetivo comum. (ISSUE PAPER 17, 2016)

Trata-se de uma agenda profundamente relacionada com a agenda do clima, como visto no trecho extraído do *Issue Paper 17*, prioritária no ambiente da ONU segundo informação da representante da Cities Alliance entrevistada.

O pensamento crítico fomentador dos debates sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável nas décadas de 1990 e 2000 tem agora uma outra vertente de reflexão no conceito de resiliência, diga-se de passagem, já em plena assimilação pelo governo brasileiro, especialmente nas ações corretivas e preventivas no controle e manejo das cheias.

O problema maior recai nos apêndices conceituais (ou panfletários) associados ao enfrentamento dos graves problemas ambientais mundiais. Ao conceito de resiliência somam-se as noções de serviços ecossistêmicos tratados como “os benefícios conferidos pelos ecossistemas às pessoas”, ou pegada ecológica, definida como “área produtiva necessária para fornecer os recursos renováveis utilizados pela humanidade e absorver seus resíduos” e biocapacidade entendida como “as áreas de terras biologicamente produtivas do planeta”. Todos esses “conceitos” cumprem o propósito central de mercantilização da natureza ao possibilitar a naturalização dos estragos produzidos ao ambiente natural, inclusive as mudanças climáticas. Cumprem adicionalmente o propósito de distribuir responsabilidades pelos danos ambientais quando equiparam questões de distintas complexidades: Qual a sua “pegada ecológica” quando você toma banho? Qual a “pegada ecológica” quando se constrói uma barragem? ²⁸⁷

Outra novidade é a noção de *smart cities* ancorada em um discurso técnico (ou tecnológico), de apelo social e de fácil adesão. Na área da mobilidade urbana, por exemplo, tem encontrado fertilidade com o desenvolvimento e disseminação de inúmeros aplicativos e facilidades, abrindo um amplo espaço de negócios para empresas transnacionais. A NAU aponta para o planejamento e desenho urbano inteligentes de cidades e adota o conceito de cidade inteligente nos seguintes termos:

Comprometemo-nos a adotar uma abordagem de cidade inteligente, que faça uso de oportunidades de digitalização, energia e tecnologias limpas, assim como tecnologias de transporte inovadoras, consequentemente proporcionando alternativas para os habitantes tomarem escolhas mais adequadas ao ambiente e impulsionarem o crescimento económico sustentável, permitindo que as cidades melhorem sua prestação de serviços (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

No rol de temas emergentes comparece a noção de espaço público, com evidente força no debate internacional da política urbana. Presente nos documentos oficiais da ONU, os espaços públicos são concebidos como lugares de propriedade pública ou de uso público, acessíveis a todos os indivíduos sem necessidade de pagamento e sem fins lucrativos. Inclui a noção de áreas comuns urbanas, entendidas como elementos do meio ambiente usados por todos e como bens públicos, compreendidos como toda a infraestrutura que permite à

²⁸⁷ A “pegada ecológica” se traduz em hectare e informa quanto se consome da natureza ao realizar uma atividade e tem associada a essa mensuração o custo financeiro da “pegada” deixada na natureza, inscrevendo a ideia de poder ou não poder pagar por isso.

sociedade funcionar. Introduce ainda a ideia de *placemaking* acompanhada de uma vazia e confusa definição como um “processo colaborativo de moldar o domínio público a fim de maximizar o valor compartilhado” (ISSUE PAPER 12). Na NAU o compromisso com o espaço público está posto com os propósitos de segurança, integração, acessibilidade, qualidade ambiental, resiliência, amenização climática, conservação, segurança alimentar, atratividade, fomento ao desenvolvimento social e econômico (aproveitar valores econômicos e sociais, dentre outros o valor da propriedade e facilitação à atividade empresarial e investimentos públicos e privados, além de oportunidades de gerar meios de subsistência a todos).

Tanto pela referência presente em diversas partes da NAU, quanto pela abordagem abrangente, o espaço público ganha evidência e centralidade no debate internacional de política urbana. O tema foi escolhido para um dos seminários preparatórios da Habitat III, realizado em Barcelona e constituiu um dos *Issues papers*. Um aspecto interessante é a valorização do planejamento como instrumento para assegurar espaços públicos de qualidade e a abordagem do espaço público como facilitador da mistura social e da diversidade:

Apoiaremos a implementação de estratégias de planejamento urbano, quando cabível, que facilitem o *mix* social por meio da provisão de opções de habitação economicamente acessíveis com acesso a serviços básicos de qualidade e espaços públicos para todos, aumentando a segurança e a proteção, favorecendo a interação social e intergeracional e a valorização da diversidade.

O espaço público é tratado ainda como meio de prevenção da violência, sobretudo contra a mulher, e para isso a agenda orienta a elaboração de projetos cuidadosos quanto à provisão de situações favoráveis à movimentação e encontro de pessoas, além de incentivadores dos modos de circulação à pé ou de bicicleta.

Embora traga a dimensão societária, a NAU delimita o espaço público à sua dimensão física, ou seja, como suporte às atividades humanas. Esvazia, portanto, o sentido político da noção de espaço público, pautado recorrentemente como central na formulação e exercício do direito à cidade, inclusive na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, sem deixar de periféricamente colocar o espaço público como lugar de expressão cultural e política, mas acompanhado da ressalva “conforme o caso”. Além de ser uma das dimensões fundamentais do direito à cidade, o espaço público é central no debate mais geral da política urbana,

entendido como condição de disputa de um projeto democrático-popular. Na dimensão política, como pontua Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.54),

[...]a noção de espaço público, em suas diferentes versões teóricas é fortemente incorporada como um instrumento político privilegiado para o avanço do processo de construção democrática e, assim posto, coloca-se no centro de uma disputa maior por um projeto alternativo de sociedade.²⁸⁸

No campo dos movimentos sociais mais diretamente vinculados à política urbana no Brasil, o debate sobre espaço público recentemente passou a ser estratégico na luta pelo direito à cidade diante da sanha privatista do urbanismo corporativo (FERNANDES, A., 2013). Para alguns movimentos sociais, o espaço público é percebido como o lugar da violação coletiva de direitos e, ao mesmo tempo, como espaço da expressão das subjetividades e das manifestações coletivas, razão pela qual entendem ser a ocupação desses espaços central na disputa pelo direito à cidade, como colocado na fala de Ezequiel (MNLM):

O espaço público é onde se dão as violações coletivas. Fora, é claro, dos meios de comunicação. Um espaço onde a população consegue acessar ainda é o espaço público. Dentro do direito à cidade eles deveriam cumprir o papel de valorização da relação comunitária, dessa relação coletiva, colaborativa. E hoje o que se vê é o espaço público de uma outra forma, tanto que os espaços públicos estão cada vez mais esvaziados, porque as pessoas não se sentem e não se enxergam dentro desses espaços.

Evaniza Rodrigues, representante da UNMP entrevistada, avalia as situações atuais de violação de direitos nos espaços públicos como um novo higienismo: “É um pacote: persegue camelôs, população de rua. É um higienismo levado a um grau acima. Não é para limpar a rua para uso das “pessoas de bem”, é para limpar e esvaziar as ruas.²⁸⁹ É um higienismo pior até.” Esse processo e os conflitos gerados têm mobilizado os movimentos sociais organizados e outros coletivos, como grupos culturais, para reivindicar o uso e a fruição do espaço público como informa a liderança da UNMP:

²⁸⁸[...] *la noción de espacio público, en sus diferentes versiones teóricas, es fuertemente incorporada como un instrumento político privilegiado para el avance del proceso de la construcción democrática” e assim posto, coloca-se no centro de uma disputa maior por um projeto alternativo de sociedade.*

²⁸⁹ Na gestão do Prefeito Doria em São Paulo, estão sendo impostas restrições ao uso do espaço público aplicadas de forma intransigente e violenta, com repressão e criminalização, e realizada uma operação de “limpeza” desses espaços, inclusive com retirada de obras de arte de grafite. Em Salvador, na gestão de ACM Neto foi criada a Secretaria de Ordem Pública que, dentre outras ações de regulação do uso do espaço público, tem atuado junto com a polícia militar em operações para coibir a realização de luaus na praia, conforme depoimento de pessoas presentes veiculados nas redes sociais.

Hoje eu diria que há uma movimentação, mais forte nas capitais, movimentos espontâneos, que eu classifico como outras formas de articulação, que talvez a gente tenha até dificuldade de compreender, que reclamam pela fruição do espaço público.²⁹⁰

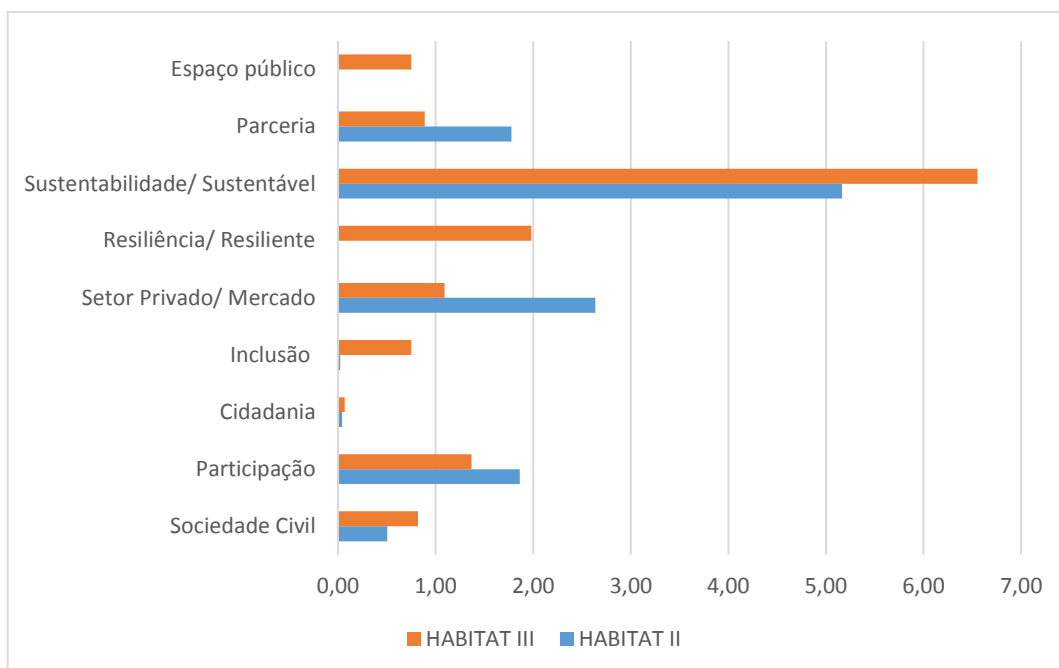
Os movimentos, mas também ONGs com atuação na política urbana, têm debatido o tema dos espaços públicos em relação estreita com a dimensão cultural e política, compreendendo o espaço público como celeiro de transformações culturais, formação de identidades e contestações. Talvez esta seja a explicação para tamanho espaço dedicado ao espaço público na NAU. O espaço público é central na afirmação do direito à cidade pois, como afirma o MPL, na ocupação do espaço público a conquista da cidade é a um só tempo o objetivo e o método (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013). É um conceito, portanto, central na disputa de hegemonia pelo projeto político do direito à cidade e os indícios apontam para uma disputa acirrada de atribuição de sentidos à noção de espaço público.

O percurso por palavras e significados presentes nos documentos preparatórios e na Nova Agenda Urbana revela a atribuição de poder a determinadas palavras que certamente passarão a compor os enunciados e objetivos de políticas públicas e que expressam a visão hegemônica de cidade. O comparativo da ocorrência de palavras entre as agendas de Istambul (1996) e de Quito (2016) (**Gráfico 5**)²⁹¹ mostra que nem tudo é novidade, mas mostra também ventos novos soprando e oferecem pistas para entender a “Agenda Oculta” da Habitat III (EL PAIS, 2016) que está por ser decifrada (e disputada) na sua implementação.

²⁹⁰ Entrevista gravada concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

²⁹¹ Foi criado um indicador de ocorrência por mil palavras, uma vez que a Agenda Habitat é um documento maior e mais detalhado do que a Nova Agenda Urbana. A contagem incluiu a declaração e a agenda de cada um dos eventos considerados.

Gráfico 5 - Comparativo da Presença de Palavras nas Resoluções e Agendas da Conferências Habitat II (1996) e Habitat III (2016) – Ocorrência por 1000 palavras



Não há conclusão possível para um debate de disputa repertório que em si é uma disputa entre projetos políticos e segue vivo. Algumas inferências, entretanto, podem ser pontuadas no sentido de lançar luz às reflexões orientadas no sentido de desmascarar a suposta convergência de discursos e propósitos. Primeiro, há de se reconhecer o esforço de assimilação do discurso da sociedade civil mobilizada em torno do direito à cidade, o que representa, por um lado, a incorporação de demandas da sociedade civil mobilizada pelo direito à cidade, mas, por outro, pode representar um movimento de captura na linha de neutralização de sentidos, esvaziamento e banalização. Os panoramas identificados por Appadurai (1994) nas suas disjunções certamente constituem espaços de disputa de hegemonia entre projetos de sociedade diferenciados em cada realidade, mas o que fica evidenciado na discussão aqui trazida é a centralidade da disputa de léxico na construção de hegemonia político-cultural no campo. Portanto, sedimentar o léxico atrelado ao direito à cidade é tarefa dos agentes sociais em disputa por projetos de sociedade urbana e, considerando que “as metrópoles contemporâneas são os maiores objetos culturais jamais construídos pelo homem” (SANTOS, 2009, p.11), a cultura política da humanidade somente pode aí ser construída.

6.3 DISPUTAS E DELINEAMENTOS CONCEITUAIS DO DIREITO À CIDADE NA ESFERA INTERNACIONAL

A forte presença de idealizações do direito à cidade em discursos governamentais, nas pautas políticas de movimentos sociais e a busca de inclusão na agenda de agências e programas internacionais com influência nas políticas urbanas na América Latina requer uma leitura reflexiva e crítica. Isso porque, para além das repercussões nas políticas urbanas e seus instrumentos (leis, planos diretores, planos setoriais, planos estratégicos, planos de bairro e outros) ou nas formas de organização e atuação militante de agentes sociais são construídos, sedimentados e difundidos entendimentos sobre o que seria esse direito. Nesse processo, entretanto, as diferenças muitas vezes se diluem, seja em função de coalizões conjunturais, seja pela afirmação de uma leitura conveniente ao projeto político hegemônico, como alertado por A. Fernandes (2006) e Dagnino (2006).

De uma forma ou de outra, o discurso produzido no emaranhado entre convicções e reproduções discursivas pode ter desdobramentos diversos, cabendo aqui o exame de alguns processos implicados na disputa por atribuição de conteúdo ao direito à cidade. Recorre-se à produção de autores, sobretudo americanos, que retomaram a referência lefebvriana do direito à cidade e têm discutido o conceito em seu potencial crítico e transformador. Dentre os documentos de referência internacional sobre o tema, são trazidos à análise as cartas que municiam a defesa do direito à cidade, com destaque para a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e os principais documentos internacionais de instrução dos debates para a elaboração da Nova Agenda Urbana (NAU), ratificada na Conferência Habitat III. Aborda-se o direito à cidade a partir das perspectivas abertas nos enunciados produzidos pelos agentes sociais nas entrevistas realizadas, sendo afinal problematizados nas suas interações.

6.3.1 O Direito à Cidade na Perspectiva de Produção, Fruição, Apropriação e Transformação da Cidade

O ideal do direito à cidade não é novo e a sua complexidade leva a crer tratar-se de um conceito inacabado e permanentemente em construção, afetado por fatores conjunturais e recriado no longo tempo com as mudanças sistêmicas no capitalismo. O

direito à cidade é uma construção social forjada no confronto de interesses presentes no processo de formação da sociedade urbana que, segundo Lefebvre (1991), revela uma necessidade de cidade e de vida urbana que não encontra respostas na esfera do consumo, da satisfação das necessidades ditas básicas e dos espaços e tempos de sua produção (e reprodução). Está na dimensão criadora, na arte, na insubordinação, nas trocas operadas não como valor de troca, e nos tempos do exercício desse direito, ou melhor, “momentos”. Segundo Harvey (2009b, p. 269) o direito à cidade “[...] não é o direito de ter [...] as migalhas que caem da mesa dos ricos. Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam”. Para o autor, o direito à cidade não pode ser visto como concessão, ao contrário, é irrestrito e transformador, uma possibilidade de “[...] transformar a cidade em algo radicalmente diferente.” (HARVEY, 2009b, p. 269)

O direito à cidade não estaria, obviamente, no campo das utilidades, mas numa esfera de construção teórica ou de uma ética civilizatória que, dialogando e se embevecendo dos processos sociais e políticos, constituiria a arena das possibilidades transformadoras. Entendido assim, o direito à cidade é um campo fértil para a construção da sociedade urbana, desafiadora e crítica diante da sua criação. Mas essa sociedade urbana, a criatura que forja o ideal do direito à cidade e o transforma, é multifacetada e complexa, submetida ao movimento de forças, estando, portanto, sujeita a tensionamentos hegemônicos e contra-hegemônicos.²⁹²

A construção teórica do direito à cidade está submetida às relações de poder, seja da grande ou da pequena política (GRAMSCI, 1980), e, nesse tensionamento, pode ser reduzida na sua perspectiva transformadora, aprisionando-a nos limites do produzir ou do consumir a cidade e na cidade ou alargada na dimensão da construção da esfera pública e do bem comum. Na primeira condição, o direito à cidade estaria associado a um conjunto de necessidades que conforma um passivo conhecido do qual se sente falta ou, dito de uma

²⁹² Toma-se aqui o conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci (2012, 2014) enquanto condição de direção e dominação operada pelo sistema capitalista por meio da consolidação de seu campo político, ideológico e cultural. Gramsci não utiliza ou desenvolve o conceito de contra-hegemonia, dado que entende a hegemonia como uma condição instável em permanente disputa sujeito a movimentos de força pela direção moral e intelectual que implica em transformações na estrutura e na superestrutura. O conceito de contra-hegemonia foi cunhado por Raymond Williams e tem sido utilizado para definir os movimentos de força contrárias à ordem hegemônica.

outra forma, de um não direito à cidade, como evidenciado na fala de Evaniza Rodrigues, representante da UNMP:

Quando eu era criança, a minha avó falava assim: sábado nós vamos na cidade. Significava: sábado nós vamos no centro fazer compras ou ver alguma coisa diferente que tinha; uma exposição, um parque, algum bem que não tinha no bairro que a gente morava. Quando se fala de direito à cidade me lembro muito disso porque aquele lugar que a gente morava, então, não era cidade. Se a gente ia para a cidade, era porque onde a gente estava não era cidade. E por que não era cidade? Porque não tinha exatamente as qualidades, os atributos do que significa o espaço urbano que é exatamente esse conjunto de coisas. [...] Esse conceito que minha avó falava, sem nenhuma reflexão, traz muito do que é essa noção.²⁹³

O não-direito pode ser a janela de abertura de novos direitos, ocultos na experiência individual ou coletiva na cidade que desabrocha como necessidade ou como vontade ou utopia. O direito à cidade torna-se regressivo se visto apenas como meio para preencher o que é lacunar, tornando-se passível de captura pela lógica dos mecanismos de regulação do sistema em que direitos se constituem moedas de troca no jogo que envolve o par força-consentimento. Dito de outra maneira, quando as forças dominantes da sociedade, a fim de manter seus interesses, incluem, no seu projeto, as demandas das classes dominadas (GRAMSCI, 1980, 1981)²⁹⁴.

Em uma formulação mais ampliada, o direito à cidade inclui política, cultura e território como dimensões centrais da sua afirmação como direito e, dessa forma, questiona as bases sobre as quais os demais direitos podem ou não ser assegurados. Saule Júnior (1995; 1997), presidente do Instituto Pólis e uma das referências da sociedade civil no debate internacional do direito à cidade, pontua que esse direito envolve os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de criar e ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver em um meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado e sustentável. É, por tudo isso, um conceito aberto.

A perspectiva de afirmação do sentido transformador em contraponto a uma visão instrumental desse direito é presente também na fala de Henrique Frota (IBDU):

²⁹³ Entrevista gravada concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

²⁹⁴ Gramsci chama esse movimento de Revolução Passiva.

E eu acho que também tem um elemento do direito à cidade, remetendo um pouco à obra do Henri Lefebvre que é de utopia, direito de transformar a cidade, que é um direito completamente difuso que não diz respeito a um bem material, um bem concreto, mas a uma possibilidade das pessoas transformarem as cidades, se apropriarem da cidade, o que significa também que a cidade tem a ver com a identidade cultural, porque nas transformações também existem permanências, existe preservação daquilo que identifica aquela sociedade e aquela cidade. Então eu entendo que direito à cidade ele é ao mesmo tempo uma reivindicação por essa Utopia de transformação da cidade e de maior libertação, e ao mesmo tempo tem uma dimensão muito concreta política de participação e de cidadania sem discriminação de maneira que permita uma cidade mais justa que seja acessada por todas as pessoas que elas tenham as possibilidades de ter uma qualidade de vida. Eu não coloco no cerne do direito à cidade, embora seja um componente, mas eu acho que é um componente secundário, a questão dos serviços e da infraestrutura.²⁹⁵

O direito à cidade enquanto construção social constitui um campo de possibilidades de afirmação e transformação da sociedade urbana e, enquanto projeto político que constrói uma dada concepção de sociedade urbana, se relaciona diretamente com estratégias de disputa de ideias e interesses sobre a cidade e a política urbana. Partindo dessas premissas depreende-se que as aceções assumidas na construção teórica do direito à cidade expressam elementos de força na construção de hegemonia no pensamento sobre a cidade e a política urbana, e têm expressão nas políticas e programas urbanos e na ação política e material sobre a cidade. Como destacado por Alexandre Frediani representante da HIC entrevistado²⁹⁶ o direito à cidade é uma “ferramenta de abertura de diferentes visões do que deve ser a cidade, do que deve ser o modelo de produção da cidade que faz com que pessoas de diferentes perspectivas possam discutir e levar adiante as suas reivindicações.” Ainda nas suas palavras, o direito à cidade constitui um “marco importante de abertura de diálogo” e por isso permite pensar novos horizontes para a cidade e para o urbano.

