



# Direito à cidade e hegemonia

Movimentos, Articulações e Disputas no Brasil e no Mundo

Liana Viveiros



# **Direito à cidade e hegemonia**

Movimentos, Articulações e Disputas  
no Brasil e no Mundo

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

*João Carlos Salles Pires da Silva*

Vice-reitor

*Paulo Cesar Miguez de Oliveira*

Assessor do reitor

*Paulo Costa Lima*



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL

DA BAHIA

Diretora

*Flávia Goulart Mota Garcia Rosa*

Conselho Editorial

*Alberto Brum Novaes*

*Angelo Szaniecki Perret Serpa*

*Caiuby Alves da Costa*

*Charbel Niño El-Hani*

*Cleise Furtado Mendes*

*Evelina de Carvalho Sá Hoisel*

*Maria do Carmo Soares de Freitas*

*Maria Vidal de Negreiros Camargo*



FACULDADE DE ARQUITETURA

Diretora

*Sérgio Kopinski Ekerman*

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Coordenador

*Nivaldo Viera de Andrade Junior*

Conselho Editorial

*Ana Maria Fernandes*

*Angela Maria Gordilho Souza*

*Antônio Heliodoro Lima Sampaio*

*Any Brito Leal Ivo*

*(Vice-Coordenação Editorial)*

*Arivaldo Leão de Amorim*

*Felipe Tavares da Silva*

*Gilberto Corso Pereira*

*Jose Carlos Huapaya Espinoza*  
*(Coordenação Editorial)*

*Pasqualino Romano Magnavita*

*Márcia Genésia de Sant'Anna*

*Marcio Cotrim Cunha*

*Mário Mendonça de Oliveira*

*Paola Berenstein Jacques*



ANPUR

Diretoria 2019-2021

Presidente

*Márcio Moraes Valença - PPEUR e PPGAU/UFRN*

Secretária-Executiva

*Sara Raquel Fernandes Queiroz Medeiros*

*PPEUR/UFRN*

Secretária-Adjunta

*Camila D'Ottaviano - PPGAU/FAUUSP*

Diretoria

*Carolina Pescatori Cândido Silva - PPG-FAU/UnB*

*Fernanda Ester Sanchez Garcia - PPGAU/UFF*

*Fernando Cezar de Macedo Mota - IE/Unicamp*

*Ivo Marcos Theis - PGDR/FURB*

Conselho Fiscal

*Cristina Pereira de Araújo - MDU/UFPE*

*João Bosco Moura Tonucci Filho - Cedeplar/UFMG*

*Juliano Pamplona Ximenes Ponte - PPFau-FAU/UFPA*

Suplentes

*Inês Martina Lersch - PROPUR/UFRRS*

*Marcos Barcellos de Souza - PPG PGT/UFABC*

*Pedro Araújo Pietrafesa - MDPT/PUC-GO*

Liana **Viveiros**

# **Direito à cidade e hegemonia**

Movimentos, Articulações e Disputas  
no Brasil e no Mundo

Salvador | Belém  
EDUFBA – PPGAU FAUFBA – ANPUR  
2020

2020, Liana Viveiros.  
Direitos para esta edição cedidos à Edufba.  
Feito o Depósito Legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990,  
em vigor no Brasil desde 2009.

Projeto gráfico: *Angela Garcia Rosa*  
Capa e diagramação: *Igor Almeida*  
Imagem da capa: *Maria Alice Cavalcante*  
Revisão e normalização: *Tikinet*

Sistema Universitário de Bibliotecas – UFBA

---

Viveiros, Liana.

Direito à cidade e hegemonia : movimentos, articulações e disputas no Brasil e no Mundo / Liana Viveiros.

- Belém: ANPUR : Salvador : EDUFBA, PPGAU, 2020.

402 p.

Inclui caderno de mapas.

ISBN: 978-65-5630-115-0

1. Política urbana. 2. Planejamento urbano. 3. Direito urbanístico. 4. Direito à cidade. 5. Hegemonia.

I. Título.

CDU – 711.4

---

Elaborada por Jamilli Quaresma CRB-5: BA-001608/O

Editora afiliada à



EDUFBA  
Rua Barão de Jeremoabo, s/n, Campus de Ondina,  
40170-115 Salvador-BA Brasil  
Tel: 55 (71) 3283-6164  
[www.edufba.ufba.br](http://www.edufba.ufba.br) | [edufba@ufba.br](mailto:edufba@ufba.br)

PPG-AU FAUFBA  
Rua Caetano Moura, 121, Federação  
40210-905 / Salvador-BA / Brasil  
Tel: 55 (71) 3283-5900

Às pessoas e coletivos em luta pela  
democracia e pelo direito à cidade.



## Agradecimentos

Muitas pessoas estiveram ao meu lado desde a pesquisa da tese até a concretização deste livro, uma experiência intensa no trânsito entre prazer e inquietude em tempos de crise política, econômica e sanitária, de afronta à democracia e à política urbana, fortemente atacada nos seus princípios, diretrizes e instrumentos, evidenciando suas fragilidades. Elaborado nessa conjuntura de adversidade e regressão, este trabalho se nutre da esperança de contribuir com as necessárias reflexões sobre a trajetória da política urbana no Brasil e, propriamente, sobre a nossa práxis.

Agradeço especialmente a Ana Fernandes, orientadora da tese que resultou neste livro, pelos muitos anos de amizade, afetos e aprendizados, e a Ângela Franco, coorientadora da tese e amiga, pelas orientações e boas conversas. Agradeço à banca examinadora da tese pelas contribuições: a Benny Schvarsberg, as delicadas provocações; a Alexandre Frediani, os apontamentos sobre a metodologia; a Denise Vitale, a possibilidade de esclarecer conceitos das Relações Internacionais, e a Ângela Gordilho, pelas reflexões sobre a política habitacional.

Manifesto meu imenso agradecimento às pessoas que se dispuseram a conceder entrevistas para a pesquisa. Além dos diversos olhares sobre o direito à cidade colhidos e das pistas para entender a complexidade das disputas pelo direito à cidade, com elas consegui renovar minhas energias nesses tempos desalentadores e, por elas, reafirmo aqui o meu compromisso ético-político com a produção de um conhecimento implicado na ação política transformadora.

Durante a pesquisa, a participação no Grupo de Pesquisa Lugar Comum trouxe a oportunidade de refletir sobre a conjuntura e de aprofundar a discussão sobre o direito à cidade como dimensão teórica e como práxis dos agentes sociais. Agradeço por poder desfrutar dos muitos aprendizados conjuntos. Registro ainda meu agradecimento à equipe do Grupo de



Pesquisa DCidade, por compartilhar reflexões nesses tempos difíceis e poder coletivamente fermentar esperanças.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e à Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) pelo apoio na publicação deste livro. Também, à equipe da EDUFBA, especialmente a Flávia Goulart Rosa, pelo costumeiro cuidado editorial.

Dirijo meus afetuosos agradecimentos a Alana Miranda, Fábio Lima e Priscila Prata pelo atencioso apoio à pesquisa documental e sistematização de informações, e a Rebeca Bulhões e Camille Lordelo, pelo cuidado e sensibilidade no desenho dos diagramas. Agradeço a Adriana Lima, amiga e companheira nas reflexões sobre conflitos urbanos, pela leitura e pelas contribuições.

Agradeço a minha muito rara família, particularmente a minha mãe, Eliana; a Lena, Luís, Chancko, Patrícia e Morena, muito presentes durante a preparação do livro, apesar do distanciamento. A Chico, Dan e Tuca por estarmos nessa “embolada” e por contar com os afetos, saberes e fazeres de cada um de vocês neste livro.

## Sumário

|  |           |
|--|-----------|
| Prefácio   | 13        |
| Apresentação   | 17        |
| Direito à cidade e hegemonia: caminhos para uma práxis urbana                  | 19        |
| Um campo de disputa, um direito em disputa                                     | 21        |
| Disputa de hegemonia pelo direito à cidade                                     | 27        |
| Esferas e meios de disputa de ideias sobre cidade e política urbana            | 37        |
| Movimento do pensamento e movimento das forças em ação:                        |           |
| categorias de análise das disputas de hegemonia pelo direito à cidade          | 42        |
| Pesquisa urbana como práxis política   | 47        |
| <b>Parte I: Construção do direito à cidade como projeto político no Brasil</b> | <b>51</b> |
| Direito à cidade no Brasil: articulações, enfrentamentos e afirmações          | 53        |
| Ideal de reforma urbana e formação de um campo específico                      |           |
| da luta social no Brasil   | 54        |
| O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: marco simbólico                     |           |
| do movimento pela reforma urbana   | 54        |
| Articulações fundadoras do Movimento Nacional pela Reforma Urbana              | 57        |
| Consolidação do Fórum Nacional da Reforma Urbana como instância                |           |
| de articulação e ação na Política Urbana                                       | 70        |
| Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos: um novo campo de luta?     | 85        |
| Desenho da rede pelo direito à cidade no Brasil                                | 93        |

|   |            |
|---|------------|
| Arenas, agendas e instrumentos nas disputas pelo direito à cidade no Brasil   | 99         |
| Política urbana e a afirmação do direito à cidade no Brasil   | 100        |
| Empenhos contra-hegemônicos do FNRU na defesa do direito à cidade   | 108        |
| Orientação da ação política do FNRU: defesa da “cidade do direito”<br>como tática de luta pelo direito à cidade                 | 109        |
| Estratégias e táticas na concretização do projeto político do direito à cidade  | 113        |
| Dilemas em torno da pinça: interações com o Estado e “luta de rua”  | 126        |
| Estratégias e táticas dos movimentos na conjuntura de crise política no Brasil  | 132        |
| Reforma urbana, direito à moradia e direito à cidade: ideais entrelaçados<br>na base do Movimento pela Reforma Urbana no Brasil | 137        |
| Reforma urbana: ideal construtor de fundamentos ético-políticos<br>e plataforma de luta pelo direito à cidade                   | 138        |
| Direito à moradia: ideal mobilizador das lutas pelo direito à cidade  | 144        |
| Direito à cidade: ideal de conquista da cidade  | 147        |
| Bagagem para a esfera internacional: direito à cidade como projeto político   | 150        |
| <b>Parte II: Expansão internacional da pauta do direito à cidade</b>  | <b>167</b> |
| Ativismo transnacional pelo direito à cidade  | 169        |
| Inserção da sociedade civil nos espaços da ONU  | 170        |
| Criação e consolidação da rede transnacional pelo direito à cidade  | 181        |
| Carta de 92: marco de afirmação do FNRU na esfera internacional<br>e embrião da rede transnacional pelo direito à cidade        | 182        |
| Perfil geral e constituição da rede transnacional pelo direito à cidade   | 187        |
| Formação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade   | 198        |
| Articulações diretas entre movimentos e coletivos   | 205        |
| Uma aproximação ao desenho da rede transnacional pelo direito à cidade  | 207        |
| Arenas, Agendas e Instrumentos Internacionais na Disputa pelo Direito à Cidade  | 215        |
| Espaços e instrumentos de política urbana e de afirmação do direito<br>à cidade na esfera internacional                         | 216        |
| Agências e programas da ONU e as interações na afirmação do direito à cidade  | 216        |
| Eventos internacionais: participação e construções programáticas<br>de política urbana  | 225        |

|   |            |
|---|------------|
| Cartas internacionais pelo direito à cidade   | 239        |
| Atos internacionais: ancoragem para o reconhecimento institucional e jurídico do direito à cidade             | 242        |
| Propósitos e limites dos empenhos contra-hegemônicos da rede transnacional pelo direito à cidade              | 250        |
| Orientação da ação política: defesa do direito à cidade como tática de luta pela “cidade do direito”          | 251        |
| Sustentação financeira e condições de inserção internacional  | 259        |
| Legado da militância transnacional pelo direito à cidade: de volta às arenas locais                           | 266        |
| <b>Parte III: Afinal, qual é a disputa?</b>   | <b>281</b> |
| <b>Projetos e dimensões de disputa</b>  | <b>283</b> |
| Tensões entre projetos de sociedade e projetos de cidade  | 285        |
| Cidade para todos e cidade de todos: a cidade em disputa  | 288        |
| Palavras e atribuição de sentidos: percorrendo o léxico discursivo da política urbana no debate internacional | 296        |
| <b>Direito à cidade: nem lei, nem coisa</b>   | <b>317</b> |
| Apropriações e delineamentos conceituais do direito à cidade  | 319        |
| Direito à cidade como utopia experimental   | 320        |
| Direito à cidade como síntese de direitos consagrados na esfera internacional                                 | 322        |
| Direito à cidade como equivalente à cidade para todos   | 326        |
| Direito à cidade como expansão e como condição do exercício do direito à moradia                              | 330        |
| Direito à cidade como norma jurídica  | 335        |
| Direito à cidade como experiência de luta na cidade   | 338        |
| Direito à cidade: espaço de disputa e projeto político  | 351        |
| <b>Referências</b>  | <b>359</b> |
| <b>Caderno de mapas</b>   | <b>385</b> |



## Prefácio

---

### Direito à cidade: práxis, utopias, escalas

O livro de Liana Viveiros, *Direito à cidade e hegemonia: movimentos, articulações e disputas no Brasil e no mundo*, se anuncia quase por inteiro por meio do título. É daqueles livros em que narrativa e método estão de tal modo imbricados que é preciso seguir, com cuidado, o itinerário desenhado pela autora para captar o sentido geral de suas reflexões. Nesse trajeto, o direito à cidade aparece em duas chaves cognitivas fundamentais: como construção conceitual e como criação/operação política, movimentando um conjunto de práticas e atitudes potencial ou efetivamente transformadoras da realidade urbana. Ainda que com ferramentas próprias, essas chaves se retroalimentam. Uma primeira dimensão, bem ao gosto de Lefebvre – referência basilar no livro –, diz respeito às interconexões entre o campo da ciência e o da práxis política. Na tradição lefebvriana, o conhecimento científico do urbano implicaria a compreensão crítica dos processos de produção na/da cidade e a formulação das possibilidades técnico-urbanísticas para sua humanização. Compreensão e

formulação estreitamente imbricadas com a ação social, cultural e política, em movimentos de ida e volta, com apropriações mútuas.

Assim, o par ciência/práxis, eleito pela autora como eixo geral de problematização, não apenas evidencia sua pertinência na atualidade, mas é também utilizado como recurso metodológico: o direito à cidade, construção conceitual e política, não poderia ser demonstrado senão pela reconstrução crítica do processo de formulação do ideário das políticas públicas urbanas e das mobilizações e lutas sociais efetivadas no contexto da urbanização brasileira.

O movimento pela reforma urbana se constitui, portanto, como foco privilegiado de suas análises, porque ali se pode encontrar uma convergência de iniciativas e pensamentos saídos de campos e saberes distintos, mas comprometidos com um projeto político transformador na trilha (re)aberta com a redemocratização do país. O binômio ciência/práxis política se revela, ainda, na relação enredada da pesquisadora com seu objeto de pesquisa, defrontando-a com duplo desafio: superada a pretensa neutralidade da produção do conhecimento, construir instrumentos e análises substantivas da relação entre direito à cidade e hegemonia. Como ela própria conclui, residiria aí, nessa implicação, o pressuposto e a efetividade de toda a construção teórica, metodológica e analítica realizada, “sua capacidade de revelar as contradições nos processos e relações envolvidos e produzir um conhecimento que possa retornar a essa realidade como realização prática e transformadora”.

Uma segunda dimensão subjacente à dupla chave do direito à cidade se refere a sua perspectiva utópica, pela qual esse direito só se realizaria no decorrer de uma metamorfose radical – por exemplo, aquela da transição para o socialismo. Mas o direito à cidade está também colocado enquanto utopia experimental, os lugares do possível, os espaços favoráveis à felicidade, como concebeu o próprio Lefebvre, sinalizando um contínuo fazer da cidade, com possibilidade intrínseca de carga transformadora.

Trabalhando com a ideia do direito à cidade como peça-chave num projeto político de transformação social em processos variados e imbricados, expressão da própria hegemonia, o livro enfrenta a complexidade dos processos de mudança em curso. Ou seja, o direito à cidade é mais radical, mais problemático e mais indeterminado do que muitos de seus usos correntes. Assim, pode-se flagrar, mesmo

nos interstícios do urbanismo capitalista, em sua feição neoliberal, possibilidades emancipadoras e de afirmação das pautas da reforma urbana – mais do que de efetivação, é verdade – tornando claros, ao mesmo tempo, os seus limites. As lógicas mercantilizadoras cada vez mais dominantes e disseminadas, gerando despossessão generalizada, são também as que possibilitam a propagação da bandeira pelo direito à cidade (e ao território), pois podem ser entendidas como tendência de generalização de exterioridades constitutivas (tal como nos inspira Mouffe), produzindo sujeitos comuns, embora sempre contingentes. A hegemonia contém a contra-hegemonia, nos alerta Liana Viveiros. Atenta a tais contradições e tensões, a autora se preserva dos reducionismos típicos do “tudo ou nada”, o que lhe permite descortinar processos emergentes, expansões e atualizações de práticas e movimentos.

A abordagem inter/transescalar derivada diretamente da luta política seria uma terceira faceta a permear as chaves do direito à cidade inicialmente mencionadas. Trata-se de uma contribuição em si mesma fundamental e inovadora, uma vez que são poucos os trabalhos que, no âmbito dos estudos urbanos no Brasil, empreenderam a façanha de cotejar o nacional e o internacional, mapeando as mútuas contribuições para o entendimento e a formulação de proposições relativas aos processos urbanos. O livro faz isso com maestria, seja pela sistematização cuidadosa do material pesquisado, seja pela argúcia com que trabalha os movimentos “de dentro para fora” e de “fora para dentro”, identificando a contribuição fundamental da reflexão e mobilização brasileiras para rearranjos em escala mundial. Nesse passo, mostra a diversidade de agentes – inclusive hegemônicos – que atuam nos espaços do direito à cidade e de suas lógicas e modos de operar, conformando uma rede – ou uma geografia de vínculos e interesses – que não se caracteriza apenas pela cooperação, mas também pela disputa de ideias, de recursos, de poder. Vícios e virtudes que se reproduzem no plano nacional e configuram diferentes afiliações por parte dos movimentos sociais, organizações e instituições.

A natureza imediatamente política do direito à cidade enquanto construção conceitual e prática emancipadora, salientada no livro, requereu uma “liga” teórico-metodológica a azeitar essas chaves, possibilitando a compreensão de processos complexos como os de produzir/transformar a cidade. A opção corajosa



pelo conceito de hegemonia, cunhado por Gramsci, não poderia ser mais feliz... e desafiadora. Além da discussão em torno de seus sentidos, a autora utiliza também a noção de contra-hegemonia de Williams, compreendida não como um movimento externo, mas como engrenagem do próprio processo de constituição do domínio. Com isso, torna possível a operação analítica pela qual busca entender a construção do direito à cidade, que, não sendo passível de se realizar nos marcos do capitalismo, seguindo a concepção lefebvriana, somente pode ser reconhecido nos processos contra-hegemônicos, enquanto movimento imantado em direção a outra realidade, nunca atingida e sempre renovada.

Assim, ao mesmo tempo que equaciona a compreensão dos múltiplos e diversos interesses em disputa, das contradições daí resultantes, dos confrontos e permutas que substanciam essa dinâmica contínua, os conceitos de hegemonia e contra-hegemonia permitem compreender que os avanços efetivamente ocorridos no que diz respeito à vida nas cidades podem, simultaneamente ou no passo seguinte, ser incorporados, ao menos parcialmente, à ordem dominante, gerando uma leitura com duplo significado. A ordem hegemônica pode ter sido democratizada em seu papel de direção intelectual e moral, abrindo-se a velhas e fortes reivindicações; ou, por excesso de assimetria com os impulsos contra-hegemônicos, foi capaz de banalizá-las, quando não ignorá-las, atestando então maior nível de coerção e déficit democrático.

Enfim trata-se do registro e do reconhecimento do cuidado com que Liana Viveiros cercou a abordagem teórico/metodológica/ética de um objeto de pesquisa tão caro a sua pessoa refratada em cidadã, militante e pesquisadora, de modo fundamentado e crítico. Posição acadêmica e intelectual extremamente louvável e ponte segura tão necessária entre produção de conhecimento e práxis política.

Ao prazer da leitura!

Ana Fernandes

*Professora da Universidade Federal da Bahia (FAU/PPGAU/UFBA)*

Ângela Franco

*Professora da Universidade Federal da Bahia (IHAC/PPGAU/UFBA)*

## Apresentação

---

Esta obra se insere no debate sobre a política urbana brasileira e internacional em um duplo movimento: retrospectivo e prospectivo.

No primeiro, reconstitui analiticamente a trajetória da construção de um ideário de reforma urbana forjado em experiências de lutas sociais, em um repertório de políticas e gestões públicas; em processos de avanços e recuos na construção de uma plataforma voltada a enfrentar a perversa exclusão do direito à cidade da gigantesca parcela de despossuídos, precarizados e espoliados urbanos no Brasil. As interações de alguns dos protagonistas da experiência brasileira com as iniciativas de articulação de um campo e esfera política internacional da chamada Reforma Urbana têm papel de centralidade na análise, com destaque, neste protagonismo, para o Fórum Nacional pela Reforma Urbana. Esse processo é observado, sobretudo, nas mútuas incidências da presença e participação desses atores tanto nas lutas urbanas nacionais, reforçadas pela articulação internacional, quanto na expansão global da agenda reformista urbana. Evitando a armadilha do sectarismo ideológico, a autora

tece uma leitura sagaz dos protagonistas políticos, entidades, movimentos e instituições, no trânsito de ideias, na circulação e construção da agenda crítica e propositiva, sem negligenciar conflitos e contradições internas, disputas de posições e hegemonias no interior mesmo do campo reformista, expressão de sua pluralidade política não monolítica tanto em nível nacional como, talvez mais ainda, em nível internacional.

No segundo movimento, de caráter prospectivo, o trabalho possui um conteúdo que alimenta o debate e a reflexão da política urbana para além das conjunturas passadas e, especialmente, sugere pensar adiante, e em face, da tragédia da conjuntura política brasileira atual e sua expressão em termos da agenda política ultraneoliberal em curso, acirrada em suas contradições em meio à pandemia do coronavírus. Assim, a obra é datada, mas não é refém da conjuntura.

Em ambos os movimentos do debate e da reflexão, retrospectivo e prospectivo, cabe destaque para a densidade teórica do esforço de elaboração analítica mobilizando um repertório bibliográfico da teoria social e urbana crítica, de autores como Marx, Gramsci e Lefebvre, dentre outros clássicos, combinados a pesquisadores contemporâneos. Além disso, dando suporte empírico ao trabalho, apoia-se em farta investigação de documentação nacional e internacional sistematizada, bem como em entrevista com atores sociais representativos do percurso de lutas, resistências e acúmulos da Agenda da Reforma Urbana. Por essas razões e motivações, constitui-se obra referencial para a continuidade e aprofundamento de pesquisas e produção de conhecimento da práxis da política urbana em seus enlacs nacionais e internacionais. Pode-se dizer que é, ademais, um trabalho que convida ao revigoramento da perspectiva ativista e militante do compromisso com outra cidade e outro mundo possíveis, construídos cotidianamente na observação atenta dos micro e macro territórios da realidade junto à ação persistente para sua transformação. Está feito o convite.

Benny Schvarsberg

*Professor da Universidade de Brasília (FAU/UnB)*

## Direito à cidade e hegemonia: caminhos para uma práxis urbana<sup>1</sup>

---

O trânsito e a articulação internacional de princípios e práticas de política urbana, observados a partir do Brasil, constituem o tema central deste livro, trabalhado a partir da reflexão crítica sobre os processos de disputa por hegemonia de 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 (BRASIL, 1988) e, posteriormente, da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O direito à cidade tem orientado e sustentado a práxis das entidades, movimentos e redes vinculados à pauta urbana no país, com destaque para o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92) (ONU, 1992), o FNRU se credenciou como 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) se constituíram

como arenas para o encaminhamento de princípios e proposições. A militância no espaço internacional passa a integrar a agenda do FNRU, nem sempre compondo processos correlatos às dinâmicas e pautas de 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 inaugurais de Lefebvre, e a produção de hegemonia, referenciada em Gramsci, que as tramas conectoras de diferentes atores, agências, ideias e práticas são problematizadas.

Com base em ampla pesquisa documental e em entrevistas com 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. Essas relações e as contradições envolvidas são buscadas nos esforços de produção de hegemonia pelos agentes sociais engajados na defesa do direito à cidade, principalmente pelos movimentos e entidades da sociedade civil. Os resultados apontam para a enunciação do direito à cidade como projeto político no Brasil em permanente elaboração – com princípios sedimentados e ações políticas combinadas diante dos movimentos das forças políticas em ato – e como elemento central no projeto maior de alargamento da democracia, em contraposição aos efeitos políticos, sociais e territoriais do projeto neoliberal. Apresentam ainda evidências do destaque das formulações da política urbana e do protagonismo de agentes sociais brasileiros no debate internacional sobre o tema, e da relevância de sua práxis nessa esfera para fortalecer o ideário e o projeto político do direito à cidade como dimensão pública e coletiva da cidade.

O movimento das reflexões aqui apresentadas, do Brasil para a esfera internacional e vice-versa, esforçando-se por revelar especificidades, conexões e contradições, mostra-se também na estrutura do livro, organizado em três partes, além deste texto introdutório, que expõe de forma ampla a ancoragem teórica e a metodologia, desenvolvidas no exercício combinado de produção de conhecimento e ação política.

A Parte I é dedicada à discussão sobre a construção do projeto político do direito à cidade no Brasil. Recupera a história da formação e organização dos movimentos de luta pela reforma urbana no país e discute as arenas, agendas e

os processos de elaboração e disputa de hegemonia do projeto político do direito à cidade. Enquanto considerações parciais, sistematiza e discute o legado da trajetória dos agentes sociais locais na construção da política urbana brasileira como lastro para sua inserção na esfera internacional.

Na Parte II o livro trata das conexões entre a práxis de política urbana no Brasil e o ativismo transnacional pelo direito à cidade. 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. Na sequência, detêm-se na análise das arenas, agendas e instrumentos internacionais relacionados às pautas urbana e da cidade, além de problematizar os limites e possibilidades de incursões contra-hegemônicas pelo direito à cidade nesse espaço. Ao final, tece considerações sobre o legado do ativismo transnacional pelo direito à cidade na afirmação e fortalecimento desse ideário, diante das especificidades e limites da esfera internacional como campo de disputas de hegemonia na política urbana.

A Parte III aprofunda a discussão sobre as tensões e disputas pelo direito à cidade. Discute os embates entre o projeto neoliberal hegemônico, com sua concepção de “cidade corporativa”, e o projeto democrático-participativo, no qual o direito à cidade é uma das suas partes constitutivas. Traz ao debate as mediações, convergências e contradições nas concepções de cidade e no léxico discursivo construído para sustentar referenciais de cidade. Ao final, analisa os delineamentos conceituais do direito à cidade na práxis dos agentes sociais no Brasil e na esfera internacional.

## Um campo de disputa, um direito em disputa

As disputas internacionais e o trânsito internacional de ideias sobre a cidade e a política urbana, em sua relação com o direito à cidade, são ainda pouco discutidos teoricamente, impondo desafios às reflexões sobre a política urbana brasileira. Desde os anos 1970 têm sido assinados pelo Brasil diversos atos diplomáticos, também acolhidos na política urbana local, documentos oficiais de agências que interferem, operam ou financiam políticas, programas ou projetos para cidades no mundo. Direcionar o olhar para esses processos é relevante para

compreender a política urbana, diante das configurações macroeconômicas atuais e das interferências 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 uma mobilização de forças que atizam os ânimos de discussões e articulações de âmbito local.

Os processos preparatórios e a realização desses eventos internacionais mobilizam milhares de pessoas, com grande repercussão 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, pois muitas vezes estão 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, mais ainda, no exercício político e social 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, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), ajuda a entender processos de produção corporativa da cidade, expressos em múltiplos e complexos formatos. Da mesma forma, é importante conhecer os meios de que se valem os agentes sociais para pautar suas agendas e demarcar posições de afirmação do direito à cidade. Assim, entende-se 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 sobre as perspectivas de afirmação do direito à cidade.

São identificados, no início dos anos 1960 no Brasil, esforços representativos de agentes públicos e da sociedade civil na formulação técnica e política de diretrizes que deveriam guiar a agenda pública para enfrentar a emergente problemática urbana. Embora nos anos 1930 elaborações pioneiras demarquem um campo de reflexão sobre a questão urbana no país, e mesmo incursões

propositivas sobre as cidades,<sup>2</sup> o Seminário de Habitação e Reforma Urbana,<sup>3</sup> ou Seminário de Quitandinha, como é mais conhecido, realizado em 1963, foi 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 foram mais ou menos evidenciadas durante a Ditadura Militar (1964-1985) e somente no processo de redemocratização a pauta urbana emergiu com força na perspectiva de construção de uma política pública de reforma urbana.

Na discussão sobre processos, conteúdos e práxis dessa política, a produção acadêmica tem enfatizado abordagens de dentro para dentro, sendo pouco explorado o campo da formulação e do trânsito internacional de princípios e práticas a partir dos anos 1960, especialmente no curso da globalização e dos avanços do neoliberalismo. Em reconhecimento ao papel dos movimentos sociais, dos setores acadêmicos, das entidades locais e do Governo Federal<sup>4</sup> na construção da política urbana brasileira, é importante entender como esses agentes inserem-se no debate internacional sobre política urbana, suas estratégias e táticas, e quais os temas que tensionam a agenda das formulações nesse âmbito.

São acionadas duas abordagens do trânsito internacional de princípios e práticas de política urbana, em suas relações dialéticas. 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 destacada inserção nesse espaço a partir dos anos 1990. A segunda trata da circulação e reprodução internacional de princípios, normas e práticas 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 análises distintas para evidenciar nuances próprias às duas perspectivas de observação.

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 na defesa de princípios e disputa de concepções 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.

Outros aspectos, de caráter mais abrangente, permitem afirmar a importância das agendas internacionais relacionadas à política urbana: a condição de um mundo urbano e em profunda crise produzida pelo capitalismo neoliberal, com suas repercussões no Brasil. Partindo do pressuposto de que as crises geram sempre tensões e reflexões profundas para sua superação, a pesquisa se desenvolveu em um momento pulsante e tenso 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 público da cidade ganha corpo nas formas de apropriação do espaço público e manifestações por direitos, enquanto se restringe o uso, criminaliza-se os movimentos sociais e incessantes investidas de conversão do público em privado são realizadas. 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 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) Os clamores das ruas no contexto da redemocratização do país, a partir do final dos anos 1970, e os movimentos de ocupação das ruas em 2013, no Brasil, com pautas e formas de expressão diversas, mostram o quanto a crise exaspera os ânimos e mobiliza afetos em diferentes formas e direções. (GROSSBERG, 2010) As manifestações populares no Brasil e em outros espaços e contextos apresentam também evidências do quanto as conexões possibilitadas pelas tecnologias de comunicação mobilizam energias, acendem esperanças e instigam rebeldias que, mesmo contextualizadas e culturalmente próprias do lugar, emergem em uma relação transescalar de uma possível cidadania universal. (RIBEIRO, 2000)

No Brasil, a crise política em curso coloca na ordem do dia a contraposição aos 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 escolhas. Manifestações de rua, ocupações de espaços públicos em protestos contra a mercantilização da cidade e novos formatos de militância começam a exigir reflexões sobre estratégias de luta, sobre as bases teóricas apropriadas para compreender os processos urbanos contemporâneos e instrumentalizar a ação política. Nesse contexto de incertezas críticas, a pesquisa adentrou um universo em profunda tensão. Uma certa instabilidade de pensamento tem seu lugar neste livro, diante do dever de observar e enfrentar o debate atual da política urbana por meio do olhar dos legítimos agentes sociais dedicados a essa causa no Brasil. Mas, como orienta Williams (1979), refletir sobre os processos e suas inter-relações enquanto acontecem permite reconhecer sinais do emergente como potência transformadora.

As fronteiras da pesquisa foram delimitadas pelas dimensões do espaço e do tempo. Na dimensão espacial, optou-se pela análise do processo de constituição da política urbana brasileira e de sua relação com as ideias formuladas pelos organismos internacionais e pelos agentes que, localmente ou em 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, ano do mencionado 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 aqui discutidos.

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, abarcando o período propriamente de sua formulação e implementação, e chegando aos impasses atuais quanto aos seus rumos, com evidentes retrocessos diante das crises econômica e política internas. No período, uma robusta produção intelectual sobre a realidade das cidades brasileiras e a ação política de entidades, movimentos sociais, intelectuais e assessorias técnicas deram vazão a uma sólida base de formulação teórica e de políticas públicas setoriais na construção da política urbana.

Esse recorte possibilita ainda entender as conexões entre a política urbana e o projeto político de governo no período em que se considera ter ocorrido o maior avanço da agenda da reforma urbana (2003-2008), conduzida por uma

estranha orquestração de governo: direção política dos setores historicamente dominados, combinada ao atendimento de interesses dos grupos dominantes, o que Francisco de Oliveira (2010) avalia como “hegemonia às avessas”. Com todas as contradições, é esse o contexto de formulação ampliada de uma política urbana no Brasil, contexto em que também 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 momento em que o Brasil assume papel destacado no espaço das relações internacionais. (VISENTINI, 2013) Na política urbana especificamente, Raquel Rolnik, intelectual brasileira engajada na luta pela reforma urbana, assume a relatoria da ONU pelo direito à moradia adequada, além de se desenvolver uma importante articulação internacional em defesa do direito à cidade.

No plano internacional, o período abarca a Conferência Habitat I, realizada em Vancouver em 1976, evento de referência no campo da política urbana, que permite uma abordagem comparativa em relação à Conferência Habitat II, realizada em 1996, em Istambul, de grande importância na difusão internacional de ideias sobre a cidade e repercussão no Brasil; além da Habitat III, realizada em outubro de 2016, em Quito. O período também circunscreve momentos importantes de reorientação para políticas urbanas na esfera internacional: edição dos novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), revisão 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 transformadoras.

Maior destaque é dado ao direito à moradia na relação com o direito à cidade. O tema da moradia historicamente mobiliza 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, de modo que se fez “contexto e substância de uma nova cidadania urbana”. (HOLSTON, 2013, p. 22) No ambiente internacional, esse tema constituiu o embrião que desabrochou na retomada e afirmação, após a Conferência de Istambul, em 1996, do ideário do direito à cidade.

Para rastrear os caminhos de circulação das ideias, identificar e problematizar conceitos e conteúdos programáticos e discutir o campo de formulação de princípios e práticas de política urbana, o olhar se dirige à práxis dos agentes sociais e instituições nas suas conexões e contradições. Discute 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 institucionalizados. Alguns núcleos de reflexão guiaram a pesquisa: 1. a compreensão dos processos de produção de ideias e dos principais meios de circulação; 2. o conhecimento das agências e dos agentes credenciados e formalmente atuantes na defesa de formulações hegemônicas; 3. a identificação e posicionamento, em termos da construção do direito à cidade, dos agentes nos espaços de definição de estratégias e táticas, de seus repertórios e fundamentos da ação política; e 4. a discussão das tensões envolvidas na disputa de hegemonia pelo direito à cidade diante das condições postas pela ordem dominante.