Para uma abordagem conceitual do direito à cidade é importante, reconhecer, portanto, a *práxis* que vincula agentes e ação na construção cultural e política de uma outra realidade. Na esteira do que diz Lefebvre (1995): o conceito se constrói na relação prática com a realidade e retorna a ela como ação. Se o próprio conceito de direito à cidade é uma construção, obra inacabada, os conceitos associados às suas partes constitutivas – o direito e a cidade – também o são. O direito poderia colocar-se em uma esfera conceitual de

²⁹⁵ Entrevista gravada, concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

²⁹⁶ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

insurgência, e a cidade como instância criativa da luta social contrapondo-se à noção de instância própria da engrenagem de acumulação do capital.²⁹⁷ Não há descolamento entre teoria e prática, se recria como conceito na cidade que transforma e transforma-se como conceito na cidade recriada.

O direito à cidade pensado em uma perspectiva de apropriação e fruição se entrelaça com a noção ampliada de espaço público. Ganha cada vez maior centralidade na discussão desse conceito a dimensão do espaço público tanto na vertente política, quanto do usufruto coletivo da cidade. Esse debate cresce como reação contra as diversas formas de privatização, aburguesamento, privação e criminalização do seu uso por mecanismos de regulação direta ou indireta.

[...]acho que hoje quando se começa a pensar que essa discussão (do direito à cidade) era menos forte e hoje é muito mais forte, se coloca a questão do espaço público como a vivencia desses direitos, o espaço de encontro, de relacionamento, de fruição dessa vida urbana, em oposição a uma coisa que se viu a acontecer de maneira cada vez mais forte, que é a privatização, não só dos espaços públicos, mas da vida das pessoas [...] Começa uma segunda onda de olhar pro direito à cidade que é exatamente isso: como é que você faz uma oposição a essa privatização de diversas dimensões da vida. [...] Isso vai esvaziando a cidade, a ponto da cidade se tornar uma coisa agressiva. Reagir a isso é defender o direito à cidade.²⁹⁸

O conceito de espaço público na dimensão política no Brasil se inseriu no processo de elaboração da CF 1988 segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), defendido por inúmeros movimentos sociais. Nessa acepção refere-se ao espaço de deliberação e manifestação sobre temas antes restritos a determinados agentes e ao Estado, que permite visibilização do conflito e formas de reconhecimento de interesses e opiniões diversas e tendência a igualdade de informação, conhecimento e poder. Essa noção de espaço público tem se afirmado na última década na relação com o território, como lugar da expressão de ideias, reivindicação de direitos, encontro e de vivência coletiva da cidade (BORJA, 2012). Trata-se de uma dimensão evidenciada não somente na leitura crítica dos processos em curso de privatização da cidade em inúmeras operações públicas e privadas e de esvaziamento do

²⁹⁷ Diferente da noção de cidade como lócus da reprodução do capital, construção teórica muito debatida e acolhida nos idos dos 1960/70 e até os 1990, discute-se na perspectiva crítica, ao menos nas últimas duas décadas, as formas de apropriação da cidade como objeto da produção capitalista.

²⁹⁸ Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

sentido de público da cidade, mas denunciada por aqueles que ocupam as ruas, praças e reivindicam direitos.

Para compreender o debate atual entre os movimentos sociais sobre o direito à cidade é preciso atentar para novos repertórios capazes de incorporar a sua complexidade e radicalidade. Está colocado, por exemplo, o debate em países da América Latina puxado por redes e movimentos sociais, como a HIC e alguns movimentos do Brasil ligados à RU, sobre a relação entre o direito à cidade e o Bem Viver. Os conteúdos dessa discussão, seja na reflexão teórica ou na dimensão da experiência e vivência de processos sociais não está ainda explicitada ou problematizada. Há apenas referência do interesse na discussão e citações em documentos, sendo decerto um caminho frutífero para o aprofundamento teórico dos conceitos e seus elementos de convergência. Apresentam como referenciais enunciativos comuns a abertura para outros mundos possíveis ancorados em princípios ético-políticos que não encontram expressão nos marcos atuais da ordem hegemônica capitalista e a perspectiva aberta nas suas possibilidades e expressão como modo de vida.

O Bem Viver “se apresenta como uma oportunidade para construir coletivamente novas formas de vida”, ancorada em princípios, saberes e práticas “dos povos e nacionalidades tradicionalmente marginalizados” e se constitui uma alternativa ao ideal de desenvolvimento que se constitui uma recorrente promessa frustrada (ACOSTA, 201-202). Além das conexões no plano ético-político, o Bem Viver e o direito à cidade aproximam conceitualmente as dimensões de vida urbana e rural e instiga o pensamento crítico na direção do reencontro entre homem e natureza.

6.3.2 O Direito à Cidade como Perspectiva de Síntese de Direitos Específicos

Algumas compreensões do direito à cidade apontam para a ideia de síntese dos demais direitos concebidos e experimentados no território ou “à dimensão territorial dos diversos direitos humanos” conforme destacado por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis.²⁹⁹ Em certo sentido essa acepção converge com a noção de cidade inclusiva já há muito assimilada pelos organismos internacionais, apenas com a adição da expressão territorial. Essa noção é ao mesmo tempo restritiva, por ser esvaziada do conteúdo político,

²⁹⁹ Entrevista gravada, concedida por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 1º de junho de 2016.

e ampla, por possibilitar uma compreensão mais assimilável do direito à cidade; ou seja, por ser mais facilmente compreendida na esfera do senso comum permite a transposição da esfera abstrata para a esfera material. Quando incorpora a interdependência e a integralidade dos direitos consagrados e internacionalmente reconhecidos, abre a possibilidade de agregar direitos e ampliar os horizontes de referência e sustentação da ação política.

O exame do conteúdo da Carta Mundial pelo Direito à Cidade revela essa compreensão do direito à cidade como um repositório de um conjunto de direitos interdependentes e interrelacionados em grande parte reconhecidos por atos internacionais. Ressalta a interação entre direitos reconhecidos e inscreve ao direito à cidade os seus conteúdos, especificamente aqueles presentes no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos³⁰⁰ e no Pidesc:

O Direito à Cidade é interdependente a todos os Direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2006).

Esse documento, além de ancorar o Direito à Cidade nos princípios da função social da cidade e da propriedade, do exercício pleno da cidadania e da gestão democrática, consagrados na concepção defendida pelos movimentos e entidades com atuação no Brasil e incorporados ao Estatuto da Cidade, reporta-se a outros princípios como a igualdade e não discriminação, proteção de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, compromisso social do setor privado e impulso à economia solidária e políticas impositivas e progressivas (CARTA MUNDIAL...,2006). De certa forma, a adição desses princípios “desterritorializa” o direito à cidade com a abertura para dimensões sociais e econômicas descentradas dos processos aos quais se contrapõe (mercantilização da cidade, especulação imobiliária, segregação social e espacial, privatização dos bens comuns, precariedade urbanística e outros) ou se alinha (preservação ambiental e do patrimônio cultural e outros). Questiona-se se a inclusão desses princípios estaria dissipando as energias vigorosas necessárias aos empenhos contra-hegemônicos em defesa do direito à cidade, quando deixa de trazê-los

³⁰⁰ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pelo Brasil pelo Decreto 592 de 6 de julho de 1992.

amalgamados aos pilares de força presentes da defesa da função social da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do acesso à cidade e à cidadania.

Na Carta do Rio apresentada durante a 5ª sessão do Fórum Urbano Mundial realizado no Rio de Janeiro em 2010 com o tema "O Direito à Cidade: Unindo o Urbano Dividido" o direito à cidade é definido como "um direito coletivo das presentes e futuras gerações a uma cidade sustentável, sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como de preservarem sua memória e identidade cultural." (CARTA DO RIO, 2010). O mesmo documento afirma as dimensões de fruição e de política da cidade:

[...]as cidades devem ser compreendidas como um espaço e lugar privilegiado do exercício da cidadania e da democracia como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, justo e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades aos seus cidadãos, compreendidos como todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória nas cidades (CARTA DO RIO, 2010).

Embora a relação estabelecida entre o direito à cidade e os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais seja importante como argumento para angariar força política no ambiente da ONU, esse recorte dilui mais do que adensa esse direito na perspectiva de disputa de um projeto político democrático para as cidades. O esforço realizado pela Plataforma Global do Direito à Cidade para desenvolver esse conceito, no sentido de ir um pouco além do quanto estabelecido na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, na definição dos seus enunciados pouco se diferencia e, igualmente, não fixa o núcleo do conceito:

É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à

pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. (PLATAFORMA...2016).

Esses documentos destacam a dimensão da inclusão ou da cidade inclusiva, uma cidade capaz de acolher indistintamente quem a produz e dela se apropria. Não contrapõem formas de produção alternativas aos esquemas de produção da cidade neoliberal e nem abordam de forma direta os processos produtores de exclusão social/inclusão seletiva, trazendo nos seus enunciados mais gerais a “tragédia” urbana sem problematizar como é produzida. O fato de ser um instrumento de pactuação entre agentes com posições políticas e ideológicas muito distintas e, nesse sentido, de coalizão de forças em um campo amplo de disputa de hegemonia, pode explicar o caráter dispersivo da sua enunciação. Pode apontar, entretanto, o caminho da “confluência perversa” e seu poder de embaralhar sentidos e dissolver possibilidades de projetos futuros alternativos aprisionando-os à ordem dominante, conforme alerta Dagnino (2004, p.97).

Dois aspectos merecem destaque na Carta Mundial pelo Direito à Cidade pelo que representam como ambiguidade, mesmo face aos termos da própria Carta. Um primeiro refere-se a um imaginário sujeito “cidade”, ao qual são atribuídas múltiplas responsabilidades:

As cidades devem promulgar legislação adequada e estabelecer mecanismos e sanções destinados a garantir o pleno aproveitamento de solo urbano e de imóveis públicos e privados não edificadas, não utilizados, subutilizados ou não ocupados, para o cumprimento da função social da propriedade. [...]

As cidades devem inibir a especulação imobiliária mediante a adoção de normas urbanas para uma justa distribuição dos ônus e benefícios gerados pelo processo de urbanização e a adequação de todos os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. [...]

As cidades devem promover que os agentes do setor privado participem em programas sociais e empreendimentos econômicos com a finalidade de desenvolver a solidariedade e a plena igualdade entre os habitantes de acordo com os princípios previstos nesta Carta. (CARTA MUNDIAL...,2006, grifos nossos).

Os trechos destacados são exemplos, dentre vários enunciados da Carta que imputam responsabilidades às cidades, e dessa forma as dissolvem, assim como, por extensão, elude o sujeito responsável, ou seja, “retira da cena o sujeito social, levado à condição de esfera abstrata” (VIVEIROS, 2012). Apesar de conter, nas suas disposições finais,

compromissos atribuídos a redes e organizações sociais, governos, parlamentares³⁰¹ e organismos internacionais, estes não reportam-se aos requisitos de cumprimento do direito à cidade desenvolvidos ao longo do documento, trazendo apenas alguns encaminhamentos centrados no planos jurídico e da gestão.

O segundo aspecto refere-se ao enunciado constante do item referente à função social da cidade e da propriedade. Ao colocar como premissa o direito de todos os cidadãos (ãs) a “participar da propriedade do território urbano dentro dos parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis”, mesmo com essas ressalvas mostra-se contraditório em relação a pelo menos dois princípios: o da cidade como bem comum e da cidade como valor de uso. Evoca a propriedade (e não o uso) e dessa forma concebe o solo urbano como valor de troca, reforçando a dimensão do direito individual sobre o coletivo e contrariando frontalmente o princípio mais caro ao direito à cidade.

Quanto à titularidade, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade e a Plataforma Global pelo Direito à Cidade colocam o direito à cidade como um direito coletivo de todos os habitantes da cidade, ressaltando os grupos vulneráveis e desfavorecidos como aqueles para os quais esse direito adquire um caráter especial (CARTA MUNDIAL...2006; PLATAFORMA...,2016).

No processo recente de elaboração da Nova Agenda Urbana uma das conquistas celebradas foi o reconhecimento do direito à cidade na Declaração de Toluca, um dos eventos regionais preparatórios da Habitat III. O direito à cidade aparece como um conceito orientador que facilitaria o exercício pleno dos direitos humanos e dos direitos econômicos, sociais e culturais nas cidades:

O Direito à Cidade é considerado em alguns países como um conceito determinante para que o ambiente em que as pessoas habitam conte com as condições necessárias que permitam o exercício universal e efetivo de todos os direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. Quando esses direitos se cumprirem e todos os atores assumirem o compromisso y a responsabilidade que lhes corresponde, a urbanização virá efetivamente a gerar as oportunidades de desenvolvimento que a humanidade busca desde que começou a se concentrar em aglomerações urbanas (DECLARACIÓN DE TOLUCA).³⁰²

³⁰¹ Conforme versões em português e em espanhol.

³⁰² *El Derecho a la Ciudad, es considerado en algunos países como un concepto rector para que el entorno en el que habitan las personas cuente con las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio universal y efectivo de todos los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Cuando estos derechos se cumplan y todos los actores asuman el compromiso y la responsabilidad que les corresponde, la urbanización efectivamente*

Concretamente, as concepções que associam o direito à cidade com o exercício indissociável de direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais apresentam-se com conteúdos de mais fácil assimilação, principalmente na esfera das agências e programas internacionais. Partindo dessa constatação infere-se sobre a possibilidade de constituir uma forma de enunciação estratégica para o avanço das pautas urbanas e afirmação do direito à cidade junto aos organismos internacionais. Cabe, entretanto, a reflexão quanto ao caráter indivisível do direito à cidade ou, como destaca Peter Marcuse (2010), reportando-se ao conceito lefebvriano, à sua condição de direito singular. Chama a atenção ao fato de Lefebvre referir-se à cidade, a uma cidade que ainda não existe, diferenciando-se das acepções que o concebem como uma soma de direitos a serem reivindicados isoladamente nas cidades:

Esse uso pode ser contrastado com outras formulações que geralmente se referem ao plural. Muitas cartas, manifestos e plataformas listam os direitos que são exigidos: moradia, água potável, ambiente ecologicamente sustentável, participação na tomada de decisões, emprego, educação, lazer e liberdade de expressão e reunião. Eles são direitos "plurais" e certamente concordam com a exigência do direito "à cidade" no sentido unitário ao qual Lefebvre se referia. No entanto, eles são parciais; a demanda de Lefebvre, por sua vez, aponta para o unitário. Um aspecto pode ser um passo importante em direção ao outro, mas eles são diferentes e têm diferentes formulações (MARCUSE, 2010, p.92).³⁰³

Independente dos propósitos que orientam a maneira de apresentar e entender o direito à cidade, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade agrega como elementos de legitimação o amplo processo de discussão e validação nos fóruns sociais mundiais e em outros eventos internacionais e a força de mobilização dos ânimos societários na defesa do direito à cidade.

generara las oportunidades de desarrollo que la humanidad busca desde que se empezó a concentrar en aglomeraciones urbanas (DECLARACIÓN DE TOLUCA, 2016).

³⁰³ *Aquel uso puede contrastarse con otras formulaciones que suelen referirse a lo plural. Muchas cartas, manifestos y plataformas enumeran los derechos que se exigen: a la vivienda, al agua potable, a un medio ambiente ecologicamente sustentable, a participar en la toma de decisiones, al empleo, la educación, el esparcimiento y la libertad de expresión y reunión. Son derechos "plurales", y ciertamente concuerdan con la demanda del derecho a "la" ciudad en el sentido unitario al que se refería Lefebvre. No obstante, son parciales; la demanda de Lefebvre por algo apunta a lo unitario. Un aspecto puede ser un paso importante hacia el otro, pero son diferentes y tienen formulaciones distintas (MARCUSE, 2010, p.92).*

6.3.3 O Direito à Cidade como Equivalente à Cidade para Todos

A retomada recente do repertório lefebriano e sua interpretação crítica e, em momento mais próximo ainda, a articulação forte para pautar o direito à cidade na Conferência Habitat III nutriam a possibilidade de tensionar no sentido de colocar o direito à cidade como eixo orientador das proposições da Nova Agenda Urbana (NAU). Dificuldades atribuídas por interlocutores integrantes da Plataforma Global pelo Direito à Cidade às diferentes posições quanto ao delineamento conceitual e à resistência a assimilação por alguns países tornaram-se fatores impeditivos para a inclusão do direito à cidade com a centralidade requerida.

No processo de elaboração, a discussão do direito à cidade ganhou de fato centralidade. Como assinalado por Ana Claudia Rosbach, representante da Cities Alliance, “o direito à cidade foi o tema mais debatido na Habitat III; por boas e más razões”³⁰⁴. A sua incorporação encontrou, entretanto, resistência de alguns países, dentre os quais os Estados Unidos, com o argumento de que nessas conferências não devem ser definidos novos direitos e a Colômbia, por entender que os termos desse direito não estão ainda claros (ENCONTRO DA SOCIEDADE CIVIL, 2016)³⁰⁵. Além das posições declaradamente contrárias, as dúvidas em relação ao entendimento do que representa o direito à cidade enquanto formulação teórica e enquanto desdobramento na realidade concreta dificultaram a formação de uma aliança sólida com representantes dos estados, considerando os diferentes contextos e culturas sobre os quais esse direito iria incidir.

Os empenhos dos representantes da Plataforma Global pelo Direito à Cidade para esclarecer, discutir e convencer potenciais aliados passaram por debates em eventos preparatórios, distribuição tática de entidades nos grupos de produção dos *Issue Papers*, promoção de debates específicos sobre o direito à cidade e outros. Os documentos formulados pela sociedade civil no processo de elaboração da NAU para a Conferência Habitat III afirmavam de forma contundente a necessidade de colocar o direito à cidade como princípio orientador da nova agenda, requerendo para isso a abertura de diálogo,

³⁰⁴ Entrevista gravada, concedida por Ana Claudia Rosbach, representante da Cities Alliance, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

³⁰⁵ Informes do jurista Nelson Saule, representante do Instituto Pólis, no mencionado Encontro.

como evidenciado na Declaração da Plataforma Global do Direito à Cidade e Mensagens Fundamentais para Habitat III no Dia Mundial do Habitat em 2015:

No âmbito do processo preparatório para a 3ª Conferência da ONU sobre Habitação e Assentamentos Humanos Sustentáveis (Habitat III, Quito, outubro de 2016) considerando o legado do Habitat II UN Conferencia e inspirados no Dia Mundial do Habitat - 2015, lançamos um veemente apelo pela inclusão do Direito à Cidade como pilar fundamental da Nova Agenda Urbana e pela responsabilidade de todos os atores por sua implementação. E para atingir esse objetivo, é essencial garantir a participação das organizações da sociedade civil e dos governos locais - em condições de igualdade em relação aos outros atores - como parceiros-chave na definição e implementação da Nova Agenda Urbana (DECLARAÇÃO DA PLATAFORMA..., 2015).

Além dos documentos construídos pela Plataforma Global pelo Direito à Cidade, a discussão em torno da Nova Agenda Urbana quanto ao direito à cidade foi subsidiada pelo *Policy Unit 1*, documento encomendado pelas Nações Unidas, elaborado sob a coordenação da ActionAid e do Development Bank of Latin America (CAF), com a participação de especialistas. O documento traz avanços na definição do direito a cidade como um direito coletivo/ difuso pertencente a todos os habitantes, tanto às gerações atuais quanto futuras, semelhante nesse sentido ao direito ao meio ambiente consagrado em acordos internacionais. No documento, o direito à cidade é definido como “o direito que todos os habitantes, presentes e futuros, têm de ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como um bem comum essencial à qualidade de vida. O documento faz uma tentativa de delinear contornos do direito à cidade mas, como todos os outros, amplia de tal forma a tornar confusa a compreensão do conceito.³⁰⁶

No documento, a cidade como bem comum incorpora os seguintes componentes: não discriminação, cidadania inclusiva, participação política eficiente, cumprimento das funções sociais, espaços públicos de qualidade, igualdade de gênero, diversidade cultural, economias inclusivas e relação sistemática com os assentamentos e o meio ambiente.

³⁰⁶ De acordo com o documento, para se realizar plenamente o direito à cidade torna-se necessário um projeto político de cidade sem discriminação, com cidadania plena representada no exercício dos direitos, com participação política em todo o ciclo das políticas públicas, a garantia das suas funções sociais e prioridade do interesse público coletivamente definido, ambientalmente equilibrada na relação ente espaços urbanos e rurais, com espaços públicos de qualidade e garantidor da interação social, da participação política, da expressão cultural, seguro, diverso e favorável à coesão social, com igualdade de gênero, com destaque para o papel das mulheres, economias inclusivas e entendida como um sistema “dentro do assentamento e do ecossistema comum que respeite as ligações rurais-urbanas e proteja a biodiversidade, habitats naturais e ecossistemas circundantes” (POLICY UNIT 1, 2016).