## Disputa de hegemonia pelo direito à cidade

Os processos de produção da cidade, em geral conflitivos, colocam como desafio à pesquisa urbana captar as dinâmicas envolvidas nas suas contradições. Nesse esforço, a opção pela construção de uma metodologia referenciada no conceito de direito à cidade formulado por Lefebvre (1991) e problematizado por outros autores, e nos conceitos de hegemonia e sociedade civil de Gramsci (2012, 2014), mostrou-se promissora para a compreensão da práxis<sup>5</sup> dos agentes sociais nos enfrentamentos urbanos contemporâneos.

O direito à cidade ocupa lugar central nas lutas sociais urbanas e tem sido referência para inúmeras pesquisas nesse campo, notadamente no Brasil e em outros países da América Latina, nem sempre tomado conforme a concepção inaugural de Lefebvre (1991). Avanços na sua problematização como conceito e na crítica sobre a sua validade no entendimento dos complexos processos urbanos atuais podem ser vistos em estudos elaborados por Busquet e Garnier (2011), Harvey (2009, 2013b), Marcuse (2010), Purcell (2002, 2013) e outros. Para Harvey

(2009, 2013b) e Purcell (2002, 2013), essa recuperação ampla da noção do direito à cidade tem implicado controvérsias e perda de substância diante do potencial gerado pela utopia experimental de Lefebvre (1991). Merrifield (2012) chega a descartar sua pertinência diante do contexto da urbanização planetária, planejada e organizada pelo mercado financeiro, mas o esforço de revisitar e construir novas interpretações sobre a complexa reflexão de Lefebvre (1991) prepondera e ilumina aspectos para decifrar a realidade urbana contemporânea e sustentar a ação política de agentes sociais nas cidades.

Um fenômeno da realidade e uma teoria, como pontua Lefebvre (1975), devem ser observados em seu movimento histórico, na relação com a totalidade e nas contradições engendradas no real-concreto e no pensamento. O processo de superação de uma ideia implica o reencontro com o passado, o aprofundamento e liberação de suas limitações e, principalmente, o exame de suas contradições diante do presente e do potencial de ação prática e transformadora. (LEFEBVRE, 1975) Dentre as limitações identificadas na concepção lefebvriana do direito à cidade diante do atual contexto de globalização e expansão do capitalismo neoliberal, estão a dimensão das escalas e suas interações transitivas, a diversidade de agentes e a multiplicidade de agendas em disputa.

De fato, algumas ideias da vasta e profunda produção teórica de Lefebvre espelham as questões de seu tempo, como acentuam Purcell (2002) e Busquet e Garnier (2011), embora muitas permaneçam tanto válidas quanto estratégicas para responder às complexas questões hodiernas. Conforme afirma Lefebvre (1975), o conceito é construído na relação prática com a realidade e volta a essa realidade como ação. Então, mais do que operar conceitos do seu frutífero repertório, é indispensável considerar a relação entre produção de conhecimento e transformação da realidade, o que significa colocar o pensamento a serviço e como dimensão da ação política de disputa de hegemonia por concepções de mundo e de cidade diferentes. E, como essa tarefa histórica não está cumprida, o direito à cidade permanece, com a ênfase de Lefebvre (1991), como um apelo e uma exigência.

O problema das escalas, suas especificidades, interações e contradições tem merecido especial atenção nas reflexões recentes sobre o direito à cidade e, propriamente, sobre a concepção desse direito como lugar de disputa. Para Purcell (2002), a interação entre escalas traria, dentre outras coisas, implicações

sobre os agentes legitimados a reivindicar o direito à cidade. Na relação entre sociedade civil e Estado, questões de escala também se mostram relevantes, nos termos de um mundo pós-westphaliano (PURCELL, 2002), ao produzirem constrangimentos às funções políticas democráticas. (FRASER, 2007) Entretanto, como mostra o ativismo transnacional pelo direito à cidade, ao mesmo tempo que aportam embaraços aos processos sociais e políticos, o estreitamento das interações entre escalas pode representar aberturas para pensar futuros alternativos ancorados em princípios de solidariedade e cooperação.

Questões são levantadas quanto às repercussões dos novos processos e formas de organização e luta dos agentes sociais mobilizados pelo direito à cidade e quanto à relativização do papel histórico do proletariado como dirigente das transformações urbanas. (PURCELL, 2002) Com efeito, a reestruturação global neoliberal e processos correlatos, tais como a velocidade das mudanças nas tecnologias de informação e comunicação, transformações no mundo do trabalho, reforma do Estado, restrições à democracia, urbanização extensiva e privatizações, dentre outras, reconfiguram e redimensionam os conflitos e as lutas sociais. O enredamento entre agentes públicos e privados na chamada governança urbana engendra complexas operações jurídicas, financeiras e políticas na produção do espaço, em projetos urbanos alicerçados na conversão do público em privado e em regra promotores de desposseções. Recorrentes conflitos inerentes a essa lógica de produção do espaço criam tensões e, ao emergirem, possibilitam acessar “fios” que permitem adentrar seu conteúdo e revelar os sentidos das lutas sociais.

O aprofundamento do conhecimento da realidade social, política e cultural em que o direito à cidade é defendido e disputado parece ser o caminho para problematizá-lo como conceito e como referencial da ação política. Desvinculada da práxis, essa discussão, como adverte Lefebvre (1991, p. 115), dissolve-se na “bruma das retóricas”. Explora-se, nesse sentido, o campo teórico que envolve a relação entre direito à cidade – enquanto construção social, território das possibilidades de afirmação e transformação da sociedade urbana – e disputa de hegemonia. Entendendo esse processo como esfera de disputa de princípios e práticas, a abordagem teórico-metodológica adotada é orientada pela dimensão ético-política, mobilizando outras dimensões de disputa, como a jurídica, a ideológica e a cultural, com o conceito gramsciano de hegemonia. Lefebvre (1991)

aporta contribuições fundadoras ao entendimento da cidade como obra aberta, expressão do encontro entre cultura e política. Gramsci (2012, 2014) comparece, principalmente, com os conceitos de hegemonia e sociedade civil, para ajudar a refletir sobre os processos e as relações de força nas disputas pelo direito à cidade. Esses conceitos dão, portanto, a “liga” que constrói na teoria e na prática a possibilidade de entender as dimensões, formas e sentidos das disputas.

Com indiscutível potência, o repertório lefebvriano tem alicerçado estudos dedicados a entender os processos de produção do espaço e representa relevante instrumental teórico-prático das lutas urbanas atuais. Como conceito em disputa, o direito à cidade é apropriado e reivindicado sob variados significados e sentidos na práxis dos agentes sociais. Portanto, não parece razoável entregar ao inimigo, como sugere Merrifield (2012), um conceito que, nas suas contradições, orienta a ação política de entidades e movimentos sociais em processos conflituivos e de incidência institucional e demonstra substantiva vitalidade na pesquisa urbana contemporânea. Ao contrário, mergulhar nas práticas sociais e políticas que retomam o conceito e atribuem significados e sentidos capazes de sustentar abordagens contra-hegemônicas é tarefa política irrecusável. (HARVEY et al., 2012)

O direito à cidade, como entendido por Lefebvre (1991), é aberto e contingente; um meio de transformação e não um fim em si mesmo. (HARVEY, 2009, 2013a, 2013b) E, nessa perspectiva, é uma dimensão relevante da disputa de hegemonia de um projeto político democrático e participativo em contraposição ao projeto neoliberal hegemônico e ao projeto autoritário, em ascensão, que em alguma medida se entrelaçam e interpenetram, mas são demarcados nos seus enunciados fundamentais. O direito à cidade na concepção aqui apresentada é parte constitutiva do projeto democrático-participativo, tensionado pelos demais projetos, no âmbito de disputa de hegemonia em vista da perspectiva de uma sociedade urbana transformada. O entendimento que se persegue é o da dimensão do espaço ocupado pelo direito à cidade na construção do projeto democrático-participativo, por meio da análise do esforço de disputa de hegemonia empreendido por agentes sociais engajados nas lutas urbanas.

Assim como se observou em relação ao direito à cidade, coexistem diferentes maneiras de entendimento e apropriação conceitual – e mesmo de prática – do conceito de hegemonia, alinhadas ou não à concepção gramsciana. Segundo o

senso comum, e mesmo para autores que se valem do conceito, é representativa a interpretação redutora da hegemonia apenas como dominação. Em Gramsci (1980, 1981, 2012, 2014) a hegemonia é um processo necessariamente contraditório de construção de direção moral e intelectual, e inclui as dimensões política, jurídica, cultural e outras. Implica direção e dominação de um grupo ou classe social sobre os demais grupos ou classes sociais, conforme esclarece Fontana (2003). Compreende assim o conjunto de forças que formam a superestrutura em relação permanente com a estrutura do sistema na sua regulação e construção das condições objetivas para sua reprodução. (GRAMSCI, 2012, 2014) Para Williams (1979), a determinação da estrutura sobre as superestruturas ocorre na fixação de limites e na existência de pressões, sempre tensas e contraditórias.

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”.<sup>6</sup> (GRAMSCI, 1980, p. 58, tradução nossa) Construída nos campos econômico e político, e muito no campo ideológico e cultural, faz 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), essa supremacia de um grupo ou classe social sobre outros grupos ou classes pode ser construída na relação entre grupos antagônicos e, assim, ser 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 estão, nos dois casos, 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 a construção de hegemonia, comparecem entrelaçadas pelo menos quatro esferas de disputa de hegemonia. A primeira é 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). A segunda 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 está no interior dos próprios movimentos, na elaboração da agenda política e na definição de suas estratégias e táticas de atuação nas diferentes escalas. Por fim, a última se encontra na disputa nas arenas da cidade, nos conflitos urbanos reportados à defesa do direito à cidade. Essas esferas interconectadas inserem-se no espaço onde se operam processos globais de reprodução de lógicas e formas de produção da cidade hegemônicas, assim como as tensões contra-hegemônicas.

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, entendem-se os pontos de tensão ou inflexão como caminhos para responder às questões colocadas pela pesquisa. Identificar tensionamentos nos processos de formulação e trânsito de ideias sobre política urbana abre pistas para delimitar o campo e as 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. Portanto, na esfera da sociedade civil, os esforços de disputa de hegemonia estão 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 mesmo tempo que reproduzem lógicas de mercantilização da cidade e da vida urbana, instigam formas e embasam meios de afirmação do direito à cidade. Se por um lado essa dinâmica – operada na interação entre estrutura e superestrutura da sociedade por agências e agentes locais e internacionais – 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, conforme Harvey e demais autores (2012, p. 61), expressas no “[...] poder coletivo de corpos no espaço público”.

Esse entendimento embasou 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 ampliar a luta social transnacional pelo direito à cidade, pelo viés da reforma urbana, ao passo que reafirma e fortalece 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 pelos empenhos contra-hegemônicos de movimentos, entidades e coletivos sociais.

As tensões nas relações internacionais desenvolvidas no campo da política urbana, segundo a hipótese colocada, estariam ocorrendo em um vasto terreno marginal sem chegar a alterar substancialmente a sólida estrutura burocrática internacional. No entanto, produzem, na disputa de hegemonia, percursos alternativos de afirmação do direito à cidade. Paralelamente, entidades e movimentos constroem caminhos por onde possam fortalecer 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 orgânica 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 interferência 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 e sustentação das condições 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 por desiguais esforços contra-hegemônicos. Os arranjos institucionais e a burocratização dos processos relacionados às instâncias de formulação e monitoramento desses instrumentos evidenciam o grau de controle dos processos de afirmação e coalizão em torno dos direitos e agendas pactuados.

Em um contexto de crise financeira internacional ou, nas palavras de Harvey (2011, p. 16-40), “crise urbana”, com evidente centralidade da discussão sobre a cidade nas instâncias da ONU, o debate sobre o trânsito de ideias na política urbana oferece pistas sobre as tensões e os recursos acionados na disputa por hegemonia nesse âmbito. 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 nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) e mesmo na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005), a discussão sobre as acepções sustentadas na práxis dos agentes sociais pode apontar sentidos para as lutas sociais. Considerando que o trânsito de ideias na sua relação com o direito à cidade situa-se principalmente no campo da disputa ética, política e cultural, essa noção comparece com seu potencial tensionador e crítico em face das visões de mundo e de valores inscritos.

Colocar o direito à cidade em constante tensionamento, tanto como conceito disputado quanto como prática de construção de hegemonia, exige uma aproximação do objeto no seu movimento, sem incorrer em generalizações ou cristalizações. Pelo contrário, a aposta no caminho da evidenciação das contradições e dos conflitos se mostra, além de promissora, absolutamente indispensável. Nesse sentido, o encontro entre o direito à cidade e as tensões envolvidas na construção de um projeto contra-hegemônico (WILLIAMS, 1979) coloca-se como âncora para responder questões relacionadas às disputas pelo direito à cidade. Como os agentes sociais engajados na luta pelo direito à cidade elaboram e disputam concepções de cidade – e concepções de mundo subjacentes – 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?

Com a lógica dialética constrói-se uma perspectiva de abertura para o diálogo com o objeto, tomado no seu movimento e nas suas contradições, e de certa forma delimita-se um campo teórico-metodológico capaz de sustentar reflexões sobre o direito à cidade, como referencial e sentido da ação política, ou seja, como práxis dos agentes sociais. Lefebvre e Gramsci são especialmente convocados nas suas elaborações, que incluem, além do aporte teórico, uma abordagem ético-política. O direito à cidade é revisitado na perspectiva aberta e contingente apresentada por Lefebvre (1991), e explorado como conceito e como práxis política, social e cultural diante dos processos urbanos atuais. Em conexão, o conceito gramsciano de hegemonia (GRAMSCI, 2012, 2014) é mobilizado para apontar caminhos de identificação dos nexos dialéticos entre direção-dominância, conflito-consenso, necessidade-liberdade e objetividade-subjetividade. Essa opção decorre principalmente da intenção de observar os processos políticos, sociais e culturais que ocorrem na relação entre sociedade civil e Estado no sentido de construir uma concepção de mundo ancorada no que Gramsci (2014) desenvolve como teoria da práxis ou “história das contradições”. Permite ainda 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”, diante das contradições do mundo. (SEMERARO, 2006, p. 49)

Certamente, para a análise de qualquer processo social, cultural e político, é prudente identificar e observar as práticas de incorporação operadas para

acomodar o novo ao dominante e obliterar processos verdadeiramente emergentes, conforme alerta Williams (1979), a exemplo daqueles que caminham no sentido de reduzir o direito à cidade à esfera jurídica-legal ou a garantias materiais de existência. Sem desprezar essas dimensões e interpretações associadas ao direito à cidade como requerimentos importantes, é preciso entendê-las como parte da lógica de disputa da hegemonia cultural capitalista. Mas, como ressalta Williams (1979, p. 116), a “[...] realidade de qualquer hegemonia, no sentido sempre dominante, jamais será total ou exclusiva.” Sempre vão existir forças significativas alternativas e oposicionais ao hegemônico que precisam ser distinguidas em qualquer análise política e cultural.

A força e o conteúdo político do pensamento de Lefebvre (1991) sobre o direito à cidade, e sobre hegemonia em Gramsci (2012, 2014), evidenciam o vínculo histórico entre teoria e prática e, no campo pesquisado, o compromisso político de contribuir para trazer à superfície um urbano não reconhecido por Lefebvre (1991, 1999) no capitalismo. Entretanto, essa perspectiva não está dada a priori e tampouco é possível pressupô-la como caminho inexorável. Como destaca Purcell (2002), o direito à cidade em Lefebvre (1991) não oferece uma alternativa concluída e autossuficiente à emancipação urbana. Lefebvre (1991) imagina e defende uma outra política urbana, inteiramente contingente, com resultados desejáveis ou indesejáveis para a estrutura social e espacial da cidade. O conhecimento das relações de força e dos sentidos das lutas urbanas possibilita tensionar processos de disputa de hegemonia pelo direito à cidade no pensamento e na dimensão concreta da realidade.

Com esta abordagem teórica e metodológica adentra-se o universo da práxis de agentes sociais no campo da política urbana no Brasil e na esfera internacional, nas suas dinâmicas de interação, reciprocidade, conflito e contradições na afirmação do direito à cidade, em arenas complexas onde comparecem agentes heterogêneos nos perfis e interesses e com acessos e inserções diferenciadas nos espaços públicos e institucionais de disputa. Evidencia, além das articulações entre os agentes e formas de disputa, os princípios, práticas, instrumentos e sentidos atribuídos ao direito à cidade observados 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.

## Esferas e meios de disputa 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 e 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. Uma hegemonia se afirma na capacidade de articular interesses e criar condição de poder e manter (ou desestabilizar) as condições de equilíbrio do sistema capitalista. E assim ocorreu 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 das organizações estatais e da sociedade civil engajadas na luta pelo direito à cidade, suas agendas e formas de atuação colocam-se aqui como uma aproximação para a categorização empírica e construção de reflexões sobre processos sociais operados na relação dialética 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 coação. O Estado 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 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 um dos seus inelimináveis momentos constitutivos”. Nogueira (2003b) reforça essa concepção de sociedade civil ao afirmar a impossibilidade de sua sustentação fora do Estado e destaca sua condição de conteúdo ético dele. Constitui, dessa forma, no entendimento de Nogueira (2003b, p. 190): “[...] o campo mesmo dos esforços societários 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 (2003b, p. 192-194) de sociedade civil político-estatal, não é hegemônica. Ela 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 agente 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 propósito dos agentes a maximização dos seus interesses, posicionando-se contra o Estado ou por um estado mínimo.<sup>7</sup> 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, esquivando-se da luta institucional, dificultando ou mesmo impossibilitando a construção de hegemonia.<sup>8</sup>

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 é nela que ocorre 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 deixarem 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, 2003b, p. 192)

No campo da disputa por hegemonia de 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 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 (1979, p. 115), autor precursor do conceito de contra-hegemonia, uma hegemonia é um processo, é um “complexo realizado de experiências, relações e atividades, com pressões e limites específicos e mutáveis” e “sofre uma resistência continuada, alterada, desafiada por pressões que não são as suas próprias pressões”<sup>9</sup> e, por isso, é instável e dinâmica.