Assenta o direito à cidade em três pilares 1) Distribuição justa de recursos no espaço; 2) Gestão política e 3) Diversidade social, econômica e cultural. Essa associação do direito à cidade ao entendimento de cidade como bem comum, explicitada no documento, passou a ser incorporada às falas dos representantes de ONGs, das fundações e da HIC como ficou evidenciado nas entrevistas realizadas. Essa leitura do direito à cidade que combina a ideia de inclusão com a noção de bem comum se reconfigura na fala do entrevistado Oscar Fegutz, representante da Fundação Avina, em uma concepção articulada de cidade inclusiva, cidade democrática e cidade como bem público:

[...]o Direito à Cidade é a compreensão de que todo indivíduo, independente de origem, raça, sexo, idade, o que seja; inclusive, como bem diz a própria plataforma, que todos os indivíduos no futuro tenham reconhecido o seu direito a, não só viver nas cidades, mas também construí-las, participar dos processos de tomada de decisão, de planejamento e de construção efetiva da cidade. **O Direito à Cidade, pra gente, está vinculado a um outro conceito importante pra gente, que é o da Cidade como Bem Público.** A gente não entende que a cidade de verdade se conforme e se configure como bem público se não está garantido o direito das pessoas e dos habitantes à cidade.³⁰⁷

Apesar dos esforços de conciliação, a Nova Agenda Urbana apresentada pelas Nações Unidas é evasiva na colocação dos termos desse direito. O direito à cidade é apresentado de forma periférica no documento, além de esvaziado no conteúdo e associado à ideia de Cidade para Todos e Todas. Não ocupa o lugar central de conceito orientador como assim reivindicavam as entidades mobilizadas para a sua inclusão na agenda; é apresentado como uma outra maneira de se referir à ideia de cidade para todos, como se fossem conceitos similares, sendo atribuída ao conceito uma noção jurídica. É definido como um ideal de cidade inclusiva, desconsiderando mesmo os esforços de associação à ideia de cidade como bem comum³⁰⁸ definida no *Policy Unit 1*. Faz referência ao direito à cidade como uma tradução dessa noção adotada por alguns países em seus instrumentos jurídicos e políticos:

Compartilhamos a visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e

³⁰⁷ Entrevista gravada, concedida por Oscar Fegutz, representante da Fundação Avina, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 16 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

³⁰⁸ Essa associação do direito à cidade à ideia de cidade inclusiva foi contestada pela Plataforma Global pelo Direito à Cidade o que motivou debate específico promovido pela Plataforma Global pelo Direito a Cidade, a Rede Mundial de Cidades e Governos Locais e Regionais e a Fundação Ford realizado em 29 de junho de 2016 na sede da Ford em Nova Iorque com o tema *Direito à Cidade ou Cidade para Todos?* na mesma semana em que governos nacionais negociaram o conteúdo final da Nova Agenda Urbana.

assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis, fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. **Salientamos os esforços envidados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas.** (NOVA AGENDA URBANA, 2016, grifos nossos).

O direito à cidade aparece como uma noção cara a alguns países como o Brasil, como um apêndice conciliatório. Na institucionalidade da ONU, os termos colocados não se apresentam promissores, isso sem considerar o caráter não vinculante do documento aprovado na Conferência. Essa avaliação é feita por Claudio Acioly, representante da ONU-Habitat entrevistado:

É importante entender que se esse direito (o direito à cidade) não está dentro dos instrumentos internacionais fica difícil para um organismo da ONU ter um papel, vamos dizer assim, de monitoramento se esses direitos estão sendo realizados ou não. A ONU Habitat não tem poder de polícia. Nosso poder é o de convencer e trazer os países membros para uma posição do qual eles reconhecem e praticam, ou que reconhecem em termos desses direitos internacionais. É assim que a gente trabalha. E mesmo com a Agenda Urbana, a Nova Agenda Urbana e a Agente Habitat. Elas não são agendas obrigatórias, mas sim compromissos políticos assumidos através dessas conferências, do qual os países se comprometem a realizar o que está inserido nesses documentos. Mas não é uma obrigação. A obrigação só passa a ser quando é uma convenção e existe uma declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas. E aí passa a ser um elemento obrigatório, do qual a sociedade civil, a comunidade internacional pode cobrar de um determinado país se ele estiver violando esses direitos e esses acordos que estão firmados. Como o direito à cidade não está reconhecido como um direito internacional fica muito difícil para a ONU Habitat adotar uma estratégia, uma política e mesmo inserir isso na sua agenda de trabalho tal qual está formulado, porque vários países não reconhecem. Não é um direito reconhecido como o direito à habitação e o direito à água.³⁰⁹

Essa pouca importância dada ao direito à cidade no documento final da Conferência incitou a discussão sobre a possibilidade de não reconhecimento da NAU por entidades da sociedade civil em debate realizado paralelamente ao evento em. Mas a medida conciliatória de menção ao direito à cidade pode não ser interpretada como derrota na luta pela sua afirmação. Mostra o quanto as pressões da sociedade civil repercutiram na NAU e o quanto as forças instituídas e suas representações na ONU temem as repercussões desse direito

³⁰⁹ Entrevista gravada, concedida por Claudio Acioly, representante da ONU-HABITAT, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de março de 2018, para fins desta pesquisa.

enquanto força mobilizadora e transformadora das condições objetivas e subjetivas de mudança social nas arenas locais.

Algumas questões de fundo compareceram entrelaçadas como restrições à assimilação do direito à cidade na NAU: a força mobilizadora do conceito face ao conteúdo inscrito; o caráter vinculante dos direitos estabelecidos em atos internacionais, considerando a inclusão na agenda como para o reconhecimento formal como direito; e a titularidade difusa. Embora haja o esforço das entidades da sociedade civil de definir os componentes desse direito, até mesmo de “traduzi-lo” em termos mais objetivos e esvaziados da dimensão transformadora que perpassa a concepção lefebvriana do direito à cidade, ainda há resistência à sua formalização no ambiente da ONU. Essa tentativa de depuração fez parte da estratégia da sociedade civil para conciliação dos seus enunciados - ainda com acepções diferenciadas dentro do próprio espaço da sociedade civil - e assimilação pelos países.

No fundo as três questões se situam em um debate maior sobre a assunção de obrigações pelos estados-membros em relação ao titular do direito a partir do estabelecimento de compromisso legal, político-institucional e moral por meio de instrumento diplomático. Os conceitos e diretrizes presentes na NAU devem, em tese, se desdobrar em políticas e programas e uma vez reconhecidos e assimilados pelos países podem vir a ser incorporados em tratados internacionais. Neste caso, como destaca Saule Junior (2003) imporia deveres e direitos não apenas aos estados signatários, mas também aos organismos internacionais e aos indivíduos acrescentando que:

Os tratados internacionais de direitos humanos constituem a base jurídica do sistema global das Nações Unidas e do sistema regional de proteção dos direitos humanos. A partir da adesão do Estado Nacional, as normas dos tratados internacionais de direitos humanos, as obrigações e responsabilidades assumidas, não têm o caráter apenas moral e político mas, principalmente, o caráter jurídico.

Decorre daí a resistência de alguns países à formalização do direito à cidade na NAU. Essa é a avaliação feita por Ernesto Galindo (IPEA) em entrevista, um dos responsáveis pela consolidação do relatório do governo brasileiro para a Habitat III:

[...] tem muitos países, inclusive está acontecendo isso na Habitat, que não aceitam muito o termo Direito à Cidade, porque eles vinculam muito o termo direito, de

fato, a obrigações que o Estado tem que ter com a sociedade, de forma geral, e que eles consideram que isso é muito forte. Tanto que há um embate na discussão internacional, dentro da Habitat, de em vez de usar o termo Direito à Cidade, que é um termo caríssimo pra gente aqui no Brasil, (alguns países já utilizam em suas legislações, mas são poucos), usar o termo Cidade para Todos.

Embora sejam evasivas as abordagens do direito à cidade nos documentos diplomáticos até então aprovados, os movimentos e redes que lideram a campanha internacional pela afirmação do direito à cidade consideram esse direito como parte da agenda desses organismos, como pode se inferir no trecho de abertura de um dos documentos assinados pela HIC, pelo MNRU e pelo Instituto Pólis:

O direito à cidade que tem seus primeiros antecedentes nos escritos de Henry Lefebvre, nos anos 1960, foi retomado por redes, movimentos, organizações da sociedade, organismos multilaterais e agências das Nações Unidas, que tem gerado diferentes iniciativas conjuntas, destacando-se entre elas a elaboração e difusão de uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade.³¹⁰

O direito à cidade nunca esteve tão presente nas agendas e produções intelectuais e das entidades, redes e movimentos sociais com vinculação às pautas de política urbana. Nos eventos associados à Conferência Habitat III, como já destacado, a discussão desse tema compareceu com notória centralidade. Isso pode representar tanto a oportunidade de afirmar uma posição política e inscrever conteúdos emancipatórios ao direito à cidade, quanto o caminho para o seu esvaziamento conceitual. Essa polêmica em torno da inclusão do direito à cidade na NAU mostra não apenas a força e vitalidade do conceito mas aponta para desdobramentos de significação ou ressignificação em outras arenas.

6.3.4 O Direito à Cidade como Expansão e como Condição do Exercício do Direito à Moradia

O direito à moradia tem estado presente na pauta das Nações Unidas desde os anos 1960.³¹¹ Na construção conceitual desse direito na esfera internacional, diversos

³¹⁰ *El derecho a la ciudad, que tiene sus primeros antecedentes en los escritos de Henry Lefebvre1, en los años 1960, fue retomado por redes, movimientos, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales y agencias de las Naciones Unidas, que han generado diferentes iniciativas conjuntas, destacándose entre ellas la elaboración y difusión de una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.*

³¹¹ O reconhecimento do direito à moradia adequada se deu no âmbito dos direitos de segunda geração, consagrados no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais (ROLNIK, 2014) e encontra-se consagrado

componentes vêm sendo associados ao seu exercício, considerando a casa como elemento fundamental mais insuficiente para acessar condições dignas de moradia. Muitos avanços advieram, sobretudo muitas conquistas, mas já há muito tempo são sentidas as limitações das pautas da moradia quando dissociadas dos atributos envolvidos na esfera da vida coletiva e das políticas públicas transigentes nas dimensões relativas ao pleno acesso à cidade. Moradias longe dos centros de serviços e de oferta de empregos, da oferta de transporte, saúde, educação e outros, insegurança da posse, são situações comprobatórias da atualidade e da necessidade de sua inclusão na agenda de reivindicações da sociedade civil no Brasil, mesmo com os marcos jurídicos relativamente avançados na área, e em outros tantos países, inclusive os considerados mais desenvolvidos, como bem demonstrou Raquel Rolnik em seu livro *Guerra dos Lugares* (ROLNIK, 2015).

O processo de formulação da compreensão do que seja o direito à moradia adequada se deu em meio a embaraços de definições, ao longo do tempo sistematizadas no ambiente amplo do sistema internacional de proteção de direitos. A compreensão hoje dominante permite agregar componentes que caracterizam esse direito. Para Rolnik (2014) o direito humano à moradia adequada se expressa no âmbito do direito a um adequado padrão ou condição de vida. Na condição de Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik define esse direito para muito além da provisão da estrutura física da casa e à infraestrutura, estendendo-o ao acesso a um ambiente saudável, aos serviços e equipamentos sociais, lazer, mobilidade, aos meios de vida e sobrevivência – terra, trabalho e renda -, segurança física e segurança da posse, adequação cultural e razoabilidade do custo, conforme inclusive postulam as normas internacionais. Constrangimentos decorrentes da ausência de clareza quanto ao direito à terra no campo dos direitos consagrados pela ONU constitui a principal restrição ao exercício pleno desse direito. O imperativo da propriedade privada como forma legítima de acesso à terra representa a questão central da maior parte das situações de violação desse direito (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014).

No sentido de ampliar a agenda do direito à moradia digna, pauta central dos movimentos, entidades e redes atuantes no campo da política urbana no Brasil e na esfera

no Pidesc. O Pacto reconheceu o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família incluindo explicitamente a moradia adequada como um dos componentes fundamentais, mas foi omissivo quanto ao delineamento do que seria considerado uma moradia adequada, sendo necessário posteriormente delinear os atributos desse direito, como já visto.

internacional esses agentes trabalham o direito à cidade a partir do direito à moradia. É recorrente a leitura que faz convergir o direito à moradia adequada com o direito à cidade, dada à extensão atribuída ao conceito de moradia adequada (inclusive na ONU) para muito além da provisão da casa. De fato, se observadas as elaborações sobre o direito à moradia adequada ou moradia digna fica evidente a sua contextualização em um espectro que envolve diversos outros direitos inerentes à dimensão da vida coletiva própria da cidade. Essa é a leitura trazida por Raquel Rolnik para quem:

[...] o conceito de direito à moradia adequada é do direito à cidade, é o direito à cidade. Se lermos os instrumentos formais, desde a Declaração Universal, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e principalmente os Comentários Gerais da ONU, e depois o conjunto de relatórios temáticos e resoluções apresentados pelo Miloon Kothari, e pelo meu próprio trabalho na sequência, veremos que o conceito de moradia adequada não é o direito à casa. Não se trata de quatro paredes e um teto, mas de um lugar no território a partir do qual você pode acessar os demais direitos: o direito à educação, o direito à saúde, o direito à proteção, o direito à liberdade de expressão, o direito à não discriminação. É o direito à cidade, no espaço urbano (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2014).

Esse encontro durante muito tempo foi instrumental na luta pelo direito à moradia digna ou direito à moradia adequada como veio a ser consagrado. Como esse direito ainda ficou carente de definição mais ampla e precisa no Pidesc³¹², os debates e pautas reivindicatórias incorporavam conteúdos do debate do direito à cidade. Em uma outra perspectiva, o direito à cidade aparece como o transbordamento do direito à moradia. Relato interessante é dado pelo representante do MSTB entrevistado, Wagner Campos³¹³, quanto à incorporação do conceito do direito à cidade pelo movimento. Para ele, o direito à cidade foi incorporado à agenda do MSTB quando a dimensão da territorialidade passou a compor um valor social e cultural para as famílias. Na primeira fase de militância do Movimento havia o entendimento, influenciado pelo movimento sindical, da ocupação como instrumento de pressão. Não importava se a casa fosse garantida na área ocupada ou em outro lugar e o movimento entendia a autoconstrução como superexploração do trabalho. A

³¹² Como antes destacado, somente com os comentários do Conselho Econômico e Social de nº4 em 1991 e de nº 7, em 1997 os enunciados do direito à moradia adequada foram desenvolvidos.

³¹³ Entrevista gravada, concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

experiência mostrou a importância da territorialidade, de permanecer no lugar conquistado e aí o direito a cidade se apresentou como uma luta relevante.³¹⁴

No debate sobre política urbana as opiniões quanto à relação entre os dois conceitos aparecem de diversas formas. Uma das abordagens ressalta a maior abrangência do direito à moradia, por extrapolar a dimensão da cidade incorporando a relação entre o urbano e o rural e suas especificidades. Outras trazem o direito à cidade como um direito mais amplo. Alexandre Frediani, representante da HIC, relatou em entrevista essas diferentes visões:

Tem gente que acha que (o direito à moradia) é mais abrangente; tem gente que acha que é mais específico. Quem acredita que é mais abrangente acha que o direito à moradia vai além do urbano. Então, que você entende as diferentes formas de aglomerações espaciais que vão além de uma caracterização do urbano. Ou seja, você pode utilizar desse conceito para falar de diferentes territórios e processos de territorialização. Esses são os que acham que é um conceito maior que o direito à cidade. Outros acham que é uma das dimensões do direito à cidade, que seria o da moradia adequada.³¹⁵

Por concepção, o direito à cidade se estende a todas as pessoas indistintamente que habitam ou visitam a cidade e portanto, deve também estar assegurado para os habitantes de áreas rurais nas suas necessidades, demandas e interesses, daí o fato de ser pouco produtiva a discussão sobre a incidência ou não do direito à cidade sobre as populações rurais e tradicionais.

De um modo geral os entrevistados reconhecem as inter-relações entre o direito à moradia e o direito à cidade, e pontuam as suas especificidades. Atribuem maior complexidade e abrangência ao direito à cidade e trazem uma ideia de expansão de direitos somente assegurados quando o direito à cidade se realiza:

Eu vejo que tem pontos de proximidade e aspectos específicos, o direito a cidade vai além da moradia digna, porque é importante que nós tenhamos espaço para fruição, espaço de lazer e esporte, trabalho próximo da residência, equipamentos da cidade, transportes com estações que viabilizem nossa ida e vinda,

³¹⁴ As pressões do MSTB para permanecer nos lugares ocupados, com a mediação do governo do estado da Bahia na primeira gestão do governo de Jaques Wagner logrou a flexibilização pela Caixa, de contratar empreendimentos em terrenos ocupados no Programa Minha Casa Minha Vida. O MSTB conquistou o espaço de uma mesa de mediação de conflitos permanente na Superintendência de Habitação com reuniões mensais regulares. Importa registrar que a autora da Tese na ocasião era Superintendente de Habitação (SH) e conduzia diretamente ou por meio da Diretoria de Regularização Fundiária, vinculada à SH, as negociações com o Movimento em com a Caixa. Essa experiência teve como resultado o atendimento habitacional das famílias ocupantes pelo MCMV nos locais originalmente ocupados.

³¹⁵ Entrevista gravada, concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

equipamentos de saúde e educação; portanto o direito a cidade nesse sentido é mais amplo. Já a moradia digna, temos ainda casas sem banheiro, por exemplo; sendo assim o conceito de habitabilidade e moradia digna ditado pela ONU traz elementos básicos que nós ainda não conseguimos cumprir aqui no Brasil em grande parte das nossas residências, das nossas famílias; então a adequação da moradia é um conceito importante, mas o direito a cidade é muito mais amplo.³¹⁶

A diferença na nossa opinião entre o direito a cidade e o direito à moradia digna é que a moradia por si só não basta para uma vida com dignidade, o que se entende como moradia digna normalmente é uma moradia com boas condições; com, enfim, uma infraestrutura adequada, com um espaço adequado, mas isso não necessariamente implica a disponibilidade de serviços públicos, de equipamentos públicos de lazer, de situação adequada do transporte público, de proximidade do local de moradia com os locais de trabalho, ou seja, isso entra mais no âmbito da luta pelo direito a cidade.³¹⁷

Para Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, os componentes do direito à moradia adequada, inclusive o atributo da localização adequada não necessariamente asseguram o direito à cidade:

O direito à moradia adequada se relaciona com o direito à cidade quando coloca que só será adequada se estiver localizada em situações que permitam exercer o direito à cidade. Colocar um projeto habitacional maravilhoso, mas que não tem acesso ao emprego, por exemplo. É claro que não se esgota aí. Mesmo que a moradia seja bem localizada, seja adequada na construção, no acesso, na segurança de posse, nos serviços públicos, se essa cidade continua reproduzindo esse modelo privatista, mercantilizado, mesmo essa pessoa que tem essa moradia adequada ela também estará fora do circuito da cidade. Porque esses circuitos tem a ver com classe, com localização. A gente tem a sede da União na Liberdade, um bairro que tem muitos cortiços, então está perto de tudo, três quadras você está na Praça da Sé. Mas é uma condição inadequada de moradia, porque a cidade continua fechada. Ontem teve reunião em Pinheiros. Quem são os sem teto de Pinheiros e Vila Madalena? Preto, morador, ainda tem cortiços nessa região, trabalhador do comércio, trabalhador da Vila Madalena, garçom que sai às 3 horas da manhã, ele é jogado na rua depois de servir os bacanas da Vila Madalena. E era uma reunião com 300 pessoas de famílias sem moradia de Pinheiros e Vila Madalena. Eles vivem nesses lugares, mas não tem acesso a eles. Por questão de renda, mas não só por renda. Eles estão fora, não são empregáveis em outras coisas que não sejam nas atividades que não requerem especialização. Não é simplesmente a moradia, mas como a cidade te permite ter acesso aos demais direitos. Você está localizado não significa que vai ter a inserção.³¹⁸

O depoimento de Evaniza Rodrigues apresenta dimensões da realidade urbana situadas na relação entre estrutura socioespacial e experiência cotidiana na cidade, questões

³¹⁶ Entrevista gravada, concedida por João Pereira, representante da Conam, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 20 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.

³¹⁷ Entrevista gravada, concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

³¹⁸ Entrevista gravada, concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

essenciais a um projeto de reforma urbana na perspectiva do direito à cidade, conforme assinalado por Lefebvre (1991). Os caminhos abertos pelos processos sociais cotidianos experimentados na cidade permitem adentrar um âmbito de reflexão crítica sobre os processos de produção de desigualdades sociais e econômicas e espaciais/territoriais e situar o direito à cidade como condição de existência de uma sociedade urbana transformada. Constatada a persistência das limitações ao exercício do direito à cidade quando uma dada localização da moradia permitiria, em tese, a expansão deste direito na direção do direito à cidade (impossibilidade de fruição e de apropriação), abrem-se as pistas para situar esse direito no patamar do “direito à vida urbana, transformada, renovada”, reportada por Lefebvre (1991, p.118).

O conceito do direito à moradia apresenta-se melhor definido, além de pacificado no âmbito das discussões internacionais de política urbana e, nesse sentido, pode ser avaliado quanto ao atendimento e monitorado quanto aos seus componentes. Dentre as principais diferenças entre o direito à cidade e o direito à moradia são destacadas em alguns depoimentos a dimensão da titularidade e o contexto do exercício desses direitos. Enquanto o direito à cidade é um direito difuso e expresso territorialmente na cidade para quem ali vive ou a usa, de forma permanente ou eventual, o direito à moradia se situa no plano dos direitos individuais. No contexto urbano esses direitos seriam necessariamente exercidos de forma articulada, como enfatiza Letícia Osório, *Program Office* da Fundação Ford (2016):

O direito a cidade é um direito difuso e coletivo, enquanto que o direito a moradia se situa mais no plano dos direitos individuais, ainda que possa ser também usufruído por comunidades e grupos de indivíduos. Ambos direitos são interdependentes, inter-relacionados e indivisíveis. O direito à moradia exercido no contexto urbano não pode ser exercido e realizado de forma desconectada do direito à cidade pois a moradia, para ser adequada, requer o acesso a serviços e equipamentos públicos e à participação.³¹⁹

O debate sobre a relação entre o direito à moradia e o direito à cidade, apenas situado nos seus contornos mais evidentes, leva à reflexão crítica sobre a delimitação e tradução enquanto norma jurídica. O direito à moradia como um direito social e individual exige a definição de diretrizes e critérios para a sua realização e isso é indiscutível na perspectiva de justiça social e condição de existência humana. O direito à cidade, como um

³¹⁹ Entrevista concedida por Letícia Osório, representante da Fundação Ford, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, por e-mail, para fins desta pesquisa.

conceito aberto e singular **à cidade**, e não às cidades, como lembra Marcuse (2010) ou até mesmo na aceção de conjunto de direitos na cidade, não poderia ser definido senão genericamente. O conteúdo do projeto político do direito à cidade é, nessa linha, “decidido” e transformado nos embates na construção da sociedade urbana, e, sendo assim, apenas “a força social capaz de se investir a si mesma no urbano, no decorrer de uma longa experiência política, pode se encarregar da realização do programa referente à sociedade urbana” (LEFEBVRE, 1991, p.115).