O conceito de hegemonia, para Williams (1979), inclui os conceitos de ideologia e de cultura, mas o autor refuta a concepção de cultura como processo social no qual os homens definem e modelam suas vidas; e 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 uma abstração a ideia de que os homens definem e modelam plenamente suas vidas, pois tanto a cultura quanto a ideologia são tensionadas pela dinâmica de construção de hegemonia. Como destaca o autor, a ordem hegemônica, com suas pressões internas e externas, contém em seu interior as tensões transformadoras ou, na sua conceituação, as tensões contra-hegemônicas.

No contexto de hegemonia do projeto neoliberal, a tentativa de fragmentação e desintegração de unidades políticas e culturais revela-se um dos movimentos característicos dos processos de expansão do capitalismo, de seus mecanismos de mercado e de desenvolvimento de uma sociedade civil internacional. (FONTANA, 2003) 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 entre diretrizes do Estatuto da Cidade e as instruções das agências multilaterais para financiamento de projetos urbanos nos anos 1990 e 2000, Ana Fernandes (2006a) questiona as contradições



nos princípios e diretrizes que orientam essas práticas. Na leitura da autora, a cidade, nessa condição, estaria “entre o direito e o negócio”.

Consensos construídos sem diálogo ou combinação, conforme constatado por Topalov (1997), comparecem na sustentação da hegemonia capitalista. No espaço institucional internacional, um jogo de eufemismos (BOURDIEU, 1998) mobiliza o jogo das ideias 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. Conforma-se assim enquanto importante faceta da engrenagem de produção da hegemonia capitalista e, mesmo tendo na dimensão ideológica a sua mola mestra, opera nas dimensões da cultura, do jurídico e do político, além dos aparatos de força que sustentam a sociedade política, muitas vezes acionados. Como destacado por Vainer (2016, informação verbal),<sup>10</sup> “[...] 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, pois os dispositivos de disputa ideológica das forças sociais contrárias à lógica das forças hegemônicas, em uma guerra de posições, na concepção gramsciana (GRAMSCI, 2012, 2014), continuam ativos na disputa por projetos alternativos de futuro.

O processo de construção de hegemonia envolve, portanto, a tensão dos contrários e, assim, encontra-se sempre em condição de instabilidade, pressionado, desafiado 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 se impõem por oposição e reconfiguram as condições objetivas e subjetivas de sua manutenção. Lugar de concentração demográfica e de riqueza, a cidade, espaço conflitivo, 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.

Em um mundo predominantemente urbano, as formas de produção e apropriação da cidade são centrais na construção de hegemonia. Como obra, a cidade, com suas dimensões simbólica e material, 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. Para Bourdieu (2004), a dimensão simbólica, construída na tensão entre capital econômico e capital cultural, ou capital simbólico, impõe desafios nas dimensões política, econômica, social, cultural e jurídico-institucional, postos nas relações estabelecidas por essas instâncias na construção do espaço social e de suas representações. Da mesma forma, mudanças nas formas materiais da vida – configurações materiais da cidade – implicam mudança de valores, dado que as materialidades expressam formas culturais, modos de vida e valores, e são, também, lugares de disputa.

Hoje, mais do que em qualquer época, 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, no conteúdo ou nas formas de apropriação, seja na concepção de cidade apresentada. Prescrevem a estandardização 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”. Essa importante dimensão de reprodução ideológica, mais do que operar a ideologia da cidade do pensamento único (ARANTES; VAINER; MARICATO; 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 seus interesses, a concepção hegemônica de cidade no seu trânsito interescolar articula conectores que dificultam a compreensão dos propósitos em ação. Entretanto, como os conflitos se dão no território, os agentes sociais ali comparecem, mesmo que os interesses possam estar também em outras instâncias, escalas e lugares.

## Movimento do pensamento e movimento das forças em ação: categorias de análise das disputas de hegemonia pelo direito à cidade

O lastro teórico sustentado pelo conceito de hegemonia na relação com o direito à cidade, segundo metodologia adotada, desdobra-se em categorias analíticas atravessadas por dois grandes eixos mobilizadores das conexões e contradições nas disputas pelo direito à cidade: 1. direito à cidade na interação entre escalas; e 2. direito à cidade no processo de mútua constituição da sociedade civil e do Estado. Esses eixos colocam-se como dispositivos tensionadores do pensamento na relação com o movimento das forças em ato, no esforço de conhecimento sobre a práxis dos agentes sociais na defesa do direito à cidade.

Para observar e problematizar as conexões e contradições no trânsito de princípios e práticas a partir dos agentes sociais brasileiros na sua práxis local e transnacional pelo direito à cidade, as interações entre escalas e as relações estabelecidas entre os agentes sociais e o Estado mobilizam o pensamento no compasso dos processos ativos observados. Assim, os agentes e suas articulações nacionais e internacionais com seus objetivos, estratégias, táticas e instrumentos guiam a busca de entendimento do objeto nas diferentes escalas de disputa de hegemonia pelo direito à cidade. Na pesquisa realizada, o movimento do olhar a partir do Brasil para a esfera internacional e da esfera internacional para o Brasil, nas suas dinâmicas e especificidades, permitiu evidenciar um ativismo transnacional com implicações recíprocas, dado o inerente caráter relacional das escalas. (MCFARLANE, 2006)

Em outra perspectiva, mas de forma inteiramente imbricada e contraditória diante dos limites (e pressões) colocados nas interações escalares, fica evidenciada a potência da articulação interescalar nas lutas pelo direito à cidade na agregação de forças, ampliação dos repertórios e dos sentidos das disputas, além do aporte de distintas compreensões sobre o direito à cidade. No trânsito interescalar, reconfigurações nos arranjos de forças implicam alterações nas estratégias e táticas, nas formas e conteúdo da argumentação, e nos instrumentos acionados. Um conflito urbano reportado à luta pelo direito à cidade, em uma cidade específica, por exemplo, ganha outros contornos quando entidades e

redes transnacionais são convocadas e possibilitam alcançar organismos internacionais. Mas esse ativismo transnacional pode tanto fortalecer os propósitos e ampliar conquistas dos agentes em disputa quanto arrefecer sua radicalidade e acomodar o conflito na esfera da ordem dominante nos processos de incorporação. (WILLIAMS, 1979) Há muitas nuances e contradições nos complexos processos envolvidos na disputa de hegemonia, que somente podem ser compreendidas na observação do seu movimento histórico.

Para a devida coerência metodológica, admite-se que as escalas pressupõem conexão e conflito na relação dialética. Portanto, não podem ser observadas de maneira estanque ou estática. Excedem suas próprias lógicas, são ativas e, conforme Vainer (2001), não são receptáculos de processos sociais e urbanos. Tanto os processos estão implicados nas escalas quanto as escalas têm implicações nos processos. Ajudam a compreender e a instrumentar a ação sobre os processos, em si heterogêneos, conflituosos e contestados, e impõe-lhes limites e pressões. Colocados assim em planos relevantes, com seus agentes, objetos e relações, os processos são em regra transitivos, dinâmicos e observáveis nas e entre diferentes escalas. Nas relações econômicas, políticas, culturais e sociais, as escalas constituem instrumentos operativos atrelados a essas dinâmicas, ao mesmo tempo que substancialmente interferem nessas relações.

Assim como as escalas, coloca-se como eixo transversal e estruturante, na metodologia proposta, a relação entre sociedade civil e sistema político, especialmente com o Estado. Essa é uma questão recorrente nos embates teóricos da pesquisa sobre movimentos sociais que demanda aprofundamento teórico e na ação política e social. Colocam-se em contraposição leituras que concebem essas esferas como dimensões apartadas (COHEN, 2003) e abordagens que destacam as inter-relações e a constituição mútua entre as dimensões. (CARLOS, 2015; DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; LAVALLE; SZWAKO, 2015; TATAGIBA, 2010) Nessa perspectiva, afirma-se a impossibilidade de sustentar teórica e empiricamente a separação entre as duas esferas.

É fundamental, então, conceber sociedade civil e Estado como dimensões imbricadas em constante interação e influência na disputa de hegemonia pelo direito à cidade. Essa relação fica mais complexa pelo caráter multifacetado, tanto da sociedade civil quanto do Estado, sobretudo nas arenas internacionais,

sendo necessário “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) Diferenças no âmbito da sociedade civil mostram-se, conforme Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), nos agentes, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos. Ainda mais heterogênea e complexa quando concebida enquanto sociedade civil transnacional,<sup>11</sup> seja pelas diferenças de cultura política,<sup>12</sup> 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 prática reservada às instâncias de governo (KLINTOWITZ, 2015) e na composição de forças em equações de governabilidade, dentre outros aspectos.

Levar em conta as relações entre os agentes sociais e seus processos de disputa de hegemonia e, em plano correlato, a relação da sociedade civil com o Estado – entendendo a sociedade civil como parte do Estado, dimensão ética e espaço privilegiado de construção de hegemonia, e a sociedade política como esfera da coerção (GRAMSCI, 2012, 2014) –, coloca-se como um movimento central nas estratégias de análise. A construção de alianças, alinhamentos identitários, esforços organizativos, estratégias e táticas e outros processos revelam dinâmicas dos conflitos na esfera da sociedade civil, colocada em relação dialética com a sociedade política. Com a proposta de uma “agenda interacionista” de pesquisa, Lavalle e Szwako (2015, p. 174) aportam contribuição à discussão ao darem acento às formas, instâncias e níveis de interconexão; às condicionantes institucionais modeladoras da interação e do alcance político dos agentes sociais; às alterações nos quadros normativo, institucional e programático e às inflexões estratégicas e táticas. Além dessas dimensões, importa considerar as assimetrias de acesso e permeabilidade das instâncias/agentes em interação.

Considerando esses dois eixos de análise como transversais nos estudos sobre a práxis dos agentes sociais nas disputas pelo direito à cidade, quatro amplas categorias de análise se mostram especialmente relevantes: 1. formação e articulação dos agentes sociais; 2. construção de princípios ético-políticos e a formação de identidades coletivas; 3. arenas e disputa de agendas; e 4. disputa do léxico da política urbana. Cada uma das categorias se abre para um vasto campo

de possibilidades analíticas sobre a práxis de movimentos sociais, entidades e redes em defesa de pautas emancipatórias de afirmação e construção de direitos, inclusive para pesquisas fora do âmbito dos estudos urbanos, embora tenham sido concebidas na relação com o ativismo pelo direito à cidade.

Assim, a categoria “formação e articulação dos agentes sociais” orienta a análise sobre o processo de formação dos agentes sociais engajados na luta pelo direito à cidade no Brasil e sua articulação em redes. A ênfase da análise recai sobre as matrizes de formação política, o que inclui a identificação e análise das forças de agregação e os próprios engajamentos societários. Por essa chave, lança-se luz sobre os elementos capazes de explicar o processo de formação de uma cultura política de política urbana no Brasil, que, partindo da luta por moradia nos territórios ou “direitos autoconstruídos” (LIMA, 2019, p. 258-261)<sup>13</sup> adentra a esfera de disputa da e na cidade, ou do direito à cidade em dinâmicas de formação de uma cidadania insurgente. (HOLSTON, 2013) No ativismo transnacional, essa categoria é especialmente promissora para refletir sobre processos de articulação e engajamento militante, ou seja, para entender por que agentes sociais com origens, formações e agendas tão diversas compartilham a defesa do direito à cidade.

A análise sobre a “construção de princípios ético-políticos e a formação de identidades coletivas” torna possível conhecer a base de princípios herdeira do processo de formação histórica e cultural dos agentes sociais engajados na luta pelo direito à cidade no Brasil, além de evidenciar as dinâmicas, sempre conflituosas, de alinhamento identitário, entendido aqui como “um processo relacional e interativo, cujo resultado é constantemente negociado, avaliado e ressignificado”, conforme Silva e Ruskowski (2016, p. 217). Na esfera internacional, essa categoria permite cotejar os princípios ético-políticos defendidos no ativismo transnacional pelo direito à cidade com os princípios defendidos pelos agentes sociais brasileiros, identificar motivações para o engajamento militante e observar propriamente as alianças identitárias. Como construção cultural, a formação de identidades implica processos de identificação e de diferenças (HALL, 2016), produzidos historicamente em processos conflituosos de legitimação e nas tentativas de deslegitimação, distinção e opressão, além de se construir com base em hierarquia, como destaca Chantal Mouffe (2015). Entender os processos de

formação de identidades como dinâmicos, mutáveis e contextuais ajuda a compreender as relações de poder e as disputas culturais.

As “arenas e agendas de disputa” apontam, respectivamente, para o entendimento dos espaços de disputa e dos enunciados potencial ou efetivamente formadores de um programa político transformador da sociedade urbana e de base para a construção de estratégias. Em relação às arenas, é possível explorar e entender as estruturas e organização desses espaços, os critérios e hierarquias de acesso, espaços de decisão, dentre outros fatores que modelam a inserção dos agentes sociais, suas estratégias e táticas, e de alguma forma são por elas modelados. Torna-se possível, nessa perspectiva, entender e problematizar como, diante das condições estruturais e conjunturais das arenas nas quais se inserem, os agentes sociais constroem e alinham estratégias e táticas para compor e afirmar uma agenda política.<sup>14</sup> Nesse sentido, observa-se como os agentes sociais constroem suas agendas e, mais do que isso, como criam as condições de possibilidade de reconhecimento e legitimação das suas ideias nas arenas nas quais acionam práticas contestatórias ou de incidência.

Assim como disputa de agenda, a “disputa de léxico” é central nos processos de disputa de hegemonia em um mundo globalizado. Conforme 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 permite a aproximação ao debate da atribuição de sentidos a palavras e da elaboração de conceitos associados à cidade, ao direito e ao direito à cidade na relação com os agentes e nas arenas de disputa.

O processo de decupagem em categorias analíticas coloca-se como recurso metodológico que não as desprende do objeto e da produção do conhecimento, mobilizados em relação dialética. Ao contrário, separa para unir a uma totalidade histórica em permanente transformação pelas/nas contradições, e assim alcançar um outro patamar de conhecimento. Como afirma Lefebvre (1975, p. 174): “Se o real está em movimento, então nosso pensamento também se ponha em

movimento, e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente dessa contradição.”

Essa construção teórico-metodológica é trabalhada, 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 e defesa do direito à cidade, em suas movimentações e tensões contra-hegemônicas. Dentre os documentos institucionais analisados, destacam-se os atos internacionais assinados pelo Brasil, as agendas criadas com base nos seus enunciados ou acordadas em eventos internacionais e as normas jurídicas. 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 em entrevistas com lideranças de movimentos sociais e entidades nacionais e internacionais, redes internacionais e representantes institucionais do Brasil e da ONU. Considerando o Brasil como referência da análise, 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 e interações internacionais e as contradições dessas relações.

## Pesquisa urbana como práxis política

Como processos históricos, ativos e contingentes, as disputas pelo direito à cidade impõem à pesquisa urbana o imperativo de conhecer as relações e contradições envolvidas e de reconhecer processos verdadeiramente emergentes. (WILLIAMS, 1979) O repertório gramsciano oferece um celeiro de conceitos e recursos analíticos para interpretar a realidade contemporânea e explorar o universo das contradições do nosso tempo. Como o direito à cidade, na acepção lefebvriana, não se realiza nos marcos do capitalismo, ele somente pode ser reconhecido nos processos contra-hegemônicos, até mesmo na tentativa de incorporação à ordem dominante. Pesquisas sobre conflitos nos territórios e relações com outras escalas podem agregar conteúdo à formulação teórica do



direito à cidade e à reflexão sobre a práxis dos agentes sociais nas trincheiras cotidianas das cidades.

Toda a construção teórica, metodológica e analítica deste livro pressupõe estreita e implicada relação da pesquisadora com o objeto da pesquisa e se sustenta na possibilidade de revelar as contradições nos processos e relações envolvidos e produzir um conhecimento que possa retornar a essa realidade como realização prática e transformadora. Nesse sentido, escolher adentrar o universo da práxis dos agentes sociais na defesa do direito à cidade revela um posicionamento e uma agência da pesquisadora, no sentido de contribuir, a partir do conhecimento produzido, com a transformação de uma realidade em que esse direito configura-se como ideia e ação contra-hegemônicas.

Essa implicação recíproca coloca a produção do conhecimento na relação dialética entre movimento do pensamento e movimento no plano do real-concreto. Na metodologia, os eixos transversais e as categorias de análise incorporam dimensões estratégicas de uma práxis de disputa pelo direito à cidade e, por serem observáveis na realidade, possibilitam ao pensamento penetrar no seu movimento e revelar contradições como caminho para o conhecimento e a consciência crítica. O conhecimento dos processos de disputa de hegemonia pelo direito à cidade e os sentidos atribuídos a esse direito compõem uma ampla e estratégica agenda de pesquisa, mobilizadora da ação política transformadora. Portanto, tanto o caminho escolhido quanto as ideias reunidas neste livro se aliam ao propósito de contribuir com uma pesquisa urbana engajada no esforço de uma práxis que alimente o ideário e o projeto político do direito à cidade.

## Notas

- 1 Uma versão sintética deste texto foi publicada na revista *V!RUS!*. (VIVEIROS, 2020)
- 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 se verá adiante.