6.3.5 O Direito à Cidade como Norma Jurídica

Nos debates locais e na esfera internacional observa-se majoritariamente a posição no sentido do requerimento do direito à cidade como norma jurídica, orientada pela aposta do avanço da política urbana com a inclusão em instrumentos e agendas internacionais e na sua positivação no ordenamento jurídico dos países. Discussões como essa passam necessariamente pela reflexão sobre quais conteúdos seriam passíveis de delimitação e de pactuação em um nível que lhe permita “sobreviver” ao objetivismo ou à coisificação se se concebe o direito à cidade como um projeto político de uma sociedade urbana que disputa hegemonia do seu projeto. Dentre as entidades engajadas na luta pelo direito à cidade no Brasil a ênfase na dimensão jurídica e a crença na eficácia da positivação enquanto norma é presente:

O direito à cidade é garantir do ponto de vista legal, jurídico, que as pessoas tenham acesso à cidade. Garantir o acesso à moradia, saneamento de qualidade, mobilidade (...). (Ubiratã Félix, Fisenge e MDT).³²⁰

[...]aqui no Brasil, nós já temos, efetivamente, essa concepção [direito à cidade], o que a gente tem que lutar é para que haja um processo de internacionalização dessa concepção, desse direito (Representante do Instituto Pólis, 2009. In: GUSSO, 2014).

Um primeiro debate colocado reporta-se ao caráter difuso do direito à cidade que não permitiria, como no direito à moradia (um direito social) por exemplo, definir quem é o sujeito de direitos, ou melhor, quais os sujeitos de direito. Seria então a sociedade urbana o

³²⁰ Entrevista gravada, concedida por Ubiratã Felix, representante da Fisenge e do MDT, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 10 de agosto de 2017, para fins desta pesquisa.

sujeito de direitos do direito à cidade? Tal questionamento conduz à reflexão sugerida por Harvey (2016) em entrevista concedida em momento próximo da Conferência Habitat III, sobre o significado atribuído ao conceito:

O conceito de direito à cidade é de certa maneira vazio e depende de quem lhe atribua significado para que o conceito assuma a sua importância. Nesse sentido, os ricos em Manhattan também tem direito à cidade e seu direito reside, em termos gerais, a viver exclusivamente com cidadãos da mesma classe social. Outros grupos querem viver em urbanizações privadas, alegando que é seu direito viver em um contexto seguro.³²¹

Harvey (2016) traz implícita, na sua provocação, a dimensão política e ética do conceito, quando aponta a possibilidade de apropriação privatista do direito à cidade. Nesse sentido se insere, por exemplo, a noção de Cidade para Todos que evoca a necessidade de acesso (na escassez) deixando isolada e sem enfrentamento, a necessidade de distribuição (na abundância). No sentido formal todos têm direito a uma vida urbana plena. No projeto político do direito à cidade a questão da desigualdade (econômica, social, espacial) não se resolve preenchendo o vazio das coisas que faltam, mas no entender esse vazio como os “lugares do possível” (LEFEBVRE, 1991, p115).

É controversa a discussão sobre o sujeito de direito do direito à cidade, envolvendo abordagens desde uma perspectiva universal até aquelas que, ao considerar que o direito à cidade seria exercido para uma parte da sociedade (que tem acesso a bens e serviços oferecidos pela cidade) orientam a reivindicação para os que não lograram alcançar condições dignas de vida na cidade, destacando-se os segmentos mais vulneráveis. Henrique Frota, representante do IBDU, coloca a dificuldade de identificar o sujeito de direitos no direito à cidade. Para ele, como se trata de um direito difuso fica “muito mais difícil identificar quem é o segmento, quem é o sujeito, qual é a camada social a quem esse direito se dirige, até porque ele, [...], interconecta todos os cidadãos de uma forma muito importante.” O conceito, segundo Henrique, “faz sentido para todos os segmentos: vulneráveis ou não, pobres ou não”. Entende que a dimensão do acesso a serviços e infraestrutura no direito à cidade é secundária e, na sua visão, a centralidade estaria na

³²¹ *El concepto de derecho a la ciudad es en cierta manera es vacío, y depende de quien lo llene de significado para que el concepto cobre su importancia. En ese sentido, los ricos en Manhattan también tienen derecho a la ciudad, y su derecho radica, en términos generales, a vivir exclusivamente con ciudadanos de su misma clase social. Otros grupos querrán vivir en urbanizaciones privadas, alegando que es su derecho vivir en un entorno seguro.*

reivindicação de uma “utopia de transformação e de maior libertação” e ao mesmo tempo “na dimensão muito concreta de participação e cidadania”.³²² A perspectiva de orientação mais focalizada está presente na leitura de Socorro Leite, representante da Habitat para a Humanidade – Brasil, para quem o direito à cidade,

É o direito de presentes e futuras gerações usufruir da cidade de forma equitativa, reconhecendo e valorizando a diversidade e promovendo justiça social. O direito à cidade articula diversos direitos humanos, que precisam ser vistos de forma integral e com as necessárias conexões para que se priorizem as populações e grupos mais vulneráveis.³²³

O valor atribuído pelas entidades da sociedade civil à inclusão do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro e em documentos acordados em eventos promovidos pela ONU evidencia a crença no direito positivo como meio para defender posições ou alcançar resultados concretos na sua tradução em políticas públicas. Coloca-se no debate o entendimento da improdutividade e potencial atrofia desse direito quando transcrito para normas jurídicas. A posição de Jouffe (2003, p.52) orienta-se neste sentido:

A transcrição jurídica do direito à cidade não o torna efetivo e, pelo contrário, corre o risco de normatizá-lo. Diminuiria a diversidade das lutas locais e globais que se apoiam neste e ao mesmo tempo o defendem. Por isso este direito tem que manter-se ambíguo, de modo que possa ser interpretado em função da especificidade de cada luta social. Por outro lado, a imprecisão do direito à cidade permite que diversos movimentos sociais se apropriem e se juntem sob a mesma bandeira. Purcell defende a importância desta capacidade de agrupamento de ordem tática. Afirma a incapacidade de uma classe social derrubar, por si só, a ordem social.³²⁴

As armadilhas do direito positivo na política urbana já foram por demasiado expostas por E. Fernandes; Lima e outro autores. E. Fernandes (2006, p. 126, 127) chama a atenção para o papel que o Direito tem cumprido na reprodução das desigualdades sociais e na esfera do urbano, na “[...] criação de laços perversos entre planejamento, gestão e desenvolvimento

³²² Entrevista gravada, concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

³²³ Entrevista concedida por Socorro Leite, representante da Habitat para a Humanidade, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, por e-mail, enviada no dia 2 de julho de 2017, para fins desta pesquisa.

³²⁴ *La transcripción jurídica del derecho a la ciudad no lo hace efectivo y al contrario, corre el riesgo de normalizarlo. Disminuiría la diversidad de las luchas locales y globales que se apoyan en él y lo defienden al mismo tiempo. Por eso este derecho tiene que quedarse ambiguo con fin de ser interpretado en función de la especificidad de cada lucha social. Por otra parte, la imprecisión del derecho a la ciudad permite a diversos movimientos sociales apropiárselo y juntarse bajo la misma bandera. Purcell defiende la importancia de esta capacidad a la agrupación táctica. Afirma la incapacidad de una clase social capaz de derribar, por sí sola, el orden social.*

urbano [...]”. Henrique Frota, por sua vez, ressalta a desconfiança do movimento pela reforma urbana em relação ao poder judiciário, “como poder que não compreende a pauta, não compreende bem o que é o direito urbanístico e que tem uma matriz de defesa da propriedade privada e que, portanto, como instituição, o Poder Judiciário é muito mais elitista e se coloca no outro lado das trincheiras”³²⁵ e aponta a dificuldade específica do judiciário em lidar com os direitos difusos:

Por outro lado há um problema em termos de exigibilidade: por ser muito mais difuso, mais difícil de ser percebido de maneira concreta, de uma conceituação mais clara também, o sistema jurídico não consegue trabalhar, a ordem jurídica não consegue trabalhar precisamente com a efetividade desse direito. A nossa ordem jurídica ainda sofre com a matriz liberal muito forte, então o Poder Judiciário lida com questões individuais, com questões singulares, mas tem uma dificuldade, por exemplo, de efetivação de direitos que não conseguem ser individualizados, repartidos, que é o caso dos direitos difusos.³²⁶

Será, por outro lado, que a sociedade civil consegue traduzir o direito à cidade em uma perspectiva jurídica exigível? Essa questão sugere ponderações que passam pela compreensão do direito burguês que, como alerta Gramsci, não exprime toda a sociedade, “mas a classe dirigente que “impõe” a toda a sociedade aquelas normas de conduta que estão mais ligadas à sua razão de ser e ao seu desenvolvimento” (GRAMSCI, 2012, p.252). Incluir ou não o direito à cidade em normas jurídicas exige avaliação de estratégia e no plano tático ou de “força suscetível de realizar essa estratégia na prática” (LEFEBVRE, 1991, p.113) ou seja, situar o plano político nas relações de força dadas em cada contexto nos seus esforços de construção de hegemonia (GRAMSCI, 2012).

6.3.6 Direito à Cidade como Experiência na Cidade

O esforço da militância engajada na luta pelo direito à cidade inclui a sistematização e difusão de experiências reportadas ao exercício desse direito. Da mesma forma, estudos recentes de diversos autores trazem reflexões sobre experiências de lutas de movimentos sociais pelo direito à cidade ou de disputa da cidade no Brasil, como os de Holston (2013a); De Carli et al. (2015); Frediani; De Carli (2016); Lima (2016). Um percurso por algumas

³²⁵ Entrevista gravada, concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

³²⁶ Entrevista gravada, concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.

experiências reportadas ao direito à cidade e violações ao seu exercício apresenta-se como uma frente exploratória adicional para o delineamento e identificação dos elementos de disputa pelo direito à cidade. Longe da pretensão de abarcar as inúmeras situações vivenciadas, estudadas, sistematizadas e analisadas, reportadas como meio ou ação direta para a conquista do direito à cidade, busca-se aqui demonstrar em situações específicas como esse direito é reivindicado na prática e identificar elementos centrais defendidos pelos movimentos sociais e pelos habitantes na sua disputa e afirmação.

Dentre as experiências mais radicais e efetivas na luta pelo direito à cidade estão as disputas pelo solo urbano nas inúmeras ocupações de sem-teto nas cidades. No Brasil, essa tem sido a forma possível de exercício do direito à moradia e o principal meio de disputa pelo direito à cidade para grande parte da população. Para organizações reunidas na Resistência Urbana e para alguns movimentos sociais integrantes do FNRU, a luta pelo direito à cidade ocorre principalmente pela via da organização dos habitantes nos territórios. É principalmente na autoconstrução da cidade que os agentes sociais historicamente afirmam e conquistam o direito à cidade por meio de táticas de resistência, busca de amparo legal e legitimação de sua condição de habitante da cidade.

Uma boa amostra de experiências encontra-se sistematizada no livro *Cidades para Tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade*. Conforme consta da apresentação do livro, para a sua elaboração foi concedida “a palavra a atores que, de muitas formas, lutam pelo direito à cidade no mundo e compartilham a mesma meta: a de que outra cidade é possível” (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, 2010), em alusão ao lema do Fórum Social Mundial. Essas e outras experiências de movimentos sociais urbanos estudadas por autores diversos foram trazidas como referências para discutir diferentes maneiras de afirmação do direito à cidade. Adicionalmente, recorre-se a ensaios sobre as manifestações de rua, ocorridas no Brasil em 2013, a fim de destacar elementos da luta pelo direito à cidade presentes nos protestos, sobretudo o uso do espaço público e a mobilidade, quando a conquista da cidade, como destaca o MPL, torna-se método e objetivo maior. (MOVIMENTO PASSE LIVRE..., 2013). Interessa, portanto, observar as dimensões do direito à cidade mobilizadas pelos movimentos sociais na ação direta na cidade, nas ocupações, bloqueios, manifestações, marchas etc., ou seja, identificar e discutir os sentidos dessas ações disruptivas no questionamento da lógica hegemônica de produção da cidade e afirmação do direito à cidade.

Quando observadas as práticas afirmativas do direito à moradia e do direito à cidade são encontradas diferenças contextuais marcantes e também algumas semelhanças. As grandes diferenças dizem respeito às estratégias e táticas adotadas frente aos diversos graus de permeabilidade (ou impermeabilidade) do Estado, e das elites locais, à assimilação das práticas dos agentes sociais como legítimas, o que pode ser situado no largo espaço entre a adesão à revolução passiva (Gramsci, 1980) e a repressão e violência deliberadas pela sociedade política. Um comum evidenciado nas leituras das práticas sociais analisadas é primeiro, **a condição de pobres urbanos latino-americanos, africanos e indianos ou migrantes em países centrais em situação precária de moradia.**³²⁷ Observa-se como outra característica **a disputa pelo direito ao centro ou à centralidade** em colisão frontal a processos urbanos especulativos e regenerações urbanas elitistas, produtoras de gentrificação e despossessão. Uma terceira característica refere-se ao **empenho pela legitimação pública**, com acionamentos na dimensão simbólica e de visibilização das restrições ao exercício do direito à cidade, associada, inclusive, ao esforço de reconhecimento de legalidade, ou seja, de construção ou afirmação de marcos legais protetivos ou do impedimento de normas ainda mais restritivas. A quarta característica reporta-se à reivindicação **da dimensão coletiva da cidade e especialmente do espaço público.**

Essas características mostram muito das semelhanças capazes de fazer convergir identidades culturais produtivas na formação de uma cultura política, no sentido definido por Alvarez, Dagnino e Escobar (1998, p.25), pelo direito à cidade como ideário das lutas urbanas no ativismo transnacional. Como mostram os autores a “cultura é política porque os significados são constitutivos dos processos que, implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder social.” É, portanto, pela política cultural³²⁸ inerente às suas práticas que os

³²⁷ Cabem exceções, como, por exemplo, as manifestações e movimentos de moradia surgidos no contexto da crise pós-2008 eclodida (ou recrudescida) nos países europeus e norte-americanos, envolvendo habitantes locais e migrantes, não necessariamente pobres mas circunstancialmente empobrecidos, como demonstrado por Rolnik (2015). Entretanto, levando-se em conta movimentos de longa duração que atravessaram diferentes contextos, essa característica está presente e constitui traço comum às experiências registradas pela publicação antes citada e outras aqui trazidas que reivindicam o direito à cidade.

³²⁸ Na acepção trazida por Dagnino; Escobar (1998, p. 17) "política cultural" representa o laço constitutivo entre cultura e política. Para os autores, a cultura, entendida como concepção do mundo, como “conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas” da mesma forma que as relações de poder não podem ser compreendidas sem o seu caráter cultural ativo expresso na produção de significados. Nesse sentido, a política cultural refere-se ao processo de expressão do cultural como fato político.

movimentos sociais constroem significados e legitimidades, pois, como assinala Williams (1971, p.102) “a cultura é uma mediação da sociedade”, adentra e afeta outras dimensões da vida (social, econômica, política) e ao mesmo tempo transforma e se transforma, na sua condição (não único) de sistema significante.

No entanto, mesmo considerando a riqueza dessas experiências, a abordagem aqui trazida tem seus limites diante das inúmeras experiências de luta por moradia, por acesso a serviços básicos, pela participação nas decisões sobre a cidade, pela democratização do espaço público e outras, mas permite ao menos a reflexão sobre a possibilidade de existência de um comum abrigado no ideário do direito à cidade, diante das especificidades, diversidades e identidades próprias a cada realidade social. Outra ressalva necessária reporta-se a uma relativa perda substantiva na utilização de informações secundárias, atravessadas pelas mediações dos autores, alguns deles engajados nos processos sociais relatados. Por último, impõe registrar a inexistência de conexões explícitas entre as experiências aqui tomadas como referências de análise, embora em quase todas seja relevante a articulação com ONGs ou redes transnacionais para as conquistas relatadas. Como antes explicitado, a articulação internacional das lutas pelo direito à cidade é um processo ainda em construção.

O confronto com a ordem estabelecida restritiva de direitos a grande parte da população nos contextos dos casos analisados implica movimentos combinados de articulação, formação política, busca de interlocução com o Estado e, acima de tudo, resistência dos corpos na cidade. Nas experiências trazidas³²⁹ o direito à cidade é explicitamente reivindicado em processos conflituos diante de variadas formas de expressão do urbanismo corporativo (FERNANDES, A., 2013).

Como já destacado, os movimentos de moradia são atores centrais na luta pelo direito à cidade no Brasil, embora não únicos. As reivindicações por melhores condições de vida nas cidades atravessaram séculos, desde as mobilizações dos moradores de cortiços, passando pelas ocupações de terras ociosas a partir de meados do século XX e conviveram quase sempre com repressões e processos violentos de expulsão dos seus locais de moradia,

³²⁹ Movimento Abahlali baseMjondolo, Durban, África do Sul (PITHOUSE, 2010); Pavement dwellers, Mumbai, Índia (HARRIS, 2010); Old Fadana, Accra, Gana (AFENAH, 2010); Our Waterfront, Manhattan, Estados Unidos (BUCKINGHAN, 2010); MPL-SP, São Paulo, Brasil (MPL, 2013; VAINER, 2013); Ocupações no Centro de São Paulo, Brasil (FREDIANI; DE CARLI, 2016; DE CARLI et al., 2015; BARBOSA, 2015; TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012) e Ocupe Estelita, Recife – Brasil.

como mostra conhecida literatura sobre o tema (KOWARICK, 1979; SADER, 1988; MATTEDI, 1978). Na dinâmica dos processos especulativos e ao sabor dos interesses do mercado imobiliário, o Estado brasileiro utilizou o seu aparato repressivo para erradicar favelas, mas as cidades brasileiras evidenciam na paisagem, a autoconstrução como solução habitacional para grande parte da população urbana. Mais ainda, a autoconstrução, como destaca Holston (2013a, p. 261) fomentou “a irrupção de uma cidadania insurgente que desestabilizou a cidadania diferenciada nos próprios lugares que haviam produzido a diferenciação”. Ou seja, proporcionou experiências desafiadoras à ordem hegemônica subjacente, produtora de desigualdades sociais e territoriais.

No curso das mudanças nas estratégias da produção corporativa da cidade a partir dos anos 1990, operadas por múltiplos arranjos público-privados na implementação de grandes projetos urbanos, certamente mudaram as dinâmicas dos processos conflituos. Os projetos urbanos em seus diversos formatos, complexidade e mistura de funções, imposição formal pela escala, imponência e visibilidade, e propósitos de produzir acentuadas transformações urbanísticas (VIVEIROS, 2005; FERNANDES, A., 2013), recorrentemente têm gerado processos de gentrificação. O mesmo tem ocorrido nos contextos dos eventos esportivos mundiais, concebidos da mesma forma como projetos urbanos ou “estratégicos”. Nessas arenas, os embates entre o direito à cidade e o projeto de cidade corporativa mostram-se mais acirrados e explícitos.

Os estopins dos conflitos urbanos em regra envolvem investidas empresariais articuladas com governos de diferentes matizes partidárias no desenvolvimento de projetos de regeneração urbana ou abertura de novas frentes de expansão imobiliária em áreas valorizadas ou em processo de valorização (FERNANDES, A., 2013). Para remover obstáculos às frentes de investimento nos processos de “destruição criativa” (HARVEY, 2013a, p.3) espoliam e desalojam comunidades em processos de gentrificação diretos ou indiretos (FREDIANI; DE CARLI, 2016). Gerar nichos para aplicação dos excedentes de capital e especular no mercado financeiro, além de desalojar diretamente os pobres das cidades, tornou as cidades mais caras reduzindo a possibilidade de exercício do direito à cidade para grande parte da população em diversas cidades do mundo (HARVEY, 2009b).

Nas disputas pelo direito à cidade, o direito ao centro ou à centralidade ocupa lugar destacado. Os movimentos engajados nessas lutas no Brasil, com as suas práticas de ocupação de prédios e áreas abandonadas nos centros das cidades questionam, a um só

tempo, a lógica de periferização dos programas habitacionais oficiais e o não cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Como demonstrado por Tatagiba; Paterniani; Trindade (2012) em pesquisa sobre os repertórios de ação dos movimentos sociais urbanos em São Paulo, o direito ao centro se confunde com a noção de direito à cidade:

[...]a noção de direito à cidade aparece muitas vezes associada ao direito de morar no centro. O direito a cidade seria, então, o direito ao centro, uma vez que morar na periferia distante e longínqua dos empregos e dos serviços sociais mais qualificados e bastante desvantajoso para a ampla maioria dos trabalhadores mais pobres, que dependem essencialmente dos serviços de transporte coletivo para acessar as regiões mais urbanizadas. (TATAGIBA, PATERNIANI; TRINDADE, 2012)

Nos embates cotidianos com o Estado envolvendo disputas judiciais e táticas de resistência a processos de reintegração de posse, muitas ocupações se consolidam. Conflitos mais contundentes ocorrem quando interesses apresentam-se nos planos de regeneração e suas “estratégias de desenvolvimento voltadas para o mercado que priorizam populações com um nível de renda médio ou alto sobre as comunidades existentes” (FREDIANI; DE CARLI, 2016, p.332). Nessa engrenagem são acentuados processos de segregação na lógica de diferenciação material e cultural nas tensões de captura da cidade como destaca A. Fernandes (2013, p. 9):

[...]os espaços de exclusividade então criados reforçam a reprodução dos processos especulativos pela localização na cidade e a segregação social, pois em seu âmago propositivo e valorativo encontra-se, exatamente, a sua diferenciação e dissociação com a cidade.