- 5 Entendida como unidade entre teoria e prática que produz consciência das contradições, conhecimento e ação transformadora. (GRAMSCI, 2014)
- 6 “[...] creando así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados”.
- 7 Como traços de sua atuação, o autor identifica movimentos direcionados para interesses particulares, atendimento de demandas, fiscalização dos governos, desativação ou enfraquecimento de dispositivos de regulação. Predomina a ideia de desconstrução do Estado. (NOGUEIRA, 2003b)
- 8 Algumas características desse perfil de sociedade civil são apresentadas por Nogueira (2003b): orientação suprainstitucional e supranacional, a operação em rede/cibermilitância, a 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 se volta à articulação de capacidades de direção ético-políticas.
- 9 [...] complejo efectivo de experiencias, relaciones y actividades que tiene límites y presiones específicas y cambiantes [...] “es continuamente resistida, limitada, alterada, desafiada por presiones que de ningún modo le son propias” [...].
- 10 Conferência proferida por Carlos Bernardo Vainer no Seminário Urbanismo na Bahia (UrbBA16), realizado na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Feira de Santana, 2016.
- 11 Há controvérsias sobre a adoção do conceito de sociedade civil para análise de movimentos e redes transnacionais, mas uma vasta literatura relacionada ao tema atesta a adequação do conceito nessa esfera. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; ESCOBAR, 2010; FRASER, 2007; MCFARLANE, 2006)
- 12 Cultura política enquanto “domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade da realidade social” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000 p. 25), historicamente consideradas como propriamente políticas.
- 13 Para Lima (2016), o direito autoconstruído é conquistado nas práticas cotidianas pelo direito à cidade e tem na necessidade de morar 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.
- 14 Perspectiva produtiva é apontada por Kingdon (2011), para quem o reconhecimento público do problema (legitimidade), a construção de alternativas e a política são determinantes para uma ideia ganhar dimensão pública e compor uma agenda política.



## Parte I: Construção do direito à cidade como projeto político no Brasil

---



## Direito à cidade no Brasil: articulações, enfrentamentos e afirmações

---

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 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 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 e articulações, como a Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos, surgiram no processo. Com trajetórias bem distintas, esses movimentos e coletivos defendem o direito à cidade.

## Ideal de reforma urbana e formação de um campo específico da luta social no Brasil

A construção do campo de luta social pela reforma urbana como força mobilizadora para a afirmação e conquista do direito à cidade no Brasil se entrelaça com a trajetória de atuação do FNRU, abordado aqui com destaque em face da liderança exercida pelo coletivo na defesa e encaminhamento das pautas urbanas formadoras de uma institucionalidade no campo. Com essa leitura, também é possível situar as bases para credenciar entidades e movimentos sociais formados no Brasil para uma inserção de liderança na arena internacional na defesa do direito à cidade, lembrando 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. Conflitos eclodem cotidianamente nas cidades e se acirram ao passo da voracidade do urbanismo corporativo e das violações de direitos.<sup>1</sup> Em contextos mais ou menos conflitivos e de maior ou menor permeabilidade na esfera estatal, formou-se um campo específico em defesa da reforma urbana e do direito à cidade.

### 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, reportada ao ideário da reforma urbana. Ocupações e resistências contra despejos e manifestações bem antes denunciavam as formas de espoliação urbana (KOWARICK, 1979)<sup>2</sup> e compunham as conquistas na luta direta pelo direito à cidade.

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. 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 e chega ao final do século com mais de 80% da sua população vivendo em cidades, 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.<sup>3</sup> 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, 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 de momento fundador de um ideário até hoje presente no campo da política urbana. Esse encontro e 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 na ausência de crítica ao sistema capitalista e de uma 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 se não a da reforma urbana. Entre os agentes envolvidos na construção da proposta de Quitandinha havia a aposta em um Estado máximo, forte e de base popular para empreender as mudanças requeridas. (KLINTOWITZ, 2015; SILVA, 2003)

O Seminário, ao contrário de sedimentar uma opção reformista e conservadora de reforma urbana, como aponta 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 e a necessária imposição de 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, 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 Comissão<sup>4</sup> 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 seu legado somente viria a ser reconhecido e apropriado com a retomada do regime democrático.<sup>5</sup>

O Seminário de Quitandinha ainda reverbera sua força enunciativa e simbólica. Em 2013, cinquentenário da realização do evento, um ciclo de debates promovido pelo IAB 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, 2013; QUITANDINHA..., 2013) O planejamento urbano colocou-se na cena em uma perspectiva crítica e como repositório das esperanças de arquitetos e urbanistas pelo direito à cidade.

## Articulações fundadoras do Movimento Nacional pela Reforma Urbana

Com trajetórias construídas em longos períodos ditatoriais, a sociedade civil brasileira formou-se fundamentada na diferenciação de seu campo em relação ao Estado-coerção, na acepção gramsciana, e ao mercado. Essa foi uma característica marcante do 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, 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, 2003b) Essa demarcação, por longo período, caracteriza a postura que, mesmo reconhecendo as diferenças 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) reporta as raízes dessa visão de Estado e de mercado, como portadores de todos os males, à 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, 2003) No campo da política urbana, as entidades da sociedade civil retomaram o ideário da reforma urbana no final dos anos 1970, quando se desenham perspectivas mais concretas de redemocratização do país, recuperando as ideias iniciais formuladas nos anos 1960, no contexto das reformas de base. As articulações pela reforma urbana se fortalecem, portanto, nesse contexto de clamor pela democracia. O Movimento Contra a Carestia,<sup>6</sup> as lutas contra remoções e despejos e outras lutas urbanas marcam um contexto de crise econômica e enfraquecimento do regime ditatorial.<sup>7</sup> O depoimento de Ailton Barros de Oliveira, liderança popular da década de 1970, integrante do movimento de ocupação da região da Freguesia do Ó, na cidade de São Paulo, em entrevista concedida a Éder Silva em 2002, é ilustrativo:

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, 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 praticada 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 iniciam-se as primeiras articulações para organizar o 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<sup>8</sup> e na base dos novos movimentos sociais, 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 JÚNIOR; 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 a suas lutas, sobretudo o movimento sindical. O Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) buscavam também reconstruir laços com os movimentos sociais. O PT começava a ampliar sua inserção nos movimentos populares e a se credenciar na representação das proposições relacionadas à reforma urbana, ampliadas 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 aquelas que seriam as primeiras eleições diretas<sup>9</sup> após o Regime Militar. A plataforma de campanha do PT relativa à política urbana,

embora respondesse às pautas do movimento popular, denunciava em seu 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 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 PERSEU ABRAMO, 2017, grifos nossos)

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”. (ANSUR, 1984-1998) Desde sua fundação, constituiu-se como assessoria aos movimentos populares na defesa da reforma urbana por meio de ações de formação e

articulação.<sup>10</sup> Alguns 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, um dos mais importantes movimentos sociais em razão de sua representatividade e abrangência nacional.

Como entidade mais antiga e com inserção em dezessete 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 Anamos, 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 CMP,<sup>11</sup> diante de desgastes identificados na atuação da Conam, tanto pela Anamos 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 Confederação identificada na ocasião, por uma das representantes da Anamos, como “[...] correia de transmissão da política da Nova República.” (RUMO..., 1989, p. 11) Apontavam também 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 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)

Questionavam-se naquele momento as condições objetivas de criação de mais uma organização de caráter 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 do fortalecimento das articulações nacionais no campo dos movimentos populares. Embora prevalecesse esse entendimento, era controversa a ideia de unificar as lutas dos movimentos populares. Havia também dúvidas 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 naqueles 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 o movimento popular, de

modo geral, era tratado como segmento de segunda categoria, como registrado por Ermínia Maricato, ao avaliar a 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. (ARTICULAÇÃO..., 1989, p. 72)

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. 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. Essas entidades contribuíram sobretudo na ampliação dos repertórios de compreensão da realidade urbana, em uma convergência com a experiência de ação política gerada pelos movimentos sociais nas suas bases de representação. 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.

Do conjunto de organizações presentes no processo de constituição do movimento pela reforma urbana e do FNUR, 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)<sup>12</sup> 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 papel específico na formação do movimento, aportando práxis distintas na sua constituição enquanto força política. O conteúdo da ação entre as assessorias se diferencia, mas tem em comum o compromisso com o apoio e fortalecimento dos movimentos sociais por meio de ações de formação.<sup>13</sup> 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. É 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 criada 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,

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)

Além disso, é lembrada por Nelson Saule Júnior, 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, 2017)<sup>44</sup>

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 essa 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 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 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, 1991; SILVA, 2003) Esse movimento foi responsável pela divulgação da “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, um manifesto<sup>15</sup> 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 desde sua origem. (GUSSO, 2012, 2013; KLINTOWITZ, 2015; SILVA, 1991; SILVA, 2003) Havia, entretanto, algumas condições postas pelo contexto capazes de unificar a compreensão da realidade a ser transformada e os propósitos da 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, além da certeza da opção tática de ação na Constituinte; e 2. um ideário em construção, de uma ética urbana. Uma agenda comum se sobrepunha aos objetivos, às agendas específicas, aos alinhamentos ideológicos e aos vínculos partidários dos agentes sociais.

Em janeiro de 1985, o movimento pela reforma urbana constituiu-se enquanto coletivo unificado, 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 JÚNIOR; UZZO, 2009, p. 259) A ideia de reforma urbana, recuperada como num recuo do tempo das propostas de reformas de base interrompidas pelo Regime Militar, recebe 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 JÚNIOR; UZZO, 2009, p. 260) Essa *nova ética*, ainda não formulada em termos próprios, 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, 1991; SILVA, 2002)

Como resultado das mobilizações sociais em torno da Constituinte, foi garantido o direito de apresentação de emendas populares quando subscritas por mais de 30 mil eleitores. Nesse sentido, foram construídas diversas articulações de movimentos sociais para elaborar emendas e coletar assinaturas. Como resultado, 122 propostas de emendas populares foram assinadas por 12.264.854 eleitores e, dessas, 83 foram aceitas. (BASSUL, 2004; GUSSO, 2013; KLINTOWITZ, 2015; SILVA, 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, Fase e nas entidades profissionais.

Com grande capilaridade, o MNRU 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, além do apoio de 48 entidades estaduais e locais. (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009)

Uma outra emenda foi apresentada pela Conam, registrada sob o nº 115/1987, com conteúdo específico sobre o direito à moradia. Essa emenda

continha propostas arrojadas 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, além do mínimo de 10 m<sup>2</sup> de área útil por pessoa na casa. (KLINTOWITZ, 2015) A emenda representou a demarcação de posição da organização no campo político em construção, pois, como antes colocado, 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 Teixeira Ferreira, coordenador nacional da Ansur, comprovava sua frágil inserção junto às entidades locais e equívocos nas escolhas táticas:

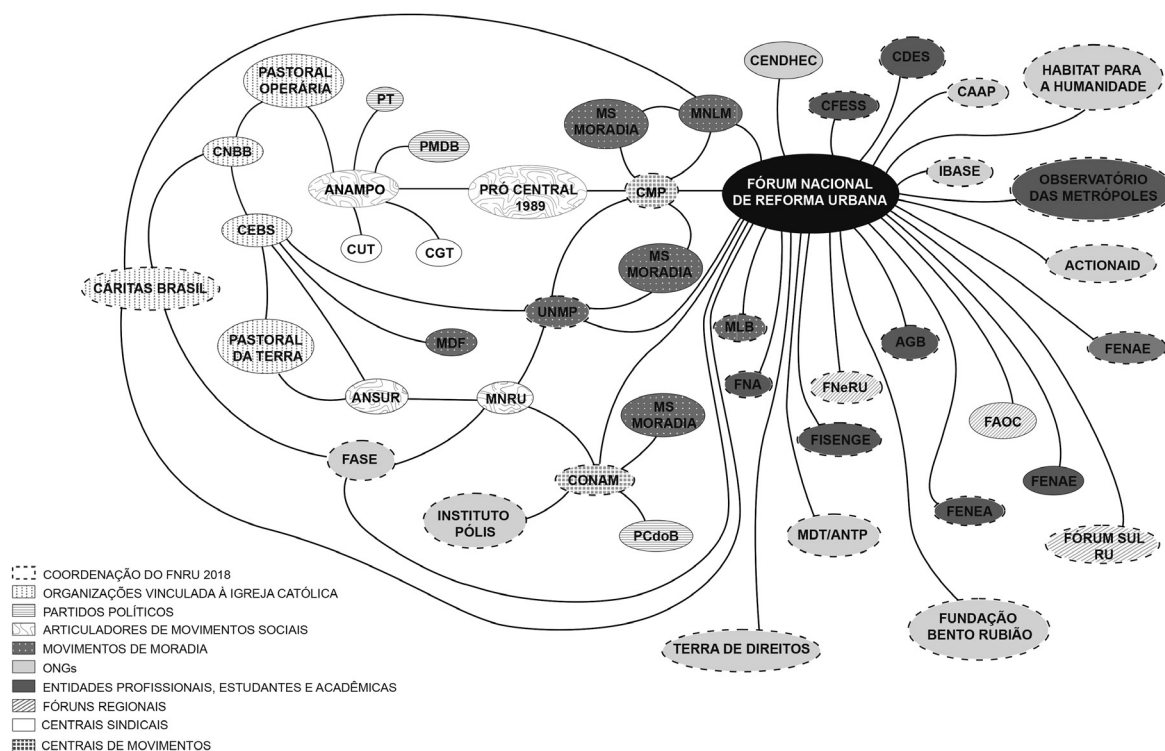
No ano passado, no processo da Constituinte, entramos numa plenária junto com a CONAM, mas escolhemos dois caminhos distintos. A CONAM preferiu manter sua presença nas plenárias nacionais. Há até uma pessoa, o Firmino Trindade, que ficou como *lobby* da Constituinte e João Bosco ficou nas coordenações. 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 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 Federal, o MNRU recorreu à articulação com os deputados constituintes comprometidos com as pautas da reforma urbana e a pressões diretas para emplacar as proposições apresentadas. O PCdoB contava com cinco deputados constituintes e o PT com dezesseis (BRASIL, [20--?]), 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, 1991, p. 5) e por promover um deslocamento de escala (da local para a nacional) com implicações na abertura de horizontes de ação (da visão da realidade brasileira) e 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 seus ânimos e delimitar o campo jurídico (e técnico) como a arena de embates, em um contexto de efervescência dos movimentos sociais. Independentemente 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 mostra as articulações na formação do movimento nacional pela reforma urbana e sua constituição e consolidação enquanto Fórum.



**Figura 1**

Diagrama do processo de criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e sua composição atual

Fonte: Elaborado pela autora com base em Gusso (2013), no Fórum Nacional de Reforma Urbana (1989-2017), em informações coletadas nos sítios institucionais das entidades integrantes do FNUR e nas entrevistas realizadas em 2017 com lideranças de movimentos sociais e entidades para esta pesquisa.

## Consolidação do Fórum Nacional da Reforma Urbana como instância de articulação e ação na Política Urbana

Com a evidente demonstração de força política e capacidade de articulação do MNRU, 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 constituiu-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 Princípios,<sup>16</sup> contendo a definição da função social da propriedade como o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano e do direito à cidadania enunciado em sua dimensão política de participação social e de acesso a condições de vida dignas, e como “[...] 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 comparava-se 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, marcada 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 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 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 organizações de assessoria dos anos 1980.

Com uma abordagem comparativa na busca por identificar as características marcantes da atuação da sociedade civil brasileira, Gohn (2013) atribui a essas



organizações, nos anos 1970-1980, um papel de apoio aos movimentos sociais, diferenciado do período que se inicia nos anos 1990, produtivista e orientado para a formulação e implementação de políticas públicas. No primeiro período, definido como a fase movimentalista, predomina uma atuação voltada para a luta contra o Regime Militar e pela democratização do país, contribuindo para o fortalecimento da representatividade e a formação política das organizações populares. No segundo, passam a predominar, segundo a autora, ONGs com perfil de atuação voltado para a colaboração com o Estado no exercício das suas tradicionais funções, com práticas ancoradas no planejamento estratégico e atuação por projetos. Muitas dessas ONGs foram criadas por iniciativa de empresários e grupos econômicos, com discursos alinhados com as agências de financiamento internacional. De acordo com a autora, 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. Mas, 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. 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,<sup>17</sup> 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 agências multilaterais, oriundos de captação externa de fundações e ONGs internacionais, além de realizarem serviços de consultoria, em processos competitivos com empresas em licitações públicas.<sup>18</sup> 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 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 por legitimar processos de esvaziamento do papel do Estado e desviar a orientação dos movimentos sociais para políticas setoriais, com implicações na despolíticação 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, 2017) 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, 2017)

Essa discussão revela 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, 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 conflituos, porém ancorados em uma leitura alinhada sobre a 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, 2017)

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 ao conteúdo 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, 2002) No período mais recente, o FNRU ampliou a composição da coordenação com o ingresso de ONGs internacionais e do MLB, 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).<sup>19</sup>

As entidades mais antigas, como o Ibase, a Fase, a Fundação Bento Rubião, o Instituto Pólis, a Cearah Periferia e o Cendhec desenvolvem ações com os movimentos sociais na organização e formação nas áreas de moradia, políticas urbanas e direitos humanos. Com o tempo, algumas delas diversificaram sua atuação adentrando as áreas ambiental, de gênero, juventude, raça, economia solidária e segurança alimentar. Das ONGs mais recentes, a Terra de Direitos desenvolve suas ações em um recorte diferenciado, centrado na questão da terra e na mediação de conflitos fundiários.<sup>20</sup> 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),<sup>21</sup> entre outras.

O Instituto Pólis, o Ibase, a Fase, a Fundação Bento Rubião, a Cearah Periferia e o Cendhec são 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. O rigor nos critérios de associação estabelecidos pela Abong revela-se no pequeno número de filiadas: 271 em 2006, com vinte declaradamente atuantes na política urbana. (AVRITZER, 2009) Hoje a rede conta com 240 associadas, registrando redução em relação ao número apresentado 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, seguido de Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, como apresentado no Mapa 1. É representativa também a quantidade de estados sem atuação de ONGs filiadas à Abong que declaram engajamento em questões urbanas. (ABONG, 2017)

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 as 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 do 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 Metrópoles passou a ocupar importante espaço na formulação teórica e propriamente das agendas de militância do coletivo a partir dos anos 1990. Seu papel na concepção da agenda, formação da militância e mediação dos conflitos e contradições internas do FNRU na construção de consensos o credencia como destacado “intelectual orgânico”, na acepção gramsciana.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.