O relato do processo de resistência dos moradores de Qianmen, Pequim, durante os preparativos dos Jogos Olímpicos, frente à total subversão dos princípios definidos no plano para áreas antigas da cidade, diante do projeto olímpico, é emblemático desse processo (HARRIS, 2010a). O Plano, ancorado nos princípios de preservar a paisagem urbana tradicional; assegurar a autenticidade do patrimônio; implementar a preservação de forma gradativa e programada; melhorar a infraestrutura e as condições de vida dos habitantes locais e promover a participação pública, foi desconsiderado e os moradores antigos foram pressionados a deixar o seu local de moradia, como relatado por Harris (2010a, p: 180):

Frequentemente as taxas de compensação aumentavam após a negociação, mas ainda assim eram insuficientes para proporcionar aos habitantes a mesma

qualidade de vida de Qianmen em outro lugar da cidade. Constantemente atormentados pelos promotores imobiliários e pelas tentativas de construtoras de retirá-los, muitos foram conduzidos, eventualmente, a aceitar valores baixos de compensação, deixando pra trás seu lugar. A resistência tornou-se muito mais que um inconveniente no cotidiano de muitas famílias, induzindo-os a aceitar de mau-grado compensações inadequadas.

Outros, no entanto, permaneceram com a esperança de reivindicar seu direito à cidade e ao espaço urbano de Qianmen, onde viveram por décadas.

Na Argentina, as comunidades de Villa La Maternidad (Córdoba), Villa del Paso (Mar Del Plata) e a Ex AU3 (Buenos Aires) da mesma forma foram afetadas por projetos de reestruturação de centralidades. Localizadas no caminho dos interesses econômicos, essas comunidades resistiram a desocupações arbitrárias e violentas e denunciaram ilegalidades nos processos de desocupação, nem sempre com sucesso. Um traço comum é a deliberada ação pública de despejo motivada por interesses privados atendidos mediante projetos governamentais. Villa La Maternidad, uma das ocupações mais antigas, localizada no centro de Córdoba teve a maioria dos habitantes transferidos para uma área insalubre, localizada a 14 quilômetros do Centro (Ciudad de Mis Sueños). A comunidade da Villa del Paso, também antiga (1940), da mesma foi desalojada em processos arbitrários, por estar localizada em uma das áreas mais valorizadas de Mar Del Plata. No caso da Ex AU3 o real motivo da desocupação aparece em 2008, quatro anos depois de uma violenta incursão de retirada da população, com um plano de reordenamento para as áreas do entorno da autopista construída, razão inicial da desocupação (RODRÍGUEZS; CANESTRARO; LÜCKEN, 2010).

No Brasil, o caso de Saramandaia, em Salvador, Bahia, é particularmente revelador de processos de resistência de comunidades frente a incursões avassaladoras do urbanismo corporativo nas cidades. Localizada no principal centralidade da cidade, a região do Iguatemi, a comunidade abrigava mais de 12.000 habitantes em 2010 (LUGAR COMUM, 2018). Saramandaia foi uma das inúmeras ocupações de terras ocorridas nos anos 1970 na cidade do Salvador e tem conseguido resistir a diversos processos de remoção (LIMA, 2016). Os impactos de um megaprojeto imobiliário em área vizinha, em meados dos anos 2000, e as ameaças subjacentes mobilizaram a população no sentido de conhecer as interferências e assim buscar mecanismos de mitigação ou compensação. No processo, a comunidade passou a contar com a assessoria técnica do Grupo de Pesquisa Lugar Comum, da Universidade Federal da Bahia que, dentre outras ações desenvolvidas com a comunidade, engajou-se na elaboração participativa do Plano de Bairro de Saramandaia.

No curso da elaboração do Plano, a comunidade de Saramandaia foi surpreendida com o Projeto Linha Viva, uma via expressa pedagiada com cerca de 18km submeteria a despejos forçados cerca de 3000 pessoas da comunidade de Saramandaia e mais aproximadamente 6000 pessoas de outras comunidades atingidas (LUGAR COMUM, 2018). A comunidade se mobilizou e, em articulação com outras comunidades, entidades e instituições, sempre com a assessoria do Grupo de Pesquisa Lugar Comum, recorreu a recursos judiciais, realizou campanha de visibilização apoiada no vídeo-documentário Saramandaia Existe!³³⁰; realizou denúncia de violação de direitos à Relatoria da ONU pelo Direito à Moradia Adequada, que compareceu à comunidade em missão extraoficial, acionou os “Amigos da Corte”³³¹, dentre outras iniciativas para garantir o direito a permanecer na área (LIMA, 2016). O polêmico projeto da rodovia urbana, incluído no Plano Diretor de Salvador em 2016, não prosperou até o momento.

Igualmente emblemático dos processos envolvidos na disputa de centralidade é o caso de Old Fadama, assentamento localizado em Accra, Gana, ameaçado de erradicação em razão do Projeto de Restauração Ecológica do Lago Korle, próximo ao assentamento (AFENAH, 2010). O assentamento é um dos maiores do país, com uma população entre 25 e 40 mil residentes e está localizado no centro da cidade, próximo ao Central Business District. Desde 2002 os moradores são ameaçados de despejos, justificados pelas autoridades locais face a problemas ambientais e recorrem a diversas táticas de resistência. O apoio de entidades e redes transnacionais como a SDI e o COHRE aos atingidos, inclui a realização de diagnóstico técnico contraposto ao oficial que demonstra a possibilidade de convivência da comunidade com o projeto de regeneração da área. Como aponta Afenah (2010, p.172) os reais motivos dos despejos foram ocultados nos processos de negociação:

Pesquisas adicionais sobre os supostos motivos da notificação de expulsão revelam que as autoridades ganesas atuam sob pressão das estritas condições dos créditos vinculados ao projeto KLERP financiado pelo Fundo OPEP para o Desenvolvimento Internacional, o Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico na África e o Fundo Kwait para o Desenvolvimento Econômico Árabe que exige a retirada dos moradores de Old Fadama. Além disso, o governo ganês considera que a existência

³³⁰ O nome do bairro foi colocado em referência a uma novela veiculada na Rede Globo de Televisão na ocasião da ocupação.

³³¹ Trata-se da “*Amici curiae*”, definida por Lima (2016, p.286) “como figura processual que permite, em tese, tornar o judiciário mais acessível, através da intervenção assistencial de entidades representativas em processo de controle de constitucionalidade.”

do assentamento dificulta os esforços de planejamento urbano ao redor do Central Business District.

Algumas conexões podem ser feitas entre o caso de Old Fadama e as mobilizações do movimento OUR Orla em Chinatown, Manhattan, diante do projeto de renovação do *East River* e a perspectiva de gentrificação do bairro. O movimento teve como um dos principais articuladores o Comitê Contra Violência Antiasiática (CAAAV) e envolvia nove entidades de base comunitária. O movimento contrapôs-se ao formato do projeto exigindo a participação e consideração às suas demandas, inclusive com respeito à sua história e tradição na perspectiva de conciliação de interesses:

A Campanha *OUR Waterfront* não é uma campanha contra a implementação da renovação da orla do East River. Eles vangloriam a perspectiva de melhorar seu bairro, mas seu foco é assegurar que essas melhorias cresçam e não impeçam sua rica cultura e vida comunitária que eles levaram anos para construir. (BUCKINGHAM, 2010, p.232).³³²

Estudos críticos têm apontado a relação entre projetos de regeneração urbana e processos de gentrificação como mostram De Carli et al. (2015). Os discursos dos produtores dos projetos de regeneração urbana apoiam-se na deterioração física para justificar as intervenções, sem levar em conta os fatores estruturais e os processos produtores do esvaziamento e arruinamento de áreas centrais e antigas das cidades, como destacam os autores. De outro lado, os discursos críticos sinalizam perspectivas de regeneração encaminhadas por meio de outras lógicas de produção e, nesse sentido, De Carli et al. (2015) apresentam perspectiva promissora quando discutem as práticas de ocupações de prédios abandonados no centro da cidade de São Paulo por movimentos sociais como evidência para uma potencial ressignificação do conceito de regeneração urbana.

Muitas vezes apenas o fato de estar no centro ou em áreas valorizadas é razão suficiente para o encaminhamento de processos de despejos forçados. Esse é o caso de diversos assentamentos na África do Sul, mesmo no pós-apartheid. Em Durban, movimentos sociais de *shacks* buscaram se articular contra os despejos forçados injustificados retomados na segunda metade dos anos 2000 e organizaram a Abahlali baseMjondolo, movimento que

³³² *La Campaña OUR Waterfront no lucha en contra de la implementación de una zona reurbanizada en la ribera del río East. Ellos dan la bienvenida a la posibilidad de mejorar sus vecindarios, pero su objetivo es asegurarse de que estas mejoras sean un aporte y no que obstaculicen la rica vida cultural y comunitaria que ellos han construido por años.*

reúne diversos assentamentos para conter a onda de violência contra os assentamentos precários (PITHOUSE, 2010).

Em março de 2005, uma via foi bloqueada pelos residentes do assentamento Kennedy Road da mesma maneira que outras vias haviam sido bloqueadas em todo país desde 2004. Kennedy Road é uma zona classificada como periurbana que, no entanto, localiza-se no coração da cidade e foi um dos assentamentos escolhidos para ser erradicado. Nos meses posteriores ao bloqueio aconteceram intensas discussões com pessoas de doze assentamentos limítrofes, todos eles localizados no centro suburbano. Em outubro desse mesmo ano, decidiu-se conformar o movimento de habitantes de shacks Abahlali baseMjondolo (AbM) e buscar uma política dos pobres, para os pobres e pelos pobres (PITHOUSE, 2010, p.144).³³³

Diante de uma série de constrangimentos e atos violentos promovidos pelo Estado (corte de serviços básicos, vigilância, violência e destruição) o movimento, com a adoção de táticas como bloqueio de vias, greve de voto e resistência à desocupação criou uma pauta de reivindicações além do direito à moradia:

Uma das reivindicações fundamentais tem sido que as pessoas sejam capazes de decidir onde gostariam de viver. Em alguns momentos, ela se generalizou numa demanda coletiva pelo direito à cidade. Em muitas ocasiões os que protestam têm exigido a permissão para permanecer em seus shacks localizados no centro e para que não haja realocação em novos projetos habitacionais na periferia das cidades. Desse modo, manifestam que a questão habitacional não pode ser reduzida à concessão de uma habitação formal por parte do estado. A segunda reivindicação se refere ao direito a codeterminar o desenvolvimento, o qual considera tanto que se reconheça o planejamento urbano popular que ocorreu, por exemplo, através do reconhecimento formal das ocupações de terrenos realizadas no passado, e um planejamento futuro, tais como a construção de habitações e a provisão de serviços, que seja realizada em conjunto pelas comunidades e o estado. (PITHOUSE, 2010, p.144).³³⁴

³³³ *En marzo de 2005, un camino fue bloqueado por los residentes del asentamiento Kennedy Road, de la misma manera que otros caminos habían sido bloqueados a lo largo del país desde el año 2004. Kennedy Road es una zona clasificada como periurbana que sin embargo se ubica en el corazón de la ciudad y fue uno de los asentamientos elegidos para ser erradicado. En los meses posteriores al bloqueo, se llevaron a cabo intensas discusiones con personas de doce asentamientos aledaños, todos ellos ubicados en el centro suburbano. En octubre de ese mismo año, se decidió conformar el movimiento de habitantes de shacks Abahlali baseMjondolo (AbM) y buscar una política de los pobres, para los pobres y por los pobres.*

³³⁴ *Una de las demandas fundamentales ha sido que las personas sean capaces de decidir dónde les gustaría vivir. A veces, esto se ha generalizado en una demanda colectiva por el derecho a la ciudad. En muchas ocasiones, los que protestan han exigido que se les permita quedarse en sus shacks ubicados en el centro y que no se les realocice en nuevos proyectos habitacionales en la periferia de las ciudades, manifestando que el tema habitacional no se puede reducir a la concesión de una vivienda formal por parte del estado. Una segunda demanda fundamental ha sido el derecho a co-determinar el “desarrollo”, la cual considera tanto que se reconozca la planificación urbana popular¹⁹ que ha ocurrido, por ejemplo, a través del reconocimiento formal de las ocupaciones de terrenos realizadas en el pasado, y una planificación futura, tales como la construcción de viviendas y la provisión de servicios, que sea realizada en conjunto por las comunidades y el estado.*

Processos de diferenciação de classes de cidadania pelo Estado têm sido recorrentemente motivações para ações de despossessão e igualmente têm gerado conflitos e revoltas. Conforme relato de Harris (2010b) em Mumbai, principal centro comercial da Índia, cerca de 12 milhões de pessoas residiam em assentamentos precários (mais da metade da população) no final dos anos 2000, sem reconhecimento como habitantes da cidade. Uma parte deles (10%) são *pavement dwellers* que ocupam calçadas próximas aos locais de trabalho e ficam, nessa condição, ainda mais vulneráveis. Além de restrições à educação e subsídio alimentar extensivo aos habitantes de ocupações precárias, os *pavement dwellers* não gozavam de direitos eleitorais. Com o apoio de entidades da sociedade civil, esse grupo luta, desde os anos 1980, para se tornar visível na cidade e conquistar cidadania e tem logrado algumas vitórias, como a participação em pleitos eleitorais e acesso a serviços básicos. Na busca de reconhecimento, a articulação de apoio aos *pavement dwellers*, chamada Alianza, realiza e divulga censo dessa população por iniciativa própria, expõe modelos de casas adaptadas às suas necessidades em escala real.

Meios semelhantes de coação pelo Estado constam do relato da mesma autora sobre a ameaça de expulsão da população residente há mais de cem anos na Ilha de Gazirat al-Dhahab, no Cairo, Egito, objeto de projeto de urbanização. Cortes de transporte, serviços e proibição de transporte de materiais de construção colocam-se como mecanismos de pressão para a desocupação anunciada desde 2001. Os habitantes tentam, com o apoio de redes e organizações transnacionais, buscar solução que inclui a participação no projeto de urbanização (HARRIS, 2010c).

Os constrangimentos vivenciados solicitam dos ocupantes estratégias de reconhecimento da sua cidadania, algumas vezes para dissolver o estigma de criminalização imputado pelo desconhecimento e preconceito. Estratégias de legitimação mapeadas por Frediani; De Carli (2015) no caso da ocupação Marconi, localizada no centro de São Paulo incluem eventos coletivos para aproximação dos vizinhos, encaminhamento de fotografias das famílias aos tribunais, inserção da ocupação em rede internacional de hospedagem e principalmente, a evidenciação da ilegalidade do proprietário do imóvel por não cumprir a função social, estabelecida na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). O recurso à legitimação ancorado na legalidade e compromissos internacionais tem sido constante, mas pouco eficaz. O direito à moradia, por exemplo,

embora garantido pela Constituição da África do Sul após o apartheid, junto a leis impeditivas de despejos forçados e dissociados da provisão de moradia adequada, não impede atos arbitrários e violentos como os relatados por Pithouse (2010). O reconhecimento dos pactos internacionais pelo judiciário ainda é uma questão não resolvida em diversos países.

Cabe mencionar ainda o caso recente da ocupação Povo sem Medo, realizada pelo MTST em São Bernardo do Campo, São Paulo, no dia 2 de setembro de 2017, face ao que ele representa no contexto atual de rearrumação das forças políticas do país que lutam pelo direito à cidade. É a maior ocupação de terras urbanas no Brasil atualmente e está localizada na área central da cidade. Como consta no sítio oficial do movimento, o “terreno reivindicado pelo MTST pertence a construtora MZM, que teve o pedido de reintegração de posse negado. O espaço está em situação ilegal pois não está cumprindo sua função social determinada por lei, o que o torna um bom local para a construção por programas sociais de moradia.” (MTST BRASIL, 2018). O movimento reivindica a legitimidade da ocupação face à ilegalidade do proprietário diante do imperativo do cumprimento da função social da propriedade. Os recursos acionados incluem, além da defesa jurídica e interlocução com a Prefeitura no sentido da garantia do direito à moradia digna, a realização de atividades culturais e a busca de apoiadores de grande inserção na cena cultural brasileira.³³⁵ Além do tamanho, essa ocupação se diferencia de outras, do próprio MTST, pela história de lutas sociais travadas na cidade de São Bernardo do Campo, um dos berços do sindicalismo no Brasil. Como relata Andréa Barbosa, líder do acampamento Povo sem Medo, essa ocupação:

[...]é muito simbólica na questão de luta porque também lá, em São Bernardo do Campo, é o berço da política, onde estiveram centralizadas grandes greves por isso o papel da ocupação também foi de juntar e aproximar aqueles que defendem a luta, para que a gente consiga de fato sair com um projeto maior de lá de São Bernardo do Campo.³³⁶

³³⁵ Em outubro de 2017, o show do cantor e compositor Caetano Veloso na ocupação que fazia parte de um ato cultural e político foi impedido pela justiça. Artistas recorreram ao Ministério Público para tentar garantir a realização do show no local, sem sucesso. Caetano Veloso fez a crítica à censura e reforçou a legitimidade da ocupação, diante do descumprimento da função social do terreno durante mais de 40 anos (REVISTA FORUM, 2018). O artista também se comprometeu com a realização do show em outro lugar, em solidariedade e apoio ao movimento.

³³⁶ Entrevista gravada, concedida por Andréa Barbosa, representante do MTST e coordenadora da ocupação Povo sem Medo, a Liana Silvia de Viveiros e Oliveira, em 14 de março de 2018, para fins desta pesquisa.

Decorridos seis meses, o governo estadual propôs acordo com o MTST, concretizado no compromisso de construção de 2.400 unidades habitacionais em quatro terrenos na região, por meio do programa Minha Casa Minha Vida Entidades, avaliado como conquista pelo movimento (UOL NOTÍCIAS, 2018).

As referências de enquadramento dos gestos dos movimentos sociais colocam-se como disputas simbólicas de significação do ato de ocupar como direito de moradia e usufruto da cidade. Uma disputa de referências associadas, principal mas não exclusivamente, à desvinculação do direito de uso da cidade, da noção de direito de propriedade, ou seja, ao esforço de ruptura de uma tradição conservadora e seu senso de “continuidade predisposta”³³⁷ (WILLIAMS, 1979, p.119) que insiste em modular as possibilidades emergentes. Contrapondo-se a isso, os movimentos sociais, por meio de políticas culturais, constroem a sua cultura política, pois, como afirmam Alvarez, Dagnino e Escobar (1998, p.2):

As políticas culturais dos movimentos sociais tentam amiúde desafiar ou desestabilizar as culturas políticas dominantes. Na medida em que os objetivos dos movimentos sociais contemporâneos às vezes vão além de ganhos materiais e institucionais percebidos; na medida em que esses movimentos sociais afetam as fronteiras da representação política e cultural, bem como a prática social, pondo em questão até o que pode ou não pode ser considerado político; finalmente, na medida em que as políticas culturais dos movimentos sociais realizam contestações culturais ou pressupõem diferenças culturais – então devemos aceitar que o que está em questão para os movimentos sociais, de um modo profundo, é uma transformação da cultura política dominante na qual se movem e se constituem como atores sociais com pretensões políticas.

Há ainda esferas de disputa da cidade orientadas pelas pautas do espaço público e da mobilidade, aqui discutidas por meio das práticas do MPL-SP e do Movimento #OcupeEstelita, de Recife, Brasil. Um dos elos comuns a esses movimentos é a centralidade da dimensão coletiva e pública das lutas, enunciando o valor da liberdade enquanto ideário político. O potencial insurgente desses movimentos revela-se na dimensão concreta da tomada de posse da cidade e na expressão de poder simbólico e seu potencial de questionar as forças hegemônicas e evidenciar as contradições de seu projeto.

³³⁷ Para Williams a tradição não é uma herança inerte do passado; é ativa e se apresenta em uma versão “intencionalmente seletiva de um passado modelador e de um presente pré-modelado, que se torna poderosamente operativa no processo de definição e identificação social e cultural” (WILLIAMS, 1979, p.118). É, no entendimento do autor, uma dimensão viva da organização cultural e social contemporânea.

Com ampla capacidade de mobilização, o MPL-SP, em junho de 2013, saiu às ruas em defesa do projeto Tarifa Zero, chave para a defesa do direito à cidade. Sua proposta de gratuidade do transporte coletivo subverte a lógica mercantil de acesso à cidade ao pugnar pelo livre direito de ir e vir na cidade. O movimento tem ocupado o espaço público em manifestações e adota o “catracaço” como representação da resistência ao modelo de transporte diante da evidenciação das suas contradições (MOVIMENTO PASSE LIVRE..., 2013). Ao lançar a centelha que acendeu uma multidão que foi às ruas em diversas cidades brasileiras, o MPL-SP conseguiu, além de politizar a discussão do transporte coletivo, tratada sempre nos limites da racionalidade técnica, mostrar que a luta pela tarifa zero é uma luta pelo direito à cidade ou, como colocado por Holston (2013b) “uma proposta radicalmente igualitária” de sociedade. Como alerta Vainer (2013, p.36), em alusão a Mao Tse-Tung, uma fagulha incendiou a pradaria porque a pradaria “estava seca, pronta para incendiar-se”.

O movimento pernambucano Movimento #OcupeEstelita³³⁸, embora localizado, é representativo de uma forma de mobilização e protesto em defesa do espaço público e contra a mercantilização da cidade e por destacar a dimensão cultural nas formas de protesto e diretamente na cidade. O movimento foi articulado para impedir a privatização do Cais José Estelita, de grande importância cultural e localizado no centro de Recife, onde, por meio do Projeto Nova Recife pretendia-se construir 40 torres residenciais e comerciais (BUENO, 2017). O movimento cresceu com o apoio de artistas, intelectuais, profissionais e estudantes que impediram, com ações judiciais e ocupações coletivas embaladas por atividades culturais, aulas, shows, oficinas, debates sobre urbanismo, feiras de livros etc. impedir a realização do projeto.

Os conflitos aqui expostos são, de fato, uma pequena amostra dos protestos e manifestações cotidianamente presentes nas cidades da China, Índia, África e América Latina e em outras regiões do mundo, quando o direito à cidade embaraça o urbanismo corporativo. Como ressalta Harvey (2013), diferentemente do sistema financeiro, esses processos sociais e políticos não estão conectados, mas o potencial de conexão está anunciado nos engajamentos cada vez maiores dos movimentos locais a redes internacionais. Fica no ar a astuciosa pergunta de Harvey (2013, p.3), sem ilações ou arroubos prescritivos: “E se, de alguma forma, eles vierem a se unir, o que deveriam exigir?”

³³⁸ Lideranças do movimento vinculam-se ao coletivo Direitos Urbanos.

7 DIREITO À CIDADE: NEM LEI, NEM COISA. À GUIA DE CONCLUSÃO.

“Se nosso mundo urbano foi imaginado e feito, então ele pode ser reimaginado e refeito.”

David Harvey, 2013.

Todas as formas de apropriação conceitual do direito à cidade podem ser consideradas legítimas quando vinculadas a *práxis* dos agentes sociais. Problematizar o conceito é necessário para que não seja submetido a um processo de esvaziamento da sua consistência teórica e redução da sua força política. Essa discussão faz-se importante diante das múltiplas apropriações, parte das quais distancia o direito à cidade do seu potencial crítico e transformador, de forma a representar tudo ou nada conforme alertado por Purcell (2013). Entretanto, conforme destaca o mesmo autor, convém não cair na ortodoxia de uma interpretação única, até porque o conceito, com toda a sua força, é apropriado em um campo de disputa de um projeto de sociedade e de cidade que, aberto, delinea-se conforme dinâmicas conjunturais e se expande ou encolhe à medida que diferentes cenários configuram-se.

Como destaca Harvey (2013) o direito à cidade é um dos direitos humanos mais preciosos e também um dos mais negligenciados. Embora estudado e discutido por especialistas e ativistas, o direito à cidade ainda merece aprofundamento e exame crítico quanto à sua formulação teórica e potencial político. Como adverte Purcell, tornou-se uma espécie de bordão com possibilidade de captura por projetos políticos e de sociedade conflitantes. Daí, defender o direito à cidade significa assumir um projeto político de transformação da sociedade, concebido na experiência dos agentes em seus contextos, sem o que se tornará intelectualmente frágil, socialmente vazio e politicamente impotente. Nesse sentido, com as diversas acepções trazidas do direito à cidade, abre-se aqui um amplo campo exploratório das suas diferentes dimensões.

As múltiplas formulações conceituais do direito à cidade não constituem, certamente, um problema, muito menos as práticas diversificadas dos agentes sociais em ação. O risco situa-se mais na escala entre extremos de objetivação e de subjetivação tensionadores dessas apropriações e experiências. O processo de objetivação se relaciona a formas específicas de instrumentalização que distanciam o direito à cidade da dimensão política e o descaracteriza e aprisiona dentro de um projeto de sociedade acabado, em que o

alcance de bens e serviços seria o fim em si. No outro extremo estão as concepções genéricas descoladas da *práxis* dos agentes sociais. No “entre”, espaço das tensões e mediações, estão as construções desse direito que clamam pela centralidade dos agentes sociais na *práxis* da produção e apropriação da cidade e por um projeto libertário de sociedade.

Com argumentos elucidativos, Purcell (2002) associa o direito à cidade a uma promessa que permanece enquanto abordagem teórica e politicamente pouco desenvolvida. Coloca o direito à cidade, como defendido por Lefebvre, na condição de mais radical, complexo e indeterminado face ao que a literatura formulada posteriormente sobre o tema permite compreender. O direito à cidade, segue o autor, não é uma panaceia e nem deve ser visto como uma solução concluída para enfrentar os atuais problemas, mas como uma abertura para uma nova política urbana: a política urbana do habitante.

Essa visão aberta de Lefebvre, destacada por Purcell (2002), pode ser um campo de possibilidades transformadoras associadas a um projeto político de sociedade ou um campo totalmente infrutífero. Por isso, o esforço de associar ao enunciado do direito à cidade a *práxis* dos agentes sociais e assim dar corpo a um projeto político coloca-se como desafio das forças sociais mobilizadas pelo direito à cidade. Isso requer o exame não somente dos ensinamentos de Lefebvre, mas, sobretudo, daqueles que o desenvolveram no campo da luta social e no campo teórico e que, hoje, em contexto diverso e espinhoso, acreditam que a história não acabou. Essa parece ser a linha defendida pela Plataforma Global do Direito à Cidade. No esforço de construir o alinhamento das forças sociais em ação, buscou construir enunciados do direito à cidade ancorados nos princípios da democracia, sustentabilidade, equidade e justiça social, mas se colocando tarefas dentro dos limites dados pela conjuntura e pela sua capacidade orgânica. Também tem sido esse o esforço dos agentes sociais nos Fóruns Sociais Mundiais, principal espaço de encontro e articulação dos movimentos sociais em luta pelo direito à cidade.

Há sem dúvida dificuldades imensas relacionadas à diversidade dos agentes sociais integrantes da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, seus aportes de recursos de poder (inclusive financeiros), ambiguidades nas relações estabelecidas internamente e com as agências e programas da ONU, dentre outras. Não há, ao que se apresenta, espaço aberto para explicitação das diferenças, dos conflitos e das contradições, ponto que merece o exame crítico na sua própria construção e na reflexão teórica sobre a sua *práxis*.

Alinhar forças e construir um projeto político coloca-se, certamente, como tarefa um tanto difícil para um movimento pretensamente transnacional, levando-se em conta, inclusive, que um dos aspectos importantes na elaboração do direito à cidade é o lugar de onde se olha esse direito. Esse olhar a partir de um lugar, necessariamente incorpora uma bagagem histórica e cultural; media e oferece os elementos de tensionamento na relação entre as condições historicamente dadas e a potência do novo como ideal de direito à cidade. Olhar e conceber o direito à cidade de um país ou de uma região periférica é absolutamente diferente de olhar esse mesmo direito de um país central, por exemplo. Esses olhares passam pelas especificidades políticas, econômicas, sociais e culturais frente às condições próprias do exercício desse direito, atuais e futuras.

O olhar, de uma dada perspectiva, possibilita a compreensão da *práxis* dos agentes sociais e a identificação de forças agregadoras ou fragmentadoras em ação. Permite entender, por exemplo, a impossibilidade de construção de um projeto político contra-hegemônico sem o exercício da construção de hegemonia interna, em um coletivo diversificado como a Plataforma Global pelo Direito à Cidade. O direito à cidade, como referencial comum, pode ser o ponto de partida, mas não como plataforma de adesão; ao contrário, sempre como núcleo de problematização. A compreensão do direito à cidade e a estratégia de cunho cooperativo na inserção internacional adotados pelo coletivo norte-americano Aliança pelo Direito à Cidade, por exemplo, são bem distintas daquelas defendidas e adotadas pelo FNRU. A Aliança pelo Direito à Cidade, na sua formação, colocou para si os objetivos de agregar entidades em torno do direito à cidade e se fortalecer para cooperar com os “irmãos e irmãs do Sul” e defender a justiça global. De forma diferente, o FNRU foi criado e se formou na defesa do direito à cidade e hoje adentra outros “territórios” para fortalecer o núcleo central das suas lutas. Em contextos e com histórias e estratégias distintas, o FNRU e a Aliança pelo Direito à Cidade apresentam em comum o entendimento de que o direito à cidade sustenta as lutas sociais na cidade, o que pode ser o início do diálogo, mas certamente não será o ponto de chegada.

Cabe destacar ainda o caráter coletivo do exercício do direito à cidade, como ressaltado por Harvey (2013a) ao colocar aos agentes da mudança que o desafio de mudar a si mesmo passa pelo imperativo de mudar a cidade: “O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade.” (HARVEY, 2013a, p.1). Essa afirmação muda o sentido da ação

e os rumos do processo de transformação social na medida em que a mudança, embora dependa de uma liberdade (ou libertação) individual, somente repercute individualmente na medida da ação e dos afetos na apropriação e uso coletivo da cidade. Inscreve a complexidade própria ao exercício desse direito. E segue na direção da negação da coisificação do direito à cidade, posto que afirma que o seu exercício depende de uma mudança que se dá no plano coletivo da produção, apropriação, usufruto e reprodução social na cidade.

O direito à cidade como concebido por Lefebvre (1991) apresenta uma visão radical, mais problematizada e mais aberta de política urbana do que a que se encontra nas plataformas enunciativas atuais desse direito. As contribuições de Lefebvre são indispensáveis à formulação atual do ideal do direito à cidade e do projeto de sociedade que venha carregar. É um esteio para se agarrar no confronto com as formulações e apropriações que tentam dar apenas “sentido prático” ao direito à cidade, associando-o ao uso e gozo de direitos humanos fundamentais ou ao direito à aquisição de bens e serviços na cidade, seja por meio de políticas sociais, seja pelo mercado ou, nas palavras de Ezequiel, liderança do MNLN entrevistada, pelo “mercado de políticas sociais”.

O direito à cidade como direito a usufruir da cidade é uma das formas ambíguas na sua definição. Algumas vezes essa interpretação está relacionada a uma visão associada a conquistas sociais, sem necessariamente haver uma perda ou desvio da perspectiva de um projeto de sociedade que se entenda transformador. Outras vinculam-se a um reducionismo jurídico da noção de direito e assim coloca a lei como expressão do direito. Essa dubiedade se constitui em mais uma armadilha para o aprisionamento de sua potência conceitual em um projeto hegemônico de sociedade e de cidade, mantenedor das condições atuais de produção capitalista e reprodução social nos moldes de sua sustentação enquanto estrutura de poder e de dominação, ao restringir o direito à cidadania à dimensão passiva e formal.

Não se pode descartar o risco de conceber o direito à cidade como uma idealização de cidade que, por tão distante, é inatingível ou inalcançável ao incorporar uma visão em que o sonho suplanta a realidade ou a possibilidade de uma nova realidade, na busca do “pleno” derramando-se na “bruma das retóricas” (LEFEBVRE, 1991, p115). Da mesma forma, as acepções associadas a perspectivas de acesso a bens que configuram necessidades sociais como moradia, mobilidade, saneamento e outros podem se confundir com as noções que arrogam a possibilidade de acesso a esses bens via mercado, distanciando-se de uma agenda

ampla do direito à cidade que inclua a participação na produção, uso e experimentação da cidade.

Essas diversas visões do direito à cidade colocam a necessidade de aprofundamento, não com a intenção de uma definição, mas de situá-lo em um campo que permita a sua convergência em torno do projeto de sociedade democrático-participativo, que o desloque da tensão instrumentalista e problematize os percursos de internacionalização e transnacionalização. O direito à cidade, como colocado em algumas entrevistas, é um conceito capaz de apontar perspectivas de afirmação de um projeto transformador ou pode ser capturado pela ordem hegemônica. O direito à cidade, além de conflitivo, é impreciso na concepção de suas diretrizes e agendas, por total impossibilidade de ser genericamente definido. Demanda reconhecimento coletivo, legitimidade e territorialidade. O direito à cidade torna-se por isso forte como conceito impulsionador das lutas urbanas, com seu potencial de se revelar como a expressão do projeto democrático-participativo na cidade.

Quais seriam então, retomando Gramsci (2012, p. 46), as fissuras ou “pontos de menor resistência” capazes de incitar a vontade operosa e tornar assim os tensionamentos contra-hegemônicos mais produtivos?

No Brasil, o manejo da “pinça” (ação junto ao Estado e ação direta nas bases dos movimentos sociais), embora tenha colocado o FNRU permanentemente diante das suas próprias contradições, tem apontado, até por esta razão, o sentido histórico das suas lutas na democratização da política urbana. Os processos de formulação de ideias e o movimento combinado de pressão e inserção nas esferas do Estado alimentam a *práxis* dos agentes sociais nos territórios, e é assim que o direito à moradia encarna e limita o projeto político do direito à cidade, mas ao mesmo tempo demanda novas formas de substância política e cultural.

Os movimentos e entidades dedicados à defesa do direito à cidade no Brasil produziram uma cultura do urbano e do urbanismo como política cultural ou “laço constitutivo entre cultura e política” (DAGNINO; ESCOBAR, 2006), com implicações na forma de reivindicar e exercer o direito à cidade. Essa cultura do urbano e do urbanismo como política traz implícito um conjunto de significados para a ação sobre a cidade que alça a política urbana a uma esfera além da política pública ou ação governamental. Mesmo não havendo uma elaboração sistematizada sobre o quanto isso representa na sua *práxis*, e nem mesmo desenvolvimento teórico suficiente, aponta-se aqui campo fértil para a politização

do debate sobre processos urbanos e ações sobre as cidades. De modo mais amplo, trata-se de um processo de construção de legitimidade da política urbana contra-hegemônica que adentra a esfera do Estado e o transforma e se transforma no processo de legitimação, inclusive pelo recurso ao imperativo da legalidade. Não é por acaso que a experiência brasileira de urbanização de favelas, que se traduz, acima de tudo, no reconhecimento da legitimidade do território conquistado, é uma experiência referencial no mundo, assim como o é o Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional das Cidades e o Orçamento Participativo, todos construídos prática e teoricamente na luta dos movimentos, entidades e instituições da sociedade civil brasileira.

Na esfera internacional as ações de *advocacy* abrem fissuras apenas na possibilidade de produção de narrativas, as quais somente têm repercussões significativas nos países através das lutas sociais e com a assunção de compromissos pelos estados. Nessa perspectiva, as entidades e redes em defesa do direito à cidade disputam o léxico e constroem narrativas para o enfrentamento nas arenas locais e acionam, paralelamente, estratégias de recomposição e fortalecimento das narrativas no espaço da ONU. Um exemplo disso é a tentativa da Plataforma Global pelo Direito à Cidade de vincular o enunciado do direito à cidade presente na NAU ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis). Como o acompanhamento da implementação da NAU está a cargo da ONU-Habitat, um programa com pouca força na ONU, e os ODSs estão sob a responsabilidade e acompanhamento da Assembleia Geral e do Ecosoc, órgãos poderosos das Nações Unidas, a Plataforma entende que esta pode ser uma maneira de fortalecer o direito à cidade na ONU e nos países, nas ações de cumprimento das metas estabelecidas para o ODS 11 (CONVERGENCE SESSION..., 2018).

Há, nessa esfera das lutas transnacionais, um imenso desequilíbrio da pinça, diante da ainda frágil organização da luta pelo direito à cidade nos países e regiões, exceção da América Latina, onde existe maior e mais promissora articulação. Os esforços de incidência têm consumido muito mais energia do que as trocas de experiências, formação e ações conjuntas das entidades e redes. Entretanto, a institucionalidade da ONU é, como visto, enevoadada e pouco permeável à sociedade civil. Além disso, as agendas mais diretamente relacionadas com as cidades são secundárias, mesmo a da habitação e da água, inseridas em pactos internacionais. Um campo de problematização (e de pesquisa) se abre como

perspectiva: de que maneira as agendas prioritárias, como a econômica e financeira e a do clima, se interrelacionam com as agendas da cidade? Ou melhor, como as agendas “*soft*” estão sendo trabalhadas para sustentar as agendas “*hard*” da ONU? Ou ainda, quais seriam as poderosas entidades e redes transnacionais da agenda econômica e financeira? E do clima? E dessas agendas nas cidades? Poder-se-ia falar em paralelismo entre o poder dos agentes da sociedade civil e das agências? Ainda como apontamento sobre as agendas, cabe destacar a evidente convergência entre algumas agendas da ONU e as agendas das entidades e redes transnacionais mobilizadas pelo direito à cidade, com destaque para as pautas de habitação e da mulher (empoderamento e acesso a trabalho e renda), que em muitos casos aparecem juntas.

Perspectivas se abrem também para o aprofundamento e exame crítico da incorporação do ideário do direito à cidade nas “bases” de atuação das entidades e redes transnacionais nos territórios e na relação com o Estado nos países, inclusive no Brasil. O conhecimento próximo e contextualizado desses processos pode aportar conteúdos para a formulação teórica do direito à cidade e para a reflexão crítica sobre a *práxis* dos agentes sociais nas trincheiras cotidianas, indispensável na sua construção e fortalecimento. As categorias de análise aqui trabalhadas para problematizar a disputa de hegemonia pelo direito à cidade – formação e articulação dos agentes sociais; princípios ético-políticos e formação de identidades coletivas; arenas e disputa de agendas e disputa do léxico da política urbana -podem ser testadas em futuras pesquisas, incorporando dimensões e especificidades próprias dos territórios.

Os conteúdos aqui expostos permitem constatar o movimento dos agentes sociais em luta nas arenas das cidades e em articulação no mundo, com grande força na América Latina e em expansão em outras regiões. Entendendo as limitações na esfera da ONU, alguns movimentos, entidades e redes transnacionais constroem articulações horizontais e solidárias para reforçar as disputas nas arenas locais. É inegável o aporte da cultura política dos movimentos sociais de política urbana brasileiros, resultado de suas trajetórias que possibilitaram a articulação em torno de um projeto político pelo direito à cidade, complexo e ainda em construção. Os primeiros passos de elaboração de uma Agenda dos Habitantes em contraposição à Nova Agenda Urbana foram dados em Quito, em evento paralelo realizado durante a Conferência Habitat, embora a agenda de conciliação tenha preponderado na atual conjuntura. No entanto, como estratégia, tentam compor uma

narrativa a partir dos elementos presentes na contraditória Nova Agenda Urbana, capazes de configurar a ideia de cidade como bem comum, expressão do direito à cidade. Certamente o Fórum Social Mundial 2018 será um balizador de rumos, pois, afinal, a história segue no seu movimento, com suas tradições, instituições e formações e seguirá com suas relações dinâmicas entre o dominante, o residual e o emergente em disputa (WILLIAMS, 2004).

O direito à cidade não é Lei e nem Coisa. É o público e o coletivo levados ao seu inesgotável limite. Pode e deve ser entendido no seu potencial transformador e na sua dimensão criativa. Se faz e refaz permanentemente em processos próprios da esfera da política e, portanto, inscreve relações de poder sujeitas a alterações no tempo e no espaço. Nessa dinâmica, o próprio conceito de direito à cidade é objeto de disputa, sendo esvaziado e aprisionado na esfera do exercício de funções do Estado com seus aparatos jurídico e administrativo, ao tempo em que afirma-se insurgente e insólito. Sua força constitutiva tem o poder de inscrevê-lo como instância transformadora (HARVEY, 2009b) ou na dimensão criativa e insubordinada na produção de uma obra aberta: a cidade (LEFEBVRE, 1991); de situá-lo no processo de subjetivação contra a objetivação da vida (FOUCAULT, 1997) ou como profanação (AGAMBEN, 2007). Portanto, afirmar o direito à cidade em toda a sua potência é colocar o exercício da política no cotidiano da vida urbana. Sua materialidade estará necessariamente atrelada à construção e efetivação de um projeto alternativo de sociedade e somente assim o direito à cidade poderá plenamente se expressar.

REFERÊNCIAS

- ABONG. Organização em Defesa dos Direitos e Bens Comuns. *Estatuto Social*. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=3>. Acesso em: 2 jun. 2017.
- ACOSTA, Alberto. Buen Vivir: Uma oportunidade de imaginar outro mundo In: Um Campeão Visto de Perto Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro. Rio de Janeiro: Heinrich-Böll-Stiftung, 2012, pp.198-216.
- ACTIONAID BRASIL. *Institucional*. Disponível em <<http://www.actionaid.org.br>>. Acesso em 4 abr. 2017.
- ACTIONAID INTERNATIONAL. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.actionaid.org>>. Acesso em 4 abr. 2017.
- ACTIONAID INTERNATIONAL. *Institucional*. Disponível em <<http://www.actionaid.org>>. Acesso em 14 jun. 2017.
- AFENAH, Afia. (Re)Clamando los derechos ciudadanos en Accra, Ghana. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010. p. 169-178.
- AGAMBEN, Giorgio. Profanações. Tradução e Apresentação de Selvino José Assmann. São Paulo: Boitempo, 2007.
- AGENDA HABITAT PARA MUNICÍPIOS. ANEXO II – DECLARAÇÃO SOBRE CIDADES E OUTROS ASSENTAMENTOS HUMANOS NO NOVO MILÊNIO, p. 213. Disponível em: <<http://www.empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.
- ALFONSIN, Betânia. Entrevista com a Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada Raquel Rolnik. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.27-38.
- AMORÉ, Caio; SHIMBO, Lucia; CRUZ, Maria Beatriz (Orgs.). Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ALVES, J. A. Lindgren. Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências, 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro_lindgren_alves_decada_conferencias_onu.pdf>. Acesso em: 2 set. 2014.
- ANDRADE, Edinaldo. Uma travessia aprendente: trajetórias e desafios que marcam a transformação do projeto político-pedagógico da Cáritas Brasileira em uma pedagogia da

participação popular. Mestrado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2010. 239p.

ANTONUCCI et al. *UN-Habitat: 3 décadas de atuação*. 2009. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>>. Acesso em: 11 out. 2012.

APPADURAI, Arjun. Disjunção e Diferença na Economia Cultural Global In: FEATHERSTONE, Mike. *Cultura Global: Nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 311-327.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula. *Correio da Cidadania*. 30 Jul. 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em: 21 ago. 2013.

ARTICULAÇÃO do movimento popular: um desafio. Depoimento de Ermínia Maricato. *Movimento Popular: Lutas Populares urbanas: articulação e Unificação*, São Paulo, n. 1, p. 71-72, abr. 1989.

ASSESSORANDO o movimento popular. Entrevista com Eduardo Saavedra Durão, representante da FASE. *Movimento Popular. Lutas populares urbanas: articulação e unificação*, São Paulo, n. 1, p. 53-55, abr. 1989.

ATOS INTERNACIONAIS. PRÁTICA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA. Manual de Procedimentos. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-54.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique (Orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa, PT; Edições 70, 2009.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* 2004. 215 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

_____. *Congresso 10 anos do estatuto da Cidade*. Porto Alegre, out. 2011.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *A Era dos Direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2004.

BONDUKI, Nabil. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In: GORDILHO-SOUZA, Ângela (Org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: FAUFBA, 1997. p. 59-76.