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 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, 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, 1991, p. 28)<sup>24</sup>

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, 2002, p. 152)<sup>25</sup>

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 se rearrumam. Nessas situações afloram subjetividades latentes relacionadas a questões mal resolvidas ou não enfrentadas em momentos de calma, como a discussão a respeito dos papéis das ONGs e dos movimentos. Com efeito, na conjuntura política atual, em que o Fórum avalia sua trajetória e redefine 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 FNUR.

[...] 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 FNUR? (Marcos Cosmo, UNMP). (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017)

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). (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017)

[...] 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). (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017)

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). (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017)

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 agenciamento 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 a 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, 2017)

As relações de força no Fórum são mediadas, em certo sentido, pelas conexões estabelecidas interna e externamente, 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 tem maior centralidade por englobar movimentos de moradia e política urbana, como a UNMP e o MNLM, e estender 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 vincularem-se ao conjunto da rede, como a Fisenge, FNA e AGB, entre outras.

Há muitos anos, o FNRU busca uma atuação descentralizada por meio dos fóruns regionais e estaduais, atualmente sem atuação. Encontram-se atuantes o FNeRU e o Faoc. O FNRU, desde os anos 1990, tem buscado ampliar sua rede por meio da atuação das entidades isoladamente em outros fóruns, a exemplo do Fórum Nacional de Participação Popular,<sup>26</sup> 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 Júnior 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”. 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.

Entretanto, em sua trajetória, o FNRU não se mostrou muito aberto à 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 substancialmente a correlação interna de forças. 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 não permitiam. Mas faz parte, não é? Tem que quebrar algumas arestas, algumas amarras também. (informação verbal)<sup>27</sup>*

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, à frente da Secretaria Executiva, na ocasião, 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, 2002) A discussão centrava-se na dificuldade de assimilação da pauta da política urbana, quando tratada de forma mais global. Hoje a discussão ressurgue com outros contornos e divide as posições no FNRU. Há consenso quanto à aproximação e diálogo com outros coletivos, mas é ponto controverso a incorporação de novas entidades no Fórum. Questiona-se 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 do MLB]. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017)

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, 2017)

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 dos movimentos, a expectativa de conformá-la como núcleo de orientação tática; da parte das ONGs, o entendimento do seu caráter operacional. Como pano de fundo coloca-se a disputa de direção entre os dois segmentos no FNRU, como esclarece Nelson Saule Júnior, 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, 2017)

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, 2002) Na sua pesquisa, a autora identifica expectativas entre os agentes, que não correspondem 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,<sup>28</sup> 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 e mais ou menos relevantes diante da estratégia de cada entidade nesse espaço e das respostas do governo a 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. Em outra perspectiva, as mudanças nas formas de interação dos agentes da sociedade civil com o 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, 2017) 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 sobre a 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 o Conam, a presença de intelectuais militantes dos dois estados e a vasta produção acadêmica gerada nas instituições universitárias às quais se vinculam. A questão atrela-se ao imperativo de superar a pouca capilaridade do Fórum no conjunto 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 movimentos sociais 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. [Wellington, MLB de Pernambuco] (informação verbal)<sup>29</sup>*

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 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 e movimentos integrantes do coletivo.

Em seu estudo 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 elaboração, inscrevendo diferentes entendimentos sobre a agenda e as formas de realizar o programa de reforma urbana. Para o autor, a capacidade de produzir as interpretações é “um recurso que se encontra em disputa pelas organizações e pelos atores que compõem o FNRU” (GUSSO, 2014, p. 16), dificultada pela distribuição diferenciada de poder. 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.<sup>30</sup> 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. A reduzida capilaridade ou inserção local do FNRU tampouco 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” entre os movimentos estruturais e os movimentos de conjuntura (GRAMSCI, 2012), mas

não chegam a comprometer o alinhamento em algumas 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.

## Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos: 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 autônomas<sup>31</sup> e mais críticas em relação aos 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, nessa linha, o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST) Brasil,<sup>32</sup> o MSTB da Bahia, o coletivo Direitos Urbanos (DU), as Brigadas Populares<sup>33</sup> 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. (informação verbal)<sup>34</sup>*

Também construíram articulações mais alinhadas às suas concepções ideológicas e opções estratégicas e táticas.

Essa articulação mostra potencial de crescimento e fortalecimento, mas o pouco tempo e o conturbado período de existência não permitiram sua consolidação. 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 em relação à composição e agenda.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>



**Figura 2**

Diagrama da composição da Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos

Fonte: Elaborado pela autora com base em Terra Livre (2017), nos sítios institucionais dos movimentos sociais e nas entrevistas realizadas com lideranças de movimentos sociais e entidades para esta pesquisa, em 2017.

O coletivo é assim definido:

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, [20--?])

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 gerados pelos governos presididos pelo PT, elas assumiram uma postura crítica e de oposição estratégica e tática, apostando no fortalecimento político e ideológico de suas respectivas bases e, por isso, mantêm maior independência nas suas posições, embora abertas ao diálogo com governos progressistas, participação em conselhos de políticas<sup>37</sup> e em programas governamentais, como o Minha Casa Minha Vida.<sup>38</sup>

A maior parte dos movimentos reunidos na 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, além da ação política, variam. Os movimentos destacam a dimensão estratégica da luta no território. Como afirma Boulos, 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. (informação verbal)<sup>39</sup>*

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 chaves para a estratégia brigadista. Hoje são nacionais as Frentes pela Reforma Urbana, Antiprisional, Sindical, de Juventude e de Mulheres. (BRIGADAS POPULARES, [20--?])

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.

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 Miranda,<sup>49</sup> liderança entrevistada, as Brigadas funcionam como um partido político não legalizado. Em seu manifesto defendem o socialismo, o nacionalismo revolucionário e 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, [20--?]) Defende o “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” e um “transporte público eficiente com passe livre para toda a população”, como requisitos para a 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 sua atuação para o campo e a cidade e unifica 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, 2020)

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, imagine 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, [20--?])

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. (DI CRISCI, 2017)

Na estrutura organizacional do MTST são previstos três tipos de coletivo: coletivos políticos, com funções decisórias quanto às políticas gerais, coletivos organizativos (setores),<sup>41</sup> 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, [20--?]) O movimento ocupa 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 de 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, além de 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 sua pauta. (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013) Essa tomada de consciência da dimensão e potencial de alcance de suas lutas instigou a busca de articulação com outros movimentos urbanos de moradia, cultura, saúde e outros. O Movimento adota como estratégia o

constrangimento das estruturas instituídas do transporte coletivo, com táticas que incluem barricadas, manifestações e catraças.<sup>42</sup> 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, 2013, p. 15)

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

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 está no discurso da maior parte das entidades e movimentos, assim como a compreensão da necessidade e importância de ampliação do campo de alianças para alcançar os objetivos colocados. Outros pontos de 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 FNRU, entendem a importância de repensar caminhos e formas de ação. 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, conformando novos perfis 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”.<sup>43</sup> Segundo o autor, os movimentos 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 definidos por Harvey e demais autores (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 a sua capacidade de tensionar a ordem hegemônica. Esse potencial revela-se em diversas manifestações de rua no Brasil, na 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. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017) 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.

## Desenho da rede pelo direito à cidade no Brasil

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 se dedicam 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. 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 sua atuação. O Instituto Pólis, embora atue em outros estados, desenvolve seus projetos e assessora movimentos sociais principalmente no estado de São Paulo, onde está sediado. Nos demais estados sua atuação se realiza no desenvolvimento de assessoria técnica ou em mobilizações específicas, mediante interação com agentes sociais locais. Isso também acontece em relação à sede principal da Fase, com atuação concentrada no Rio de Janeiro. Embora vinculadas à sede principal, as unidades regionais possuem autonomia nos estados onde atuam.<sup>44</sup>

O Mapa 2 mostra a distribuição das entidades em defesa do direito à cidade nos estados brasileiros.

## Notas

- 1 Entre 2003 e 2009 foram encaminhados ao Ministério das Cidades 87 situações de conflito fundiário. Destas, 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..., 2010)
- 2 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”.
- 3 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.
- 4 Participaram da Comissão a assistente social Aureliana Bianco (prefeitura); o arquiteto Carlos Odi, da Sociedade Amigos da Cidade; o advogado Clovis Garcia, coordenador do Setor da Casa Própria e da Comissão Regional de Habitação; o advogado e juiz de direito Hely Lopes Meirelles; o arquiteto Lauro Bastos Birkholz, diretor do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP); e o arquiteto Joaquim Guedes, do Instituto de Arquitetos do Brasil, departamento de São Paulo. (SILVA, 2003)
- 5 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 (Serfha), 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 Serfha não cumpriu suas atribuições formais e foi 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, 2003), já no contexto das mobilizações pelo fim da ditadura.
- 6 Inicialmente chamado de Movimento do Custo de Vida (MCV), foi o primeiro movimento popular a ocupar as ruas durante a Ditadura Militar, em meados dos anos 1970. O movimento, organizado pelo Clube de Mães em São Paulo, ganhou expressão nacional, sendo paulatinamente agregadas outras pautas contestatórias à pauta inicial da denúncia do custo de vida. (HABERT, 1996)
- 7 Nesse contexto são criados o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Popular (PP). O PCdoB 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!
- 8 Referência específica ao movimento popular que se fortalecia naquele contexto.
- 9 Nessas eleições o PT elegeu seu primeiro prefeito, em Diadema, São Paulo.
- 10 Essa associação atuou como um fórum até 1990 e depois se manteve como uma associação propriamente.
- 11 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); na área estudantil – União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes) e Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG); na área de gênero – Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e União Brasileira de Mulheres (UBM); na área étnico-racial

- Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen) e União de Negros pela Igualdade (Unegro); e na área 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, [20--?])
- 12 O MDT inicialmente foi constituído como movimento, mas posteriormente foi formalizado como Oscip.
- 13 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.
- 14 Nelson Saule Júnior, 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.
- 15 O documento, elaborado pelo jurista Godofredo da Silva Teles Júnior, foi assinado pela CUT, pela Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e pelos Sindicatos dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo.
- 16 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)
- 17 Entre as entidades integrantes do FNUR, a Fundação Ford aporta recursos para projetos da Fase, Instituto Pólis, ActionAid Brasil, Caritas Brasil, Ibase e Terra de Direitos.
- 18 Na relação de parceiros da Habitat para a Humanidade constam o Governo Federal do Brasil, Governo do Estado do Ceará e o 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, c2020)
- 19 Participam da coordenação do FNUR 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 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, [20--?])
- 20 O Instituto Pólis atua nas áreas ambiental, da 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, da juventude, da economia solidária e outras.
- 21 Informações coletadas em entrevistas com representantes da Conam e UNMP.
- 22 Na leitura de Semeraro (2006, p. 135), apoiada em Gramsci, 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.”



- 23 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. (SANTOS JUNIOR; CHRISTOVÃO; NOVAES, 2011) O Instituto Pólis, da mesma forma, mantém agenda regular de formação e desenvolve oficinas sobre temas específicos.
- 24 Trecho de entrevista concedida a Ana Amélia da Silva por Luiz Paulo Teixeira Ferreira, liderança dos movimentos de moradia da zona leste de São Paulo e assessor da Ansur. (SILVA, 1991)
- 25 Trecho de entrevista concedida por Raquel Rolnik a Carla Almeida Silva. (SILVA, 2002)
- 26 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 FNUR. (SILVA, 2002)
- 27 Entrevista concedida por Wellington Bernardo, representante do MLB, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 28 O primeiro mandato do presidente Lula finalizou em 2006, mas, desde a saída do ministro Olívio Dutra, com a rearrumação 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)
- 29 Entrevista concedida por Wellington Bernardo, representante do MLB, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 30 Há de se distinguir o momento fundador do ideário da reforma urbana, representado pelas articulações no curso das mobilizações pelas reformas de base e do movimento organizado no curso da retomada do regime democrático, ambos organicamente vinculados a princípios ético-políticos semelhantes, mas ancorados em práxis diferentes.
- 31 Adota-se aqui o conceito de autonomia formulado por Tatajiba (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, diferentemente 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.
- 32 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, [20--?])
- 33 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, [20--?])
- 34 Entrevista concedida por Evanildo Barbosa, representante da Fase, no dia 13 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 35 Entrevista concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

- 36 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) e 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, 2020) 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), 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*.
- 37 Muitos movimentos reunidos na RU declaram em suas plataformas a não participação em conselhos. O MSTB declara na sua plataforma ser contra o capitalismo e contra o Estado.
- 38 O MTST desenvolve diversos projetos autogestionários pelo Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.
- 39 Entrevista concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.
- 40 Isabella Gonçalves Miranda, liderança das Brigadas Populares, em entrevista concedida no dia 24 de outubro de 2017, para fins da pesquisa.
- 41 Os 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, [20--?])
- 42 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 (2013, p. 12), “a implementação prática da Tarifa Zero” realizada pela liberação das portas traseiras dos ônibus ou pelo pulo das catracas.
- 43 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 tradicionais de reprodução expandida do capital, encetaram um movimento de reconfiguração nas formas de atuação dos movimentos sociais.
- 44 Entrevista concedida por Evanildo Barbosa, representante da Fase, no dia 13 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.



## Arenas, agendas e instrumentos nas disputas pelo direito à cidade no Brasil

---

O esforço de articulação, formação e militância da sociedade civil para pautar e construir uma política urbana no Brasil ocorreu em um 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 pelo 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. Parte-se aqui da discussão dos processos de construção da política urbana, tomando-se como referência a relação estabelecida entre o FNRU e as instâncias estatais, para, na sequência, refletir sobre os empenhos realizados por esse coletivo na defesa do direito à cidade, suas estratégias e

táticas, processos de construção e priorização de agendas, debates e contradições internos, finalizando com uma avaliação quanto a reorientações das suas ações a partir de 2016. Ao final, são discutidos enunciados capazes de sustentar e fortalecer o direito à cidade como projeto político.

## Política urbana e a afirmação do direito à cidade no Brasil

A política urbana brasileira, tal como instituída nos planos legal e programático, teve, na sua base de construção uma forte presença de segmentos da sociedade civil. Seu percurso foi permeado por tensões e conflitos com agendas 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 contivesse um escopo acanhado e fosse abafada pelas pautas prioritárias naquele contexto, como a reforma agrária, foi rechaçada pelo Congresso Nacional e, logo em seguida, em 1964, retirada da agenda com o golpe militar.

Em seus primeiros traços já estavam colocados alguns dos elementos centrais da reforma urbana: a função social da propriedade e o direito à moradia, indispensáveis ao combate à especulação imobiliária, à desigualdade social e à segregação socioespacial. O longo período de Ditadura Militar (1964-1985) arrefeceu as forças impulsionadoras desse movimento inicial pela reforma urbana no país, que 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 enfrentar a 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, mobilizados em torno do MNRU. Como conquista, a política urbana passa a integrar, pela primeira vez, a Constituição Federal, configurando um capítulo específico desdobrado nos artigos 182 e 183.

O FNUR, após a aprovação da Constituição de 1988, procurou descentralizar sua atuação e ocupar os espaços abertos na institucionalidade para carrear suas demandas. O espaço da institucionalidade apresentou-se mais permeável quando chegaram aos governos municipais grupos políticos comprometidos com ideais democráticos, alguns, inclusive, com representações engajadas no movimento pela reforma urbana. Muitos referenciais e instrumentos de política urbana incluídos na emenda pela reforma urbana foram, com essa oportunidade, implementados e experimentados. O ingresso de partidos de esquerda e centro-esquerda nas administrações municipais possibilitou expandir 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 FNUR conseguiu consolidar-se como espaço importante de articulação política das entidades atuantes no campo da política urbana. Seu legado de conquistas o credencia enquanto espaço de elaboração e definição de estratégias para fazer avançar a agenda da reforma urbana. Dentre suas conquistas, têm absoluto destaque a inclusão de capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação por meio da Lei nº 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, sua aprovação.

Ancorado nos princípios 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 apresentar instrumentos direcionados para 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) Entretanto, 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 substancialmente 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), inclusive tendo 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, foram renovadas as expectativas dos setores envolvidos com a luta pela reforma urbana 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), era até difícil “[...] distinguir exatamente o que foi implementado em função da atuação do FNURU 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”. Nesse contexto, o que Bourdieu (1998, p. 7) chama de “mão esquerda do Estado” foi potencializado com a chegada desses gestores-militantes, dando vazão a uma política social comprometida com a população vulnerabilizada, mas sem grandes confrontos com a ordem dominante.

Foram encaminhadas diversas iniciativas para consolidar as políticas públicas abrangidas no Ministério das Cidades (habitação, mobilidade e saneamento, além da política urbana de caráter mais geral) e construir 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 aproximação com estados e municípios para se credenciar enquanto órgão associado aos propósitos históricos da reforma urbana no Brasil constituíram elementos de legitimação. 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), construir bases jurídicas expressas na Lei nº 11.124/2005 (BRASIL, 2005), que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; na Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007), de 5 de janeiro de 2007, que estabelece o Marco Regulatório do Saneamento; no Decreto nº 5.790 (BRASIL, 2006), de 25 de maio de 2006, que compõe o regimento para a estruturação do Conselho Nacional das Cidades como colegiado consultivo e deliberativo,<sup>1</sup> criado em 2003. 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 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 Moradia<sup>2</sup> durante sua primeira campanha, teve trajetória descendente no que diz respeito a 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 e alterações na dinâmica do Conselho das Cidades. (SANTOS JUNIOR, 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 no 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 as Conferências das Cidades.