_____. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BORJA, Jordi. Espacio público y conquista del derecho a la ciudad. Carajillo de la Ciudad. Revista digital del Programa em Gestión de la Ciudad. Café de las Ciudades, 2012. Disponível em: <http://www.cafedelasciudades.com.ar/carajillo/14_art1.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BORTULUCCE, Vanessa Beatriz. O manifesto como poética da modernidade. *Literatura e Sociedade*, n. 21. Universidade Estadual de Campinas, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/lis/article/download/114486/112319>>. Acesso em: 8 jul. 2017.

BOSCO, João. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Tradução Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BRANDL, Kamila. O Protagonismo dos Governos Não Centrais como Atores Não estatais: As Experiências da Europa Ocidental e América do Norte In: OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações Internacionais, Direito e Poder – Cenários e Protagonismos dos Atores Não estatais: Volume I* (org.) Unijuí, 2014. pp. 181-252.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Constituição Federal. Deputados constituintes. Brasília, [1988]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidadada/constituintes/deputados-constituintes>. Acesso em: 9 maio 2017.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989*. Autoria: Senador Pompeu de Souza. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529/pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Presidência da República. *Lei n.º 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. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 out. 2012.

_____. Presidência da República. *Lei nº 11.124/2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 10 Jun. 2015.

_____. Presidência da República. *Lei nº 11.445/2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 10 Jun. 2015.

_____. Presidência da República. *Lei nº 11.977, em 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.

_____. Ministério das Cidades. *Criado o Ministério das Cidades*. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbetes=1395&idDocumento=48>. Acesso em: 3 dez. 2013.

_____. Ministério das Cidades. *Resolução Administrativa nº 29 de 25 de julho de 2014 do Conselho Nacional das Cidades*. Brasília, 2014.

BRIGADAS POPULARES. Disponível em: <<https://brigadaspopulares.org.br/>>. Acesso em: 20 out. 2017.

BUCKINGHAM, Shelley. La campaña OUR Waterfront: La defensa del derecho a la ciudad en Nueva York. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010. p. 229-232.

BUENO, Chris. *Ocupe Estelita: movimento social e cultural defende marco histórico de Recife*. BR: Notícias do Brasil. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v66n4/a03v66n4.pdf>>. Acesso em: 10 Nov. 2017.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. 2009. 526 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

BURUMA, Ian. *Ano zero: Uma História de 1945*. Tradução Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CAMINHO da unificação das lutas. Entrevista com Aldo Rabelo representante do PCdoB. *Movimento Popular*. Lutas populares urbanas: articulação e unificação, São Paulo, n. 1, p. 60-63, abr. 1989.

CÁRITAS BRASILEIRA. *Institucional*. Disponível em: <<http://caritas.org.br/>>. Acesso em 15 jun. 2017.

CARITAS INTERNATIONALIS. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.caritas.org/>>. Acesso em 15 jun. 2017.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais. Rio de Janeiro: interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 17 n. 1, p. 15-53, jun. 2015.

CARTA BRASILEIRA CONTRA A DESIGUALDADE E PELO DIREITO À CIDADE, 1995. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/ciudad/carta.rtf>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

CARTA DA ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em 20 mar. 2017.

CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (A-41), 1948. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em 20 dez. 2016.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.

CARTA DO RIO. Disponível em: <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1403>. Acesso em: 30 jun. 2017.

CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD (2000). Disponível em <http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/normativa/salvaguarda_es.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2016. Versão em português disponível em: <<http://saojoaodelreitransparente.com.br/laws/view/181>>. Acesso em 10 jun. 2016.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 26 jul, 2015.

CASTELLS, Manuell. *La Galaxia Internet*. Barcelona: Cultura Libre, 2001.

CAVALCANTE, Marília M. *Acessibilidade integrada: proposta de módulo de integração para avaliação, execução e implantação do Desenho Universal*, 2012 Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, 2012.

CDES. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>>. Acesso em 14 maio 2017.

CEARAH PERIFERIA. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.cearahperiferia.org.br>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

CENDHEC. *Institucional*. Disponível em: <<https://www.cendhec.org.br/>>. Acesso 4 fev. 2017.

_____. Disponível em: <<http://blogdocendhec.blogspot.com.br/>>. Acesso 4 fev. 2017.

CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES BRASIL. *CMP: um instrumento de luta dos Movimentos Populares*. São Paulo, out. 2015. Disponível em: <<http://www.cmp.org.br/component/k2/item/17-cmp-um-instrumento-de-luta-dos-movimentos-populares>>. Acesso em: 9 abr. 2017.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO CIENTÍFICA. *Fundos*. Associação Nacional do Solo Urbano; Ansur. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.pucsp.br/cedic/fundos/associacao_nacional_do_solo_urbano.html>. Acesso em 11 jun. 2017.

CIDADES ANOS 90: CATÁSTROFE OU OPORTUNIDADE? Seminário realizado pela Câmara de Comércio do Canadá, Canadian Urban Institute, Federation of Canadian Municipalities e Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Hotel Inter-Continental, Rio de Janeiro, 18 e 19 de março de 1991.

CITIES ALLIANCE. *A vez dos Alagados: A construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador*. São Paulo: Aliança de Cidades, fevereiro de 2008a.

_____. *Urbanização de favelas em foco: experiências de seis cidades*. The Cities Alliance, 2008b.

_____. *Aliança das Cidades – O que é a Aliança das cidades?* Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CA_BrazilFactsheet_Portuguese_0.pdf> Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

CITIES ALLIANCE BRAZIL. *A Aliança de Cidades no Brasil – Uma parceria de sucesso*. Disponível em: <www.citiesalliance.org>. Acesso em: 20 Ago. 2014. *CMP. Institucional*. Disponível em: <<http://www.cmp.org.br/>>. Acesso em 3 maio 2017.

COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL HÁBITAT/ OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA HIC-AL. *El Derecho a la Ciudad en el Mundo: Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México Septiembre, 2008.

COHEN, Jean. *Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias*. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 3, pp. 419-459, 2003.

COLETIVO DE DIREITOS URBANOS. *Institucional*. <<https://direitosurbanos.wordpress.com/>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

CONAM. *Institucional*. Disponível em: <http://www.conam.org.br/>. Acesso em: 3 maio 2017.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. *Entrevista com Raquel Rolnik: sistema de procedimentos especiais da ONU é “controlado para não ter efeito”*. *SUR Rev. Int. Direitos humanos*, São

Paulo, Ed V. 11, n. 20, jun. 2014. Disponível em:
<<http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/20/1007259-sistema-de-procedimentos-especiais-da-onu-e-%E2%80%9Ccontrolado-para-nao-ter-efeito%E2%80%9D>>. Acesso em: 19 maio 2016.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/>>. Acesso em: 21 dez. 2014.

CONGREGANDO Federações Estaduais. Entrevista com João Bosco representante da Conam. *Movimento Popular*. Lutas populares urbanas: articulação e unificação, São Paulo, n. 1, p. 16-25 abr. 1989.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL. Disponível em:
<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimi.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES (1979). Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10233.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

CONVERGENCE SESSION ON THE RIGHT TO THE CITY: STRATÉGIES AND PERSPECTIVES FOR GLOBAL AND REGIONAL ACTION. Fórum Social Mundial 2018, Salvador (BA), 16, nov. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. Grandezas e Limites do Manifesto. Teoria e Debates. Edição n.36. 1º de Outubro de 1997. Disponível em:
<<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/grandezas-e-limites-do-manifesto?page=full>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

_____. Resenha sobre o livro Gramsci e a Sociedade Civil, de Giovanni Semeraro. *Acessa.com mais comunic.*, Juiz de Fora, MG, 2000. Disponível em:
<<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=209>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

CUNHA, Eleonora; PINHEIRO, Marcia. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 142-146.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. (org.) São Paulo: Paz e Terra, 2002a. pp. 9-16.

_____. Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Brasil, Fondo de Cultura Económica, México, 2002b.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para Otra Lectura de la Disputa por la Construcción Democrática en América Latina. In: La Disputa Por La Construcción Democrática en América Latina. Orgs. DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. Programa

Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, 2006. Disponível em: <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

DECLARAÇÃO DA PLATAFORMA GLOBAL DO DIREITO À CIDADE: MENSAGENS FUNDAMENTAIS PARA HABITAT III NO DIA MUNDIAL HABITAT 2015. Disponível em: <<http://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/GPR2C-Declaracao-HabitatIII-portugues.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

DECLARAÇÃO DE ISTAMBUL SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis_int/onu/convencoes/Declaracao%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos-%201948.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

DECLARAÇÃO SOBRE CIDADES E OUTROS ASSENTAMENTOS HUMANOS NO NOVO MILÊNIO. Agenda Habitat para Municípios. Anexo II, p. 213. Disponível em: <<http://www.emprende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Agenda%20Habitat%20para%20Munic%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis_int/onu/convencoes/Declaracao%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos-%201948.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

DECLARACIÓN A LAS AUTORIDADES REUNIDAS EN LA XVII ASAMBLEA DE MINURV (2008). Disponível em: <<http://derechoalaciudadhic-al.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

DECLARACIÓN DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE LA XVII ASAMBLEA DE MINURVI Propuestas hacia la implementación del derecho a la ciudad en la política urbana de América Latina (2008). Disponível em: <<http://derechoalaciudadhic-al.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DECLARACIÓN DE TOLUCA PARA HABITAT III: América Latina y el Caribe. United Nations. 10-20 Abril, 2016. Disponível em: <http://www.eird.org/camp-10-15/docs/declaracion-de-toluca.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DE CARLI, Beatrice; FREDIANI, Alexandre; BARBOSA, Benedito; COMARU, Francisco; MORETTI, Ricardo. Regeneration through the 'Pedagogy of Confrontation': Exploring the Critical Spatial Practices of Social Movements in Inner City São Paulo as Avenues for Urban Renewal, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18389/dearq16.2015.10>>. Acesso em: 20 out. 2017.

DE FAZIO, Marcia Cristina. Protagonismos e Cenários dos Movimentos Sociais Globais: Atores não Estatais de Resistência e o Poder das Redes In: OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações

Internacionais, Direito e Poder – Cenários e Protagonismos dos Atores Não estatais: Volume I (org.) Unijuí, 2014. pp.323-364.

DE GRAZIA, Grazia. Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

DE GRAZIA, Grazia; RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. *Rev. Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.9, p. 11-21, jan./abr. 2003.

DELEUZE, Gilles. Conversações, 1972 – 1990. Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: Ed. 34.

DIRETRIZES INTERNACIONAIS PARA PLANEJAMENTO URBANO E TERRITORIAL. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, Nairóbi, 2015.

ECOSOC. Trabalhando com o Ecosoc. Guia para as ONG: Como obter Status Consultivo. Disponível em: <http://csonet.org/content/documents/PortuguesBooklet_High.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2017.

EL PAÍS. Fernando Carrión. La "Agenda Oculta" de Habitat III en Quito. ¿Ha roto Habitat3 con los problemas estructurales de las urbes o se ha convertido en una feria de venta de productos urbanos? 14 nov. 2016. Disponível em: https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html. Acesso em: 22 mar. 2018.

EL PUEBLO HACIA HABITAT III. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/ciudad/carta.rtf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. *O direito à moradia digna na atual Política Nacional de Habitação: atores, agentes e arenas. Avanços e Dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida*. 2016. 249 f. il. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

ENGAJAMUNDO. Institucional. Disponível em: <<http://www.engajamundo.org/>>. Acesso em: 20 maio. 2017.

ESCOBAR, Arturo. *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Envió Editores, 2010.

ESTRATÉGIA URBANO-AMBIENTAL PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. PNUMA/UN-HABITAT (Versão 12-02-04). Disponível em <<http://docplayer.com.br/10257425-Estrategia-urbano-ambiental-para-a-america-latina-e-o-caribe-pnuma-un-habitat-versao-12-02-04.html>>. Acesso em: 2 set. 2016.

ETTERN. Laboratório Estado Trabalho Território e Natureza. Disponível em: <<http://www.ettern.ippur.ufrj.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

FARIA, Lina; COSTA, Maria Conceição. Cooperação científica internacional: estilos de atuação da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, n°

1, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, pp. 159-191, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21849107>>. Acesso em: 8 jul. 2017.

FASE. Institucional. Disponível em: <<http://fase.org.br/>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

_____. Disponível em: <<http://fase.org.br/en/about-us/history/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

FERNANDES, Ana. Consenso sobre a cidade. In: ESTEVES JUNIOR, Milton; URIARTE, Urpi Montoya (Org.). *Panoramas urbanos: reflexões sobre a cidade*. Salvador: EDUFBA, 2003. p. 71-82.

_____. Duas estórias e a cidade brasileira: entre o direito e o negócio. Trabalho apresentado ao 2.º World Planning Schools Congress. Cidade do México, jul. 2006.

_____. Decifra-me ou te devoro: Urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil, In: GONZALES, Suely F. N., FRANCISCONI, Jorge Guilherme e PAVIANI, Aldo. *Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*, São Paulo, Rio e Janeiro, Livre Expressão, 2013.

_____. Urbanismo e direito à cidade como potência de construção do comum. Anais do Seminário Urbanismo na Bahia – UrbBA14.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio (Org.). *As cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 123-140.

_____. Planejamento e gestão urbana: comentários com base na experiência internacional. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)*, Belo Horizonte, ano 7, n. 39, p. 51-55, 2008.

FONTANA, Benedetto. Hegemonia e nova ordem mundial. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 113-126.

FORD FOUNDATION. Institucional. Disponível em: <<https://www.fordfoundation.org/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

FORD FOUNDATION BRAZIL. Institucional. Disponível em: <<https://www.fordfoundation.org/regions/brazil/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FÓRUM DA AMAZÔNIA ORIENTAL. Institucional. Disponível em: <<http://faor.org.br/>>. Acesso em: 2 maio 2017.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Home Page. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://forumreformaurbana.org.br>>. Acesso em: 7 maio 2017a.

_____. Ata da Reunião de Coordenação realizada no dia 26 e 27 de janeiro de 2017 no Instituto Pólis. São Paulo, 2017b. (documento fornecido pelo Instituto Pólis).

FRASER, Nancy. *Transnationalizing the Public Sphere: On the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Post-Westphalian World*, Eipcp., 2007. Disponível em: <<http://eipcp.net/transversal/0605/fraser/en>>. Acesso em: 22 jan. 2017. (não paginado).

FREDIANI, Alexandre; DE CARLI, Beatrice. *Insurgent Regeneration: Spatial Practices of Citizenship in the Rehabilitation of Inner-City São Paulo*, *GeoHumanities*, 2:2, 331-353, DOI: 10.1080/2373566X.2016.1235984, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/2373566X.2016.1235984>>. Acesso em: 20. Out. 2017.

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.bentorubiao.org.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Plataforma Nacional: Trabalho, Terra e Liberdade*. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/plataformaeleitoral.pdf>>. Acesso em: 11. jun. 2017.

FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURDO. *Institucional*. Disponível em: <<http://rosaluxspba.org/quem-somos-2/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

FUNDACIÓN AVINA. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.avina.net/avina/pt/listado-paises/brasil/>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

FUNDES. *Institucional*. Disponível em: <<http://fundes.org/historia/>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

GODOY, Amália Golberg. *O Clube de Roma - Evolução histórica*. Disponível em: <<http://amaliagodoy.blogspot.com/2007/09/desenvolvimento-sustentvel-evolu.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

GOHN, Maria da Glória. *Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013.

GOMES, Francisco Donizete. *Direito Fundamental Social à Moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. 2005. 147f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13076/000637931.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. *Atuação das ONGs em Habitação-Ambiente-Cidadania* In: GORDILHO-SOUZA, Ângela (Org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: FAUFBA, 1997, pp.201-224.

GRAMSCI, Antonio. *Cuadernos de La Cárcel*. Edición crítica del Instituto Gramsci. Traducción Ana María Palos, revisada por José Luiz Gonzáles. México, DF: Ediciones Era, 1981. Tomos 1 e 2. Cadernos 1-5.

_____. _____. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. Volume 3.

_____. _____. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. Volume 1.

_____. *Notas sobre Maquiavelo, la política y el estado moderno*. Tradução e notas José Arié. Madrid: Edición Nueva Visión, 1980.

GRANTS DATABASE - HOME / FORD FOUNDATION. Disponível em: <<https://www.fordfoundation.org/work/our-grants/grants-database/>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

GRAZIA, Grazia de. Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

_____. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia M. (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002. p. 15-38.

GUIMARÃES, Gonçalo. Istambul e a bagagem acumulada. In: GORDILHO-SOUZA, Ângela (Org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: FAUFBA, 1997. p. 39-50.

GUIMARÃES, Juarez. A estratégia da Pinça. *Teoria e Debates*, São Paulo, Edição 12, 30 novembro, 1990. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/estrategia-da-pinca?page=full>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. Culturas Brasileiras da Participação Democrática in: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*, São Paulo: Cortez, 2009. p. 13-26.

GUSSO, Jose Ramon. *Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana*. 2012. 359 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/100526/310842.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37. 23 a 27 maio 2013, Águas de Lindóia. Anais... Águas de Lindóia, 23 a 27 maio 2013.

_____. Pelas ruas e gabinetes: amplificando os *frames* da Reforma Urbana no Brasil. Trabalho apresentado no 5º Congresso Uruguaio de Ciência Política, “¿Qué ciência política para Qué democracia? Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo, 7-10 de outubro de 2014. (não paginado).

GRUPO NUEVA. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.gruponueva.cl/es>>. Acesso em 18 jun. 2017.

HABERT, Nadine. *A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira*. São Paulo: Ática, 1996.

HABITAT FOR HUMANITY. *Institucional*. Disponível em: <<https://www.habitat.org/lac-es>>. Acesso em 8 jul. 2017.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION. *Cidades para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade*. Ana Sugranies e Charlotte Mathivet Editoras. Santiago do Chile, 2010.

_____. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.hic-gs.org/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.hic-gs.org/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION AMÉRICA LATINA. Disponível em: <<http://www.hic-al.org/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. *Institucional*. Disponível em: <<http://habitatbrasil.org.br/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

HARRIS, María Cristina. Juegos Olímpicos de Beijing 2008. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiências*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010a. p. 179-182.

_____. Mumbai, India: la lucha de los movimientos de “pavement dwellers” en Mumbai, India. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiências*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010b. p. 150-154

_____. La amenaza de expulsión de los habitantes Isla Gazirat al-Dhahab, El Cairo, Egipto. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiências*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010c. p. 193-196.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, ano XVI, n.39, 1996 (1989). p.48-64.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. Resgatar o capitalismo dos capitalistas e de sua ideologia falsária. [S.l.], 2009a. Disponível em: <<http://davidharveyemportugues.blogspot.com.br>>. Acesso em: 4 nov. 2012.

_____. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009b.

_____. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. O Direito à Cidade. In: *Revista Piauí*, nº 82, julho de 2013a. (não paginado)

_____. A liberdade da cidade. In: MARICATO et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo: Carta Maior, 2013b. p.27-34.

_____. Entrevista a David Harvey sobre Gentrificación: “Habitat III tiene una posición neoliberal” concedida a Marc Marti y Mónica Salazar em 26 de janeiro de 2016, 2016.

HARVEY, David et al. *Occupy: movimentos de protestos que tomaram as ruas*. Tradução João Alexandre Pechanski. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2012.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea; TABAC, Jana. *Organizações internacionais: história e práticas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HIDALGO, Rodrigo; JANOSCHKA, Michael. La Ciudad Neoliberal: Estímulos de Reflexión Crítica. In: HIDALGO, Rodrigo; JANOSCHKA, Michael. (eds.) La Ciudad Neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. p.7-32.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013a.

_____. Palestra proferida por James Holston, na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia – UFBA, Nov. 2013b.

IAB-SP. Quitandinha +50 São Paulo: gestão das cidades. Vitruvius, 29/05/ 2013. Disponível em: <http://vitruvius.com.br/jornal/news/read/1633>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Notícias de Q + 50 SP - 27/05. Disponível em: <http://www.iab.org.br/q50/lista/268>>. Acesso em: 10 set. 2017.

IBAS: ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL. *Institucional*. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>. Acesso em: 22 ago. 2014.

IBDU. *Institucional*. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

INSTITUTO CULTIVA. Blog de Esquerda em esquerda. Para não dizer que não falei de movimento sociais de BH. Belo Horizonte, 9 set. 2009. Disponível em: <http://rudaricci.blogspot.com.br/2009/09/para-nao-dizer-que-nao-falei-de.html>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

INSTITUTO PÓLIS - INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. Pólis 25 anos: utopia e direitos: A cidade em movimento. -- São Paulo: Instituto Pólis, 2015. 79p.

INSTITUTO PÓLIS. *Institucional*. Disponível em: <http://polis.org.br/projetos/plataforma-global-pelo-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

_____. *Institucional*. São Paulo, 2017. Disponível em: http://polis.org.br/institucional/#page_o-que-e-o-polis>. Acesso em: 11 jun. 2017.

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social. *Home page*. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://intervozes.org.br/articulacoes/coordenacao-dos-movimentos-sociais-cms/>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS. Disponível em: <http://www.habitants.org/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

IPEA. Desafios do desenvolvimento. Ano 7. Edição 59 – (2010). Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1281:rportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 10 out. 2016.

ISSUE PAPER 1: Cidades Inclusivas. Documentos Temáticos da Habitat III. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/5c871aa508c011d103ab4ddd69018eedb7c50c09?vid=580428&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 31 Mai. 2016.

ISSUE PAPER 3: Cidades mais seguras. Documentos Temáticos da HABITAT III. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/377208b3c5a0978e950658dcbbc3755dd6aa311d?vid=580431&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 4 Jun. 2016.

ISSUE PAPER 6: Governança Urbana. Documentos Temáticos HABITAT III. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/4523a6fac56af3494529ad054e4a7c819d9b85b5?vid=580436&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 4 Jun. 2016.

ISSUE PAPER 12: Desenvolvimento Econômico Local. Documentos Temáticos da HABITAT III. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/d43bb14aba605a53354ec759a5ce54855ff4f43e?vid=580453&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 11 Jun. 2016.

ISSUE PAPER 15: Resiliência urbana. Documentos Temáticos da HABITAT III. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/948dcc44e295ba202b06934974d2a68199390a66?vid=580456&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 11 Jun. 2016.