O Conselho Nacional das Cidades não foi instituído por Lei e suas decisões estavam 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 da 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 PAC 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. (informação verbal)<sup>3</sup>*

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), o que não ocorreu 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 FNUR, além de sua capacidade de influenciar as políticas, foram 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, de uma resposta. Num governo mais autoritário, mais fechado, você faz a pressão e não sabe se vai ter algum tipo de resposta. (informação verbal)<sup>4</sup>*

O fato é que, apesar dos esforços dos conselheiros e das pressões do FNUR, o Conselho se manteve 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 foi um órgão com prestígio variável, sendo suas decisões 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 representou para os movimentos e entidades um espaço institucional central de informação e aprendizado coletivo, assim como de acompanhamento das políticas urbanas. As agendas regulares proporcionaram 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 teve 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.

A atuação do Conselho foi permeada por ambiguidades, como em regra são os conselhos de políticas/conselhos gestores. (CUNHA; PINHEIRO, 2009; VIVEIROS, 2016a) 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, muitas vezes espelham relações ambíguas das representações sociais com o Estado quando, por exemplo, passam a ser pautadas e engessadas pelas agendas governistas (MENEZES, 2015; TATAGIBA, 2010; VIVEIROS, 2016a), ou quando inverte-se a relação e o “controle social” se converte no controle da sociedade civil pelo governo. O depoimento do representante do MNLM coloca com expressividade essas contradições:

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, fazemos então o Midades, agora precisamos estabelecer o processo democrático de gestão, então vamos discutir o modelo, fazemos 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 espernear, 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, grifo nosso)

Como legado dessa construção dos agentes sociais na interação com o Estado, são representativas as conquistas no plano jurídico-institucional e programático, embora pouco efetivas 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. Como pontuado por Raquel Rolnik (ENTREVISTA..., 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 estabeleceu coalizões com essas estruturas para poder governar, reforçando a ideia de “hegemonia às avessas” apresentada por Francisco 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 (ENTREVISTA..., 2014) destaca que os próprios movimentos sociais abraçaram a pauta de inclusão por meio do 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 reforma urbana na perspectiva de concretização do direito à cidade, não se completou.

## Empenhos contra-hegemônicos do FNRU na defesa do direito à cidade

O esforço de construção de um programa de reforma urbana é tarefa permanente do FNRU e compreende movimentos em “dupla perspectiva na ação política e na vida estatal” (GRAMSCI, 2012, p. 33), próprios à construção de hegemonia. Essa “dupla perspectiva”, segundo 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 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) 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, com acionamentos de contestação, contando, para isso, com a capacidade de pressão dos movimentos.<sup>5</sup>

Como especificidade da sua atuação, destaca-se o empenho dos agentes por uma ação articulada em um coletivo heterogêneo de entidades e movimentos. 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 sua ação, esboçados no ideário do direito à cidade. É sobretudo no delineamento de agendas políticas que comparecem divergências de conteúdo e dos métodos de concretização desse projeto, isto é, de 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, 2003b, p. 196)

Um percurso de reflexão sobre os recursos acionados pelo Fórum na disputa de hegemonia na construção e 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. O objetivo é compreender como o FNRU organiza e coordena seus interesses em direção à unificação de estratégias e táticas na defesa do projeto político do direito à cidade. Também é mobilizada a discussão sobre rearranjos das forças políticas comprometidas com a reforma urbana e o direito à cidade, inclusive no interior do FNRU, na conjuntura desenhada após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

### **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 ocorreu no contexto da elaboração da Constituição de 1988, com a formulação, discussão pública, mobilização e interlocução com parlamentares para consolidar e defender sua agenda. Esse momento da história do Movimento cria, conforme pontua Silva (1991, p. 5), “[...] um novo significado nas relações entre o campo jurídico-institucional e os

movimentos populares” no experimento de novas práticas de negociação de suas demandas com os 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, cuja participação foi determinante no encaminhamento das pautas do MNRU e FNRU no legislativo em toda sua história.<sup>6</sup>

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, 1991; SILVA, 2002) O Movimento ganha autoconfiança e traquejo para intervir nessa arena e disputar seu projeto político. Novos interlocutores comparecem nos embates e, de forma mais próxima, os movimentos vão lidar com representantes do setor imobiliário, embora os debates fossem revestidos de caráter técnico, dificultando a evidenciação dos interesses em disputa. (SILVA, 1991; SILVA, 2002)

Com a experiência na Constituinte, o movimento, representado enquanto Fórum Nacional de Reforma Urbana, buscou interferir na elaboração das Constituições Estaduais e Municipais, com êxito em muitos estados e municípios. (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 nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) – Estatuto da Cidade. O FNRU passa a pautar sua agenda na dinâmica da agenda institucional, com conquistas e derrotas, e vai conviver com tensões diante das suas escolhas táticas (KLINTOWITZ, 2015) e com um profundo desgaste entre os agentes integrantes do 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, aí depositou grande força militante. Havia nitidamente a crença na instância jurídica como meio para respaldar as lutas políticas, além de uma aposta na legalidade como garantia de direito. Aquela postura reticente dos movimentos urbanos diante do Estado, desde os primeiros anos do processo de redemocratização, não se estendia ao legislativo e ao judiciário. De certa forma, o legislativo era visto como aliado; ou seja, o caminho para as garantias

democráticas, o que em alguma medida explica o crédito dado a essa esfera desde as primeiras articulações do MNRU. Kowarick (1979, p. 196), em trecho do livro *A espoliação urbana*, publicado em 1979, posiciona o legislativo e o judiciário como aliados naquela conjuntura:

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 dessas esferas do poder estatal. Uma primeira refere-se, como aponta Fernandes (2006b, p. 126-127), ao papel que o direito tem cumprido historicamente na reprodução das desigualdades sociais e, no âmbito da política urbana, 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, relaciona-se ao caráter eminentemente político da ordem urbanística (LIMA, 2016) representada, sobretudo, pela lei. Como avalia Henrique Frota, representante do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU):

*o movimento da reforma urbana olha o 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, [...] se coloca no outro lado das trincheiras. (informação verbal)?*



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 na 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 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 FNUR, em alguns momentos, foi a 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. 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, diferentemente “[...] 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) Nos seus movimentos de contestação são produzidos direitos à margem da legalidade e defendidos direitos conquistados na lei, indo além disso quando, para garantir o cumprimento da lei, face à omissão do Estado, disputa corpo a corpo nas ocupações. Alexandre Frediani,<sup>8</sup> representante da Habitat International Coalition (HIC), ressalta avanços na legislação de política urbana no Brasil, mas pontua o paradoxo do recurso a “práticas além do marco legal” para assegurar o cumprimento da Constituição Federal, que deveria a rigor ser tutelada pelo Estado.

O universo jurídico tem sido, sem dúvida, um campo importante da luta política pela reforma urbana, apesar das dificuldades de materialização das conquistas jurídicas,<sup>9</sup> seja pelo judiciário, ainda longe de conhecer e reconhecer o direito urbanístico nas suas especificidades, seja pelo executivo, e até mesmo nos governos progressistas e comprometidos com essa agenda. Durante a segunda metade dos anos 2000, o FNRU orientou suas energias para materialização das conquistas legais (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009), e até o segundo mandato da presidenta Dilma essa continuou sendo uma das agendas centrais do FNRU.

### **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 pelo direito à cidade, é preciso discutir como esse coletivo, na sua história, se posicionou na relação com o Estado. Ao longo dos quase trinta anos de existência do Fórum, a posição do coletivo na relação com o Estado e com os governos se alterou. Quando ainda se constituía como movimento organizado em torno da Ansur, havia o posicionamento claro de manutenção de uma relação de independência e autonomia diante do Estado, como evidenciado no posicionamento do representante da Ansur, Luis Paulo Ferreira, 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 afirmação de pressupostos democráticos na ordem normativa brasileira, além da própria abertura do Estado “ao acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário” com a nova Constituição de 1988. (DAGNINO, 2002a, p. 13)

Entre os movimentos pela reforma urbana, começa nesse momento um longo processo de agenciamento das suas pautas nas 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 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 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 nesse caso seja possível identificar avanços representativos. Dificuldades também ocorreram na efetivação de propostas com impactos mais diretos na questão da terra urbana e na reversão da lógica do urbanismo corporativo. Para a análise aqui proposta, tomam-se dois componentes da agenda estratégica do FNRU: 1. estruturação da política urbana e consolidação das instâncias de gestão democrática das cidades; e 2. 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.

Os esforços de estruturação da política urbana têm início nas articulações construídas pelo MNRU para introduzir as disposições de política urbana na Constituição de 1988 com a proposição da Emenda Popular da Reforma Urbana. Como o Regimento Interno previa, por diversas formas, o opinativo da sociedade civil organizada, com a apresentação de sugestões às subcomissões, audiências públicas e emendas populares (BASSUL, 2004), o MNRU ocupou todos os espaços abertos para defender suas propostas. Atuou, entretanto, em um contexto desfavorável diante da incompreensão ou falta de interesse dos constituintes para com a questão urbana. (BASSUL, 2004)<sup>10</sup>

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 com a remissão 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) (BRASIL, 1989), apresentado pelo Senador Pompeu de Souza, foi o ponto de partida para a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Um ano depois foi aprovado pelo Senado e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde recebeu o nome de PL nº 5.788/90 e permaneceu durante onze anos.

Na tramitação na Câmara dos Deputados, ao projeto foram apensadas propostas com origem nessa casa legislativa, algumas, inclusive, anteriores à Constituição Federal de 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 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). Críticas também partiram 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 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), na qual conseguiria apoio de parlamentares de esquerda, diante de procrastinações e prováveis derrotas na Comissão Economia, Indústria e Comércio (Ceic) (AVRITZER, 2012), que 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, 2002) Mais tarde, conforme destaca Bassul (2004), as disposições da Agenda Habitat seriam 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 aportaram argumentos para levar à frente seu projeto na relação com o Executivo e com o Legislativo.

O processo de aprovação dessa Lei representou – como em regra representa – um jogo de forças com acessos diferenciados às estruturas de poder e não exclusivamente locais, 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, avalia que 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, inicialmente refratárias ao Projeto de Lei.

Em muitos aspectos, o consenso na aprovação do Estatuto da Cidade não chega a surpreender. Como lembra 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 aprovado por unanimidade, com um texto que incorporava 42 propostas, das cinquenta contidas na Emenda Popular da Reforma Urbana, considerando o que já estava garantido na Constituição Federal de 1988, o conteúdo da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), e o que em seguida consubstanciou a MP nº 2.220. (BASSUL, 2011)

Das propostas incluídas na Emenda Popular da Reforma Urbana, foram rechaçadas 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) Os vetos revelam, portanto, a posição de manutenção da lógica financista historicamente presente na 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, ainda 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, interpretações que possibilitaram o 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 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 cidades<sup>11</sup> reunidas no Projeto Moradia.<sup>12</sup> 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 entre seu projeto político do direito à cidade e o projeto governista.

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 da 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 setoriais<sup>3</sup> 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 JUNIOR, 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 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 Nacional das Cidades e participação direta de representantes do FNRU, foi realizada a Campanha pelos Planos Diretores



Participativos, envolvendo a realização de oficinas e a participação de 1.600 pessoas até maio de 2006. (SANTOS JUNIOR, 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 que fortalecia a institucionalidade participativa introduzida pelo governo Lula.<sup>14</sup>

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 do ministro Olívio Dutra e de sua equipe em 2005, prestigiados ao menos pelo presidente Lula no interior do governo, o Ministério das Cidades perde ainda mais força. Esvaem-se 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 estruturação do Sistema e da 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 Cidades, a área de habitação mantida sob a condução do 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.

Não foram apenas as mudanças no Ministério das Cidades que levaram a uma maior dedicação do FNRU à questão da habitação na segunda metade dos anos 2000, pois já se colocava como uma pauta importante que comparecia fortemente articulada aos temas estruturantes da política urbana, atrelados ao plano diretor e à aplicação dos demais instrumentos de regulação do solo urbano. 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. Para efetivar-se dentro dos princípios da reforma urbana, a produção social da moradia dependeria dessa articulação, pois, como explica Maricato (2001, p. 119) essa produção 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 do FNRU ao colocar a habitação em relevo deu-se não apenas pela pouca *fertilidade* da pauta do planejamento urbano naquele contexto específico, mas principalmente por quão fecundo poderia ser o esforço de empurrar a agenda de habitação. A aprovação da Lei nº 11.224/2005 (BRASIL, 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 nº 2.710/1992, 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 mais uma conquista. (SANTOS JUNIOR, 2009) O contexto de crescimento da economia e a disposição do governo de investir no setor somavam-se às perspectivas geradas pela nova lei. Por parte dos movimentos de moradia integrantes do FNRU, era a oportunidade de responder a sua base. 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 nas suas bases, fazendo, com isso, pressão para 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 nº 11.124/2005. (BRASIL, 2015) 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 da 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, tendo como resultados a edição do Decreto nº 5.796/2006 (BRASIL, 2006),<sup>15</sup> o acolhimento da proposta do FNRU para composição do Conselho Gestor do FNHIS, a edição da Medida Provisória 387, que viabilizava o acesso de recursos do Fundo a cooperativas e associações, posteriormente aprovada pelo legislativo e sancionada pelo presidente, e a desobstrução de entraves à execução do Programa Crédito Solidário,<sup>16</sup> entre outros. (SANTOS JUNIOR, 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 2% dos recursos orçamentários da União e 1% dos estados, Distrito Federal e municípios para os Fundos de Habitação de Interesse Social por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional, articulando-se, para isso, com parlamentares e, de forma “inusitada”, com setores empresariais. (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, p. 16)

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 nº 459 e instituído posteriormente pela Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 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 da Casa Civil, em interlocução com o setor imobiliário e da construção civil, seu formato revela muito mais um programa econômico do que habitacional propriamente (AMORE; SHIMBO, RUFINO, 2015), e foi apresentado como a principal iniciativa governamental para enfrentar a crise anunciada.

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)<sup>17</sup> Como em regra tem acontecido na política habitacional no Brasil, a participação do agente financeiro, no caso a Caixa, ganha destaque na implementação do Programa 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.<sup>18</sup>

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 dos 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”, demonstrada na capacidade de 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)

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, no papel de agência política, e os movimentos sociais. O regramento estabelecido foi 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.

Mudanças na segunda edição do Programa não o alteraram substancialmente, apresentando apenas ajustes para aplacar críticas mais contundentes do processo de implementação em sua primeira fase e atender a pressões das empresas por melhores ganhos nos seus empreendimentos. Mesmo as alterações mais 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.<sup>19</sup>

Embora a lei que instituiu o Programa tenha 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 e não logrou repercussão, sobretudo prática, já que o Programa Papel Passado deixou de ser valorizado pelo Ministério das Cidades desde 2005, com mudanças introduzidas pelo PP, à frente do Ministério das Cidades, e a dimensão da mediação de conflitos fundiários, embora valorizada pelos movimentos sociais, também não prosperou.

Na trajetória do FNRU, a agenda da questão fundiária esteve mais 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 colocado por Santos Junior (2009, p. 32), que ressalta, na atuação do FNRU, o protagonismo em “[...] duas ações importantes nessa área: a) a construção da Plataforma Brasileira de Prevenção de Despejos; e a b) 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 retardar ou evitar processos de reintegração de posse.<sup>20</sup>

As características do programa Minha Casa Minha Vida evidenciam quão distante ele se colocou em relação ao que foi constituído como ideário e programa da reforma urbana. Com grande acuidade, Pedro Arantes e Marina Fix (2009, p. 20-21) 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. (RIBEIRO; SEMIONATTO, 2015) Como pontua Isabella Gonçalves Miranda, representante da organização Brigadas Populares,<sup>21</sup> as ocupações produziram muito mais reforma urbana do que o Minha Casa Minha Vida e outros programas governamentais.

O Programa MCMV é emblemático das contradições envolvidas nas relações entre sociedade civil e Estado na construção da política urbana. Um olhar sobre os processos envolvidos e seus resultados, objetos de profundas críticas dos movimentos sociais, impõe a necessidade de reflexões sobre suas projeções externas e internas, sob diversos pontos de vista. Na ótica dos movimentos sociais, essa crítica inclui a participação e o envolvimento legítimos dos movimentos sociais e os contraditórios presentes. Como pontuado por Wagner Campos,<sup>22</sup> liderança entrevistada do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), os movimentos (inclusive aqueles não inseridos no FNRU) contribuiram, passaram pelo Programa, reivindicaram do Estado as suas necessidades, participaram de mesas de negociação e, dessa forma, não podem deixar de fazer essa reflexão crítica.

As entidades integrantes do FNRU incidiram no sentido da aderência do Programa à política urbana e à Política de Habitação no Conselho: reivindicaram o controle social do Programa, a definição de critérios de seleção, o ajuste de valores por região, entre outras coisas. (EMILIANO, 2016) O Programa Crédito Solidário, tão caro aos movimentos de moradia, ficou abrigado no Programa MCMV – Entidades e, diante de fortes pressões dos movimentos de moradia, teve o valor por unidade igualado ao Programa MCMV no modelo de gestão pelas empresas – Modelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O Programa, sobretudo na modalidade Entidades, vai ocupar espaço importante na agenda do FNRU. Com todo o empenho e pressão do FNRU por maior valorização do

MCMV Entidades pelo governo, os recursos direcionados a sua execução foram relativamente pouco expressivos, mas produziram resultados satisfatórios em termos de qualidade e inserção urbanística.

Embora avanços sejam evidentes na política urbana brasileira, sobretudo quando considerada nos seus aspectos jurídicos e institucionais, o Programa MCMV mostrou suas fragilidades e contradições. Mesmo com um lastro jurídico, institucional e político (legitimidade do governo e participação dos movimentos sociais no ConCidades), ainda assim inexisteram condições de possibilidade de alterar substancialmente a concepção do programa e adequá-la aos princípios e diretrizes 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 era confundida com deslealdade, como evidenciado em entrevistas com lideranças de movimentos sociais. Além dos problemas produzidos nos contextos em que foi implementado – 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 e outros – um dos equívocos foi submeter a política habitacional e a política urbana a sua lógica.