ISSUE PAPER 17: Cidades, mudanças climáticas e a gestão de riscos de desastres. Documentos Temáticos da HABITAT III. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/0cb9456f90b451113fed7218b0581a50ffb6f5cf?vid=580465&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 11 Jun. 2016.

ISSUE PAPER 21: Cidades Inteligentes. Documentos Temáticos da HABITAT III. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/7cab8d607dff68f07513d59fdcf29a241babe1?vid=581165&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 12 Jun. 2016.

ITAMARATI. Institucional. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf>. Acesso em: 10 maio 2017.

IVO, Anete. Agências Multilaterais de Desenvolvimento e Comunidades Epistêmicas In: IVO, Anete. *A Reinvenção do Desenvolvimento: Agencias Multilaterais e Produção Sociológica*. Salvador: Edufba, 2016.

JOUFFE, Yves. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010. pp. 45-58.

KINGDON, John W. How Does a Idea's Time Come? In KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. €2nd Edition. Longman Classics in Political Science. Longman, 2011. p. 1-20.

KLINTOWITZ, Danielle. Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. 2015. 256 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LANNA JUNIOR, Mário Cleber Martins (compilação), *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*, Secretaria de Direitos Humanos/Secretaria nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Brasília, 2010.

LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, 2015, p. 157-187.

LEFEBVRE, Henri. El urbanismo de hoy. Mitos y realidades. In: GAVIRIA, Mario. *De lo rural a lo urbano* (Antologia). Trad. Javier González-Pueyo. Barcelona: Ediciones Península, 1973. p. 205-214. Edição original publicada por Éditions Anthropos, Paris, 1970.

_____. *O direito a cidade*. Trad. Rubens E. Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. *A revolução urbana*. Trad. Sergio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEVENZON, Fernanda; TEDESCHI, Sebastian. El Derecho a la Ciudad em las Reformas Legales de Algunos Países de América Latina. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.85-114.

LIGOURI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). *Dicionário Gramsciano*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. 2016. 329 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. 329p.

LIMA, Fabio J. M. *Percursos profissionais: Arquitetos e Urbanistas, a contribuição para a teoria e a prática no Brasil, 1920-1960: Olhares de engenheiros, arquitetos e outros planejadores, Francisco Baptista de Oliveira e a organização do Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo em 1941, no Rio de Janeiro. I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (I ENANPARQ)*, 2010. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/34/34-214-1-SP.pdf>>. Acesso em: 12 Mar. 2018.

LIMA JUNIOR, Pedro. *Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”: deslocamentos espaciais e atribuições de sentidos na teoria de planejamento urbano*. 2003. 270 f. Tese - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/ UFRJ, Rio de Janeiro.

LUGAR COMUM. Grupo de Pesquisa Lugar Comum. Universidade Federal da Bahia. *Plano de Bairro de Saramandaia*, 2018.

MARCUSE, Peter. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010. pp.91-104.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana e hegemonia popular. *Revista da Ansur*, São Paulo, n. 21, p. 21-22, jan. 1995.

_____. Contradições e avanços da Habitat II. In: GORDILHO-SOUZA, Ângela (Org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: FAUFBA, 1997. p. 21-38.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. *Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades*. São Paulo, nov. 2005. p. 1-14. Disponível em:

<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_questaofundiaria.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Boletim da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – Anpur, n.3, 2006.

MATTEDI, Maria Raquel. *As invasões em Salvador: uma alternativa habitacional*. Salvador, 1978. 200 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal da Bahia.

MCFARLANE, Colin. *Transnational development networks: bringing development and postcolonial approaches into dialogue*. *The geographical journal*, 172 (1). 2006. p. 35-49.

MEDEIROS, Marcelo. TD 0852 - *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4106>. Acesso em: 18 nov. 2016.

MEMÓRIAS DA DITADURA. Disponível em <<http://memoriasdaditadura.org.br/partidos-politicos/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

MEMÓRIA FSM: Repositório Digital do Fórum Social Mundial. Disponível em: <<http://memoriafsm.org/page/edicoes>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

MENEZES, Diego. Capacidade deliberativa e articulação política dos Conselhos Gestores: um estudo sobre o Conselho Estadual das Cidades da Bahia. 2015 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

MINURVI. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.minurvi.org/>>. Acesso em: 9 set. 2016.

MLB. *Institucional*. Disponível em: <<https://www.mlbbrazil.org>>. Acesso em 14. jun. 2017.

MNLM. *Institucional*. Disponível em: <<http://mnlmsm.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-141.

MOURA, Suzana. *Cidades Empreendedoras, Cidades Democráticas e Redes Públicas: Tendências à Renovação na Gestão Local*. 1997. 254 f. Tese - Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia.

MOVIMENTO PASSE LIVRE – SÃO PAULO. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo: Carta Maior, 2013. p.13-18.

MTST BRASIL. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.mtst.org/>>. Acesso em: 6 maio. 2017.

_____. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.mtst.org/mtst/um-grito-por-dignidade-conheca-a-ocupacao-povo-sem-medo-sao-bernardo-do-campo/>>. Acesso em: 18 Mar. 2018.

NADER, Lucia. O Papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, nº7, Ano 4, 2007.

NGO BRANCH - Department of Economic and Social Affairs. Disponível em <<http://csonet.org/index.php?menu=145>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Rev Bras Ciênc Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, 2003a.

_____. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a Politização. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b.p.215-233.

NOVA AGENDA URBANA. Tradução para língua portuguesa em conformidade com o Novo Acordo Ortográfico e com vocabulário técnico utilizado no continente Africano e Europeu. UN-HABITAT, 2016.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais/Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Christovão, Patrícia Ramos Novaes, organizadores. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

_____. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrololes.net/>>. Acesso em 4 mai. 2017.

OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID. Introducción. In: OBSERVATÓRIO METROPOLITANO DE MADRID. *El mercado contra la ciudad*. Globalización, Gentrificación y políticas urbanas. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015. p. 17-26. Disponível em: <<https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/El%20mercado%20contra%20la%20ciudad%20-%20Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

OCUPE ESTELITA: o movimento de uma cidade contra as empreiteiras. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ocupe-Estelita-o-movimento-de-uma-cidade-contra-as-empreiteiras/4/31086>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEC, Cibele (Org.). *Hegemonia à avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-28.

OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEC, Cibele (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Internacionais, Direito e Poder – Cenários e Protagonismos dos Atores não Estatais: Volume I (org.) Unijuí, 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/centro_informacao/default.asp>. Acesso em: 10 jan. 2016.

OSÓRIO, Letícia. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

_____. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad In: COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL HÁBITAT/ OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA HIC-AL. *El Derecho a la Ciudad em el Mundo: Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México Septiembre, 2008.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIIS. Disponível em: <www.bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2013/12/1966-Pacto-Internacional-sobre-os-Direitos-Econômicos-Sociais-e-Culturais.pdf>. Acesso em: 30 out. 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Disponível em <<http://www.pt.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

PATEL, Sheela; BURRA, Sundar; D'CRUZ, Celine. Slum/Shack Dwellers International (SDI) – foundations to treetops, *Environment&Urbanization* Vol 13 No 2 October 2001. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/095624780101300204>. Acesso e: 21 Mar. 2018.

PITHOUSE, Richard. Abahlali base Mjondolo y la lucha popular por el derecho a la ciudad en Durban, Sudáfrica. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiências*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010. p. 141-150.

PLÁN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Disponível em: <<http://segib.org/wp-content/uploads/Programa-Accion-CHILE.pdf>>. Acesso em: 10 maio. 2016.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. Disponível em: <<http://www.plataformadh.org.br/>>. Acesso em: 8 jul. 2017).

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. Documento orientador - Organização e mobilização da plataforma global pelo direito à cidade: plano de ação e eixos temáticos.

Disponível em <<http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes/?lang=pt>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Dados sobre os participantes no Encontro Nacional sobre Direito à Cidade. Disponível em <<http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes/?lang=pt>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. *Home page*. Disponível em <<http://www.righttothecityplatform.org.br/sobre-o-direito-a-cidade/?lang=pt>>. Acesso em: 04 maio. 2017.

POLICY PAPER 1. Right to the City and Cities for All. Disponível em: <<https://www.habitat3.org/bitcache/c6ab256c94e1212a2f9f629a655ba5cf5e6a4312?vid=572970&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 25 Jun. 2016.

PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS. SEMINÁRIO NACIONAL DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, 2010. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <<http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf>>. Acesso em 4 jul. 2017.

PROTOCOLO DE REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (B-31)"PROTOCOLO DE BUENOS AIRES", 1967. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-31_protocolo_de_buenos_aires.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PROTOCOLO DE REFORMA DA CARTA DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS "PROTOCOLO DE CARTAGENA DAS ÍNDIAS", 1985. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-50.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PROTOCOLO DE REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (A-56) "PROTOCOLO DE WASHINGTON", 1992. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_a-56_protocolo_de_managua.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PROTOCOLO DE REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (A-56) "PROTOCOLO DE MANAGUA", 1993. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_a-56_protocolo_de_washington.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PURCELL, Mark. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. In: *GeoJournal* nº 58, Kluwer Academic Publishers, 2002.

_____. Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City. *JOURNAL OF URBAN AFFAIRS*, Volume 36, Número 1, pp. 141–154, 2013.

REBOUÇAS, Thais. Costurando escalas: 7ª etapa de recuperação do Centro Histórico de Salvador, Programa Monumenta e BID. 2012. 152 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA A MORADIA ADEQUADA. Institucional. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

REIS, Daniel Aarão. *O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses, perspectivas*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/culturaspoliticas/files/daniel4.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III. Relatório brasileiro para o Habitat III / relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.139 p.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO. SEGUNDA CONFERÊNCIA MUNDIAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE OS ASSENTAMENTOS HUMANOS - (HABITAT II), ISTAMBUL, 1996.

REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT II) (1996). Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

REPORT OF THE WORLD CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL WOMEN'S YEAR. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2015.

RESISTÊNCIA URBANA. Disponível em: <https://www.facebook.com/pg/ResistenciaUrbanaFrenteNacionaldeMovimentos/about/?ref=page_internal>. Acesso em: 20 out. 2017.

RESOLUTION 1996/31. Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL EL 25 DE SEPTIEMBRE DE 2015 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/70/L.1)] 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em: 20 mar. 2018.

REVISTA FORUM. Disponível em <<https://www.revistaforum.com.br/remarcado-o-show-de-caetano-em-apoio-ao-mtst-e-ocupacao-povo-sem-medo/>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

RIBEIRO, Ana Clara T. Sujeito Corporificado e Bioética: Caminhos da Democracia. Revista Brasileira de Educação Médica, n.82. Rio de Janeiro, v .24, no 1, jan/abr. 2000.

_____. Por uma Sociologia do Presente: ação, técnica e espaço. Vol. 2. Rio de Janeiro: Letra capital, 2013.

RIBEIRO, Isabela Ramos; SIMIONATTO, Ivete. Estado, mercado e hegemonia burguesa na política urbana brasileira. Argumentum, Vitória (ES), v. 7, n.2, p. 59-73, jul./dez. 2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar; SANTOS JUNIOR, Orlando. O Fórum Urbano Mundial e o Fórum Social Urbano na Perspectiva do Direito à Cidade. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1317%3Ao-forum-urbano-mundial-e-o-forum-social-urbano-na-perspectiva-do-direito-a-cidade&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt>. Acesso em: 04 out. 2016.

RODRIGUES, Gilberto. Organizações Internacionais. São Paulo: Moderna, 2014.

RODRÍGUEZS, Maria Clara; CANESTRARO, Maria Laura; LÜCKEN, Marianne. Sobre derrotas y conquistas en el ejercicio del derecho a la ciudad: reflexiones a partir de experiencias recientes en ciudades de Argentina, In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.) *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition (HIC). Santiago do Chile, 2010. p. 183-192.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. Palestra proferida na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia para o lançamento do livro Guerra de Lugares, em 22 de agosto de 2016.

ROLNIK, R. et al. Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORÉ, Caio; SHIMBO, Lucia; CRUZ, Maria Beatriz (Orgs.). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, 391-416.

RUMO à Central de Movimentos Populares. Entrevista com Pedro Pontual, representante da Anampos. Movimento Popular. *Lutas Populares urbanas: articulação e unificação*, São Paulo, n. 1, p. 7-15, abr. 1989.

SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir. Balanço do Fórum e do Outro Mundo Possível. Carta Maior. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Balanco-do-Forum-e-do-outro-mundo-possivel/2/14925>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

SÁNCHEZ, Fernanda. A Reinvenção da Cidade para o Mercado Mundial. Chapecó: Argos, 2003.

SANTOS-ROCHA, Ednéia Silva. A Fundação Ford e o fomento para instituições estratégicas e lideranças acadêmicas no Brasil: análise sobre a parceria com a Fundação Getúlio Vargas. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. Campinas, SP, 2015. 230p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. *Metrópole Corporativa Fragmentada: O Caso de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009. (Cadernos do FNUR, 1).

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito à cidade na Constituição de 1988: legitimidade e eficácia do plano diretor*. São Paulo: PUC, 1995.

_____. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. *Cadernos de Pesquisa do CEBRAP*, São Paulo, n. 7, p. 65-80, 1997.

_____. A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. 2003. 545p. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, 2003.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Diálogos, propostas, histórias para uma cidadania mundial. Santiago, CH, 2009. p. 259-270. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

SCHASBERG, Benny. Estatuto da Cidade, EIV e a Gestão Democrática no Planejamento Urbano. Texto elaborado para o Seminário “Estudo de Impacto de Vizinhança – e a lei do EIV em Porto Alegre”. Porto Alegre, Secr. do Planej. Municipal/ MPE Rio Grande do Sul, 2011. (mimeo) Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/bennyschasberg-eiv_e_ec_.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

SDI. Disponível em: <<http://skoll.org/organization/slum-dwellers-international/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SDI. *Institucional*. Disponível em: sdinet.org. Acesso em: 21 mar. 2018.

SELVIP. *Institucional*. Disponível em: <<http://selvip-america.blogspot.com.br/>>. Acesso em 4 abr. 2017.

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____. Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis. Aparecida: Ideias e Letras, 2006.

SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. 2003. 143 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) -- Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, Ana Amélia da. *Reforma urbana e direito à cidade*. São Paulo: Instituto Pólis, 1991. v. 1.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-186.

SILVA, Vania Sandeleia Vaz da. A Concentração geográfica da Sociedade Civil Global: análise da distribuição das sedes das organizações não governamentais credenciadas para as conferências sociais globais da Organização das Nações Unidas (1992-1996) e para as conferências da Organização Mundial do Comércio (1996-2005). 2011. 219p. Tese. Doutorado em Ciência Política) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, Marcelo Kunrath; RUSKOWSKI, Bianca. Condições e mecanismos do engajamento militante: um modelo de análise. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21. Brasília, setembro - dezembro de 2016, pp 187-226. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220162106>>. Acesso em: 12. Out. 2017.

SITE NÃO OFICIAL DA RELATORIA ESPECIAL DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA. Disponível em: <www.direitoamoradia.org>. Acesso em: 26 fev. 2015.

SOUZA, Claudio André. Fora das ruas e dentro da universidade: um estudo sobre as mobilizações do Diretório Central dos Estudantes da UFBA (2007-2014). III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas - ST 04 - Movimentos sociais em interação com o Estado: dinâmicas e efeitos, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 71, p. 63-83, enero-jun 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n71/n71a04.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella; TRINDADE, Thiago. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*, vol.18, n.2, Campinas, Nov. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200007>. Acesso em: 15 out. 2017.

TAVARES, Ricardo Neves. *As Organizações Não Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

TERRA DE DIREITOS. *Institucional*. Disponível em <<http://terradedireitos.org.br>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

TERRA LIVRE – MOVIMENTO POPULAR DO CAMPO E DA CIDADE. *Novo site da resistência urbana*. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://terralivre.org/2013/03/novo-site-da-resistencia-urbana/>>. Acesso em: 11 maio. 2017.

THE GLOBAL NETWORK OF CITIES. Disponível em: <www.uclg.org/en/organisation/aboutgovernments>. Acesso em: 22 ago. 2014.

THE HISTORY OF HABITAT. Disponível em: <www.habtat.org/how/historytext.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2014.

THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING (ART. 11 (1)). CESCR GENERAL COMMENT 4 (1991).

Disponível em:

<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument#*%20Contained%20i](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument#*%20Contained%20i)>. Acesso em: 4 nov. 2015.

THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING (ART. 11 (1)): FORCED EVICTIONS. GENERAL COMMENT 7 (1997). Disponível em:

<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/959f71e476284596802564c3005d8d50?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/959f71e476284596802564c3005d8d50?OpenDocument)>. Acesso em: 4 nov. 2015.

THE VANCOUVER ACTION PLAN. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/vp-f.htm>>. Acesso em: 22 Dez. 2014.

THE VANCOUVER DECLARATION ON HUMAN SETTLEMENTS. Disponível em:

<www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1209>. Acesso em: 20 ago. 2014.

TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, Ano XI, n.1, p. 19-42, jan./abr. 1997.

A TRAMITAÇÃO DOS ATOS INTERNACIONAIS NO CONGRESSO NACIONAL. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/copy_of_portas-abertas-1/Palestra9.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2014.

TRATADO POR CIDADES, VILAS E POVOADOS JUSTOS, DEMOCRÁTICOS E SUSTENTÁVEIS (1992). Disponível em: <http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-questao_urbana.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

UMA AVALANCHE de ocupações de terra. Entrevista com Luis Paulo Ferreira representante da Ansur. *Movimento Popular*. Lutas populares urbanas: articulação e unificação, São Paulo, n. 1, p. 46-52, abr. 1989.

UN.E/2015/INF/5. List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2015. Disponível em:

<<http://csonet.org/content/documents/2015%20Inf%20list.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

UN-HABITAT. Institucional. Disponível em: <www.unhabitat.org/about-us/>. Acesso em: 3 set. 2014.

_____. *Institucional*. Disponível em: <<https://unhabitat.org>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

UNMP. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.unmp.org.br/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

UNOPS-BR. *Institucional*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/unops/>>. Acesso em: 9 jul. 2017).

UOL NOTÍCIAS. Governo de SP troca 2.400 moradias por fim de ocupação no ABC. São Paulo, 20/ 03/ 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/03/20/sp-troca-24-mil-moradias-por-fim-.de-ocupacao-no-abc.htm>. Acesso em: 20 Mar. 2018.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? In: Planejamento de Territórios: ensaios sobre a desigualdade. Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/281/91#page=12>>. Acesso em: 6 Nov. 2017.

_____. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.B.F., VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-101.

_____. Quando a Cidade vai às Ruas. In: Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. Conferência proferida no Seminário Urbanismo na Bahia – UrbBA16 realizado na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana (BA), 2016.

VAZ, Lilian F. A “Culturalização” do Planejamento e da Cidade: novos modelos? In FERNANDES, A.; JACQUES, P B. (Org.). Territórios Urbanos e Políticas Culturais. Cadernos PPG – AU/FAUFBA Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Ano 2, número especial. Salvador: PPGAU/ FAUFBA, 2004. p.31-42.

VISENTINI, Paulo F. A projeção internacional do Brasil (2013-2012). Rio de Janeiro: Elsevier: 2013, p.111-148.

VITALE, Denise. Democracia Global e Movimentos Indígenas na Cooperação Sul-americana: Um Olhar para as Comunidades Amazônicas. In: VITALE, Denise; KRAYCHETE, Elsa. (Orgs). O Brasil e a Cooperação Sul-Sul, 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2016. p.49-70.

VIVA IDEA. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.vivaidea.org/sobre-viva>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

VIVA TRUST. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.vivatrust.com/page/es-creacion-br-de-vivatrust>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

VIVEIROS, Liana. *Cidades estrategicamente planejadas no Brasil*: Rio de Janeiro, Fortaleza, Juiz de Fora e Nova Iguaçu. 2005. 285 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

_____. *Conselho Estadual das Cidades da Bahia*: experiência e aprendizado de participação política na afirmação do direito à cidade. Trabalho apresentado no Seminário Urbanismo na Bahia - UrbBA16, Feira de Santana, 2016.

_____. *Mobilização Internacional pelo Direito à Cidade: Articulação da Sociedade Civil Brasileira para a Conferência Habitat III. IV Semana Baiana de Relações Internacionais: Entre a globalização e a geopolítica*, Salvador, 2016.

WE EFFECT. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.weeffect.org/es/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

WEIGO. *Institucional*. Disponível em <<http://www.wiego.org/>>. Acesso em: 10 maio. 2017.

WHITAKER, Francisco. Procurando Entender: Estantes do Chico Whitaker. Entrevista com Francisco Whitaker, secretário-executivo da Comissão Brasileira de Justiça e Paz. Disponível em:

<<http://chicowhitaker.net/estante.php?cod=18&recordID=%3Cstrong%3EO%20que%20s%3%A3o%20estas%20estantes?%3C/strong%3E>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e Literatura*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. (1ª edição de 1971).

APÊNDICE A - LISTA DOS ENTREVISTADOS

NOME	ORGANIZAÇÃO/ INSTITUIÇÃO
Alberto Saldanho	Engajamundo
Alexandre Apsan Frediani	HIC
Ana Claudia Rosbach	Cities Alliance
Andréa Barbosa	MTST – Ocupação Povo sem Medo
Antônio Ezequiel de Moraes	MNLM
Claudio Acioly	UN-HABITAT
Ernesto Pereira Galindo	IPEA
Guilherme Castro Boulos	MTST
João Pereira Oliveira Junior	CONAM
Oscar Fergütz	Fundação Avina
Evanildo Barbosa da Silva	FASE
Evaniza Lopes Rodrigues	UNMP
Henrique Botelho Frota	IBDU
Isabella Gonçalves Miranda	Brigadas Populares
Letícia Marques Osório	Fundação Ford
Marli Aparecida Carrara Verzeznassi	UNMP
Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini	Instituto Pólis
Socorro de Paula Barbosa Rodrigues Leite	HPH Brasil
Ubiratan Félix	Fisenge e MDT
Wagner Moreira Campos	MSTB
Wellington Bernardo	MLB