### **Dilemas em torno da pinça:<sup>23</sup> 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 e no executivo. Nos esforços de disputa de hegemonia nessas arenas, no entanto, o FNRU recorreu todo o tempo às mobilizações e à legitimidade dos movimentos sociais conquistadas nas lutas locais. O peso dado a cada esfera de ação perante as 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, mantendo-se distantes do campo das representações políticas. Optaram por posicionamentos

reivindicatórios de demandas pontuais e pelo resguardo de relativa autonomia, apesar dos cercos populistas e clientelistas. (KLINTOWITZ, 2015) O contexto de elaboração da Constituição foi o momento de reorientação política e adoção da opção tática de disputar o campo jurídico-institucional, com o propósito maior de afirmação da democracia e reivindicações setoriais. Representou uma inflexão no sentido da valorização de mecanismos de representação e negociação, e inserção no debate mais amplo sobre articulação entre democracia representativa e democracia direta. (SILVA, 1991) Os desdobramentos desse processo apontaram caminhos diferenciados de atuação para os movimentos sociais, diante das conquistas e derrotas e da 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 consciência de todos, tarefa de grande envergadura na sua avaliação. Seus argumentos 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 à 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 para a condução da direção moral e intelectual do Fórum pelos movimentos sociais na defesa do direito à cidade, o que exigiria mudanças na dimensão cultural e política ou, como argumenta 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 perante as 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 outros – ou à garantia da manutenção dos espaços de trânsito e incidência – 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) Por sua vez, 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, expõe 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.

Em perspectiva mais crítica, outras vozes reconhecem as conquistas institucionais, mas defendem a radicalização das lutas urbanas e fazem uma 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 um 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 FNRU-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 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 apresentado por Gusso (2012, 2013), em síntese, coloca o dissenso na dimensão tática entre o caminhar na consolidação das conquistas na institucionalidade, diante de 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 apresentada 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 e presente para outras. Na leitura das entidades mais alinhadas com o 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, 2017)

Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, faz a seguinte avaliação:

*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. (informação verbal)<sup>24</sup>*

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

Os debates quanto à priorização do espaço institucional como arena na construção de hegemonia do seu projeto político se desdobram 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 momentos 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, 2017)

Entra na discussão 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 de articulação da atuação política nacional com o trabalho político cotidiano das entidades nas suas bases, tema que transcende a 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, 2017)

Essa fala de Luana reverberou na reunião do FNRU, conseguindo alinhamento entre 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 Silva (2002), fragilidades relacionadas à legitimidade da representação. 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, 2002, p. 177) Na fala da representante da Terra de Direitos fica colocada a questão da existência de uma atuação efetiva do FNRU de âmbito nacional, pondo em xeque a avaliação do 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. 81), 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. Repercussões dessas relações na combatividade diante das mudanças na correlação de forças em um contexto refratário ao diálogo vão tensionar reflexões críticas do fórum e mudanças nos rumos da sua atuação.

### **Estratégias e táticas dos movimentos na conjuntura de crise política no Brasil**

A atuação da sociedade civil brasileira foi tensionada para um realinhamento político com o processo que resultou no impedimento da presidenta Dilma Rousseff. Essa conjuntura de crise política exigiu a avaliação crítica dos movimentos sociais, em geral, e dos movimentos atuantes no campo da política urbana, em particular, quanto às estratégias e opções táticas. Com a subtração continuada de direitos, os agentes engajados no movimento pela reforma urbana, sejam os movimentos com atuação muito próxima à institucionalidade nos governos dos presidentes Lula e Dilma, sejam as ONGs mais engajadas 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 conjuntura desenhada, 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 Bartíria, representante da Conam, e de Andréa, representante da FNA, na Reunião de Coordenação do FNRU, realizada em janeiro de 2017:

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, 2017)

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 clara 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, 2017)

A perplexidade e indignação diante do afastamento de um governo legítimo, como constatadas 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 Pólis, destaca a necessidade de reavaliação das práticas e de redirecionamento da luta política no campo da reforma urbana:

*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. (informação verbal)<sup>25</sup>*

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, além de ser particularmente contraditória e desbalanceada na articulação dessas dimensões. Desde o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, na continuidade, com o Programa Minha Casa Minha Vida, 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. Em vez disso, é mais adequado caracterizar como duas “agendas” de resistência inter-relacionadas, porém distintas: resistência “por dentro no Estado” e resistência “por fora do Estado”.

Os movimentos reconhecem a abertura na institucionalidade nos governos do PT 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, “enferrujados” para lidar com situações de repressão, por exemplo como relatado por algumas lideranças. Wellington Bernardo, coordenador do MLB, aponta o distanciamento dos movimentos do seu papel, quando

*[...] entraram pelo caminho de achar que o presidente da República, por ser trabalhador, operário, ia mudar o mundo. (informação verbal)<sup>26</sup>*

Essa postura revela quanto os movimentos se reconheciam nos últimos governos, mas 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* em face da crise política atual.

Na conjuntura de oposição ao governo, as entidades e movimentos integrantes do FNRU buscaram meios de garantir as conquistas nos governos do PT e a preservação das instâncias de gestão participativa, como o Conselho e as Conferências. Essa leitura quanto à necessidade de assegurar o que estava legalmente instituído e a total ausência de expectativa de continuidade da política urbana no governo que se instalou – antes já letárgica – é tema de avaliação de Wellington Bernardo, representante do MLB, e de Evanildo Barbosa, da Fase:

*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. (informação verbal)*<sup>27</sup>

*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 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. (informação verbal)*<sup>28</sup>

Essa constatação da fragilidade das conquistas sociais é um 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 na crise política do país a sua própria crise, impondo revisões estratégicas e 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 seu projeto maior de luta pelo direito à cidade. Os debates versaram sobre refundação ou reconstrução, mudança implicada no repensar do Fórum como coletivo.



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

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, 2017)

O olhar histórico ajuda a rever a trajetória, pensar as escolhas, construir estratégias e, mais ainda, confrontar concepções de mundo e projetos políticos. Na apresentação da pauta da Reunião de Coordenação, em janeiro de 2017, o representante do Instituto Pólis reforça a necessidade de “[...] debater amplamente a agenda da reforma urbana” e de “[...] 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, 2017) Envolvido com essa importante pauta interna, o FNRU lida com sua história e repensa seus caminhos.

Com uma trajetória cheia de fluxos e refluxos, os esforços dos movimentos e entidades em defesa da reforma urbana resultaram em conquistas muito além da esfera da política pública. O Brasil conta com lideranças com formação política sólida e grande capacidade de articulação na defesa da agenda da reforma urbana e na luta pelo direito à cidade.

## 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 no universo das lutas urbanas no Brasil. No cotidiano da militância, os agentes sociais apoiam suas reivindicações no ideal da reforma urbana, atribuindo ora valores éticos ou de uma ética urbana orientadora das suas lutas, ora conteúdo de 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. Convergências dos enunciados gerais do projeto político do direito à cidade são observadas, no FNUR, mesmo com todas as dificuldades para uma atuação orgânica<sup>29</sup> e com as ambiguidades na relação com o Estado no encaminhamento desse projeto, observadas também em movimentos e entidades integrantes da RU. O alinhamento fica mais perceptível ainda no esforço mais geral e sempre presente 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 maior desenvolvimento e expressão no Brasil em relação a outros países da região, diante de um conjunto de condições postas na relação entre sociedade civil e Estado a partir de meados dos anos 1970 e das conquistas de direitos na Constituição Federal de 1988. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006)

Certamente esse projeto político, iniciado no processo de transição democrática, tem seu desenvolvimento tensionado nas relações com o projeto neoliberal e contradições presentes, diante de diferentes graus de assimilação 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 se insere nessa disputa e tem seus avanços e recuos influenciados pelas tensões entre o projeto democrático-participativo, o projeto neoliberal, e o projeto autoritário. (DAGNINO; OLVERA; 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. Na sequência, são examinados 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 a hegemonia na sua defesa. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) Em uma perspectiva mais ampla, são discutidas as bases de sustentação desse projeto e destacados os direcionamentos dos empenhos contra-hegemônicos da sociedade civil.

### **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. Uma cultura política brasileira, de base progressista, com seus elementos de autoformação, compõe a argumentação apresentada por Guimarães para explicar o delineamento de um esforço participativo ao qual ele associa a ideia de tradição. Em 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”. (GUIMARÃES, p. 17) O autor destaca como um dos elementos animadores dessa tradição a ideia de solidariedade, incrustada na herança cristã e entranhada nas raízes dos movimentos sociais e particularmente nos movimentos agrários e urbanos.<sup>30</sup>

Esse esforço participativo, muito recente, como pontua Guimarães (2009), foi 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, caracterizado por disputas em defesa da redemocratização e por políticas de cunho emancipatório de construção de cidadania. Um período de refluxo e de recolhimento para repensar trajetórias e sentidos, e, acima de tudo, estratégias e táticas, encontra-se em curso e representa o esforço de movimentos sociais e entidades para pensar formas de conter o desmonte da política urbana no país.

Uma experiência como essa, construída no exercício político e organizacional, constitui bagagem não desprezível em um ambiente de lutas libertárias atomizadas e frequentemente esvaziadas de conteúdo político (DAGNINO, 2004; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2003b), como tendencialmente se verifica diante das tensões entre o projeto político democrático-participativo e o recentemente fortalecido projeto neoliberal.<sup>31</sup> 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, marcou as lutas contra-hegemônicas embasadas no ideário ético-político da reforma urbana. Nem mesmo a inserção das ONGs internacionais, com práticas diferentes das assessorias locais de formação política e técnica dos movimentos populares, alterou substancialmente 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 como direção moral e intelectual para um projeto de sociedade e de cidade ainda não plenamente construído, 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 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 1, “Dos direitos urbanos”, mobilizando as dimensões da cidadania, da gestão democrática das cidades e da função social da propriedade.

Com essa base de princípios, o movimento nacional pela reforma urbana formula e fermenta 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 cumprido, 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),<sup>32</sup> nesse caso, dirigente do processo de disputa pelo direito à cidade. Esse direito, nas primeiras formulações do FNRU aparece esboçado da seguinte maneira:

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.

– 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 esses os elementos de construção da unidade dos movimentos e entidades ligados à pauta urbana, que estão ancorados em uma leitura da realidade social convergente quanto às questões urbanas a enfrentar e quanto aos interesses com os quais colide seu projeto. 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 Metrôpoles, 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 e expressão de 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, 2017)

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.<sup>33</sup> 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 dialogam, especialmente do 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 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 dos agentes que o sustentam em diferentes espaços. A representativa presença de técnicos e intelectuais no movimento pela reforma urbana em grande medida contribuiu na reprodução desse ideário para novas gerações de profissionais, mesmo com leituras diferenciadas sobre os conteúdos implícitos. Da mesma forma, as assessorias técnicas contribuíram nas atividades de formação de lideranças do movimento popular. Esse ideário foi internalizado nos cursos de arquitetura e urbanismo das universidades brasileiras e nos órgãos estatais responsáveis pela política urbana, além de suscitar uma representativa produção acadêmica no Brasil.

O conteúdo da agenda da reforma urbana não está delineado em um projeto mais amplo e de longo prazo; constrói-se no processo, particularmente nas relações com o Estado. Algumas tentativas de sistematização são encontradas em documentos como a publicação do FNUR, assinada por Orlando Santos Junior, 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, planejamento urbano participativo e politizado, e fortalecimento da regulação pública do solo com a introdução de instrumentos de política urbana que garantam o funcionamento do mercado de terras de forma coerente com o princípio da função social da propriedade e da justa distribuição dos custos e

benefícios do processo de urbanização. (SANTOS JUNIOR, 2009) O conteúdo demonstra forte aderência às questões propriamente urbanas e ao arcabouço construído na política urbana estatal.

Nas falas dos entrevistados, tanto do FNRU quanto da RU, fica marcada a importância e a necessidade de consolidação de uma agenda capaz de ser assimilada pelo conjunto dos integrantes dos movimentos e pela sociedade. De acordo com Wagner Campos, representante do MSTB entrevistado, a RU coloca hoje como prioridade construir uma agenda própria de política urbana. Entende o papel cumprido pelo FNRU e 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. Nós 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. (informação verbal)<sup>34</sup>*

O ideário da reforma urbana contém, na sua construção societária, uma dimensão ética e uma dimensão programática, que podem ser interpretadas como o “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 MTST.<sup>35</sup> Nesse sentido, apesar da dificuldade apontada pelas lideranças 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 do Estado) e com outras estruturas de poder na afirmação do direito à cidade alimentam e fortalecem esse ideário na consciência dos agentes sociais.



## Direito à moradia: ideal mobilizador das lutas pelo direito à cidade

Historicamente, o direito à moradia 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 ideário da reforma 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 uma pauta reivindicada pelas assessorias que se estendeu aos movimentos no diálogo com experiências concretas das suas lutas cotidianas. Passa a fazer sentido e a orientar a ação política em conexão com a experiência dos conflitos vivenciados na cidade ou quando os movimentos expandiram sua esfera de ação para tornarem-se visíveis e darem visibilidade a suas lutas. (LIMA, 2016) 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. (SILVA, 2002)

*E nesse caminho, de quase 30 anos, a União (UNMP) 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 pelo direito à cidade. (informação verbal)<sup>36</sup>*

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 leitura de Sader (1988, p. 42-47), o significado da emergência dessas lutas transcende a dimensão objetiva da reprodução social quando atribui à construção de “novas identidades coletivas”, e não apenas às carências materiais, o significado da reconfiguração da inserção dos movimentos sociais na cena pública.<sup>37</sup>

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 a ampliação de repertórios dos movimentos e o autorreconhecimento 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, 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. (informação verbal)<sup>38</sup>*

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.) têm sido um desafio na construção do projeto político do direito à cidade. Essa dificuldade aparece na conciliação entre as agendas dos movimentos de moradia e agendas do FNRU, principalmente porque as pautas unificadoras desse coletivo se situam em um patamar não revelado de maneira óbvia 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 na mobilização de pautas muitas vezes de difícil assimilação e compreensão nas bases. Na avaliação da campanha da função social da propriedade, deflagrada em 2016, essas dificuldades de mobilização do FNRU foram discutidas:

*[...] 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, 2017)<sup>39</sup>*

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, permanentemente, a transposição das pautas locais para uma esfera de luta social afirmativa de direitos coletivos mais amplos. Com igual esforço, tentam ressignificar 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. (informação verbal)<sup>40</sup>*

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. Nas palavras de Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012, p. 407), “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 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 como dimensão central de sua práxis.

### **Direito à cidade: ideal de conquista da cidade**

É possível afirmar que o projeto político do direito à cidade se ancora nos fundamentos ético-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 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.

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

sua efetivação. Na história do movimento pela reforma urbana, o direito à cidade é uma pauta antiga, praticamente contemporânea ao nascimento do movimento, e ganha corpo de formulação na medida do amadurecimento político das entidades integrantes do FNUR 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), o direito à cidade se amplia em abrangência e é fortalecido como direito inato da sociedade urbana, subtraído na ordem hegemônica capitalista. 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 nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública) (BRASIL, 1985), quando estabelece que os habitantes são atingidos por danos à ordem urbanística. 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, 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..., 2016)

O relatório evidencia o princípio geral da cidade como bem comum, em explícita associação entre a dimensão política e a dimensão cultural, bem como entre sujeito e objeto. 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 gerais,<sup>41</sup> e

com aberturas na sua construção conceitual: 1. 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 transformado;<sup>42</sup> para não se preocupar e ser feliz;<sup>43</sup> 2. 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”;<sup>44</sup> 3. Diversidade: no território para a vivência coletiva, em espaços democráticos, com valorização e respeito às diferenças sem dominação ou opressão; 4. Sentido de público e de bem comum, em que “as pessoas e o espaço público possam se sobrepor a aquilo que é privado”;<sup>45</sup> contra a privatização da cidade e da vida.

No postulado de transformação da cidade comparecem: o questionamento à propriedade, ao subordiná-la a uma função social; a elevação da cidadania a um patamar que articule 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); e a gestão democrática, como direito à decisão sobre a cidade e à liberdade como par dialético da necessidade. Trata-se de uma virtualidade em colisão com o capitalismo, construída na práxis desses agentes, nos termos de uma utopia experimental, como enunciado por Isabella Gonçalves Miranda, liderança das Brigadas Populares, ao conceber o direito à cidade como

*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 maiorias diversas que hoje vivem em cidades ou que mesmo estão no campo, mais submetidas à lógica colonial das cidades [e] horizonte de transformação da cidade balizado pela concretização das vontades coletivas, que não se resolve na sociedade capitalista. [Em outras palavras, é] “o direito a conquistas voltadas para as necessidades, aspirações, sonhos e desejos das amplas maiorias urbanas. (informação verbal)<sup>46</sup>*

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 nuances carregam especificidades

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

## 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 sustentarem 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, um bom começo é olhar para condições que proporcionaram, conforme Holston (2013), a formação de uma cidadania insurgente em relações disjuntivas com o que o autor chama de cidadania diferenciada.<sup>47</sup> 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 (2019) na experimentação de “direitos autoconstruídos”, alimentados pela práxis dos agentes sociais na disputa pela cidade, podem compor o referencial explicativo da construção dessa cultura política no campo pesquisado. Foi determinante nessa formação o papel da Igreja Católica progressista que, com as cerca de 80 mil CEBs, ofereceu “um espaço social alternativo” (HOLSTON, 2013, 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 misto de saberes e fazeres, como já demonstrado, com significativa capilaridade nas instituições acadêmicas, no Estado, nos movimentos e entidades vinculados a temas urbanos e, em certa medida, nos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda. Relevante ainda foi o exercício de interlocução de lideranças com o Estado, na participação

em governos progressistas, nos conselhos e nos processos contestatórios e de pactuação política.

Como defendido por Silva e Ruskowski (2016), as motivações para o engajamento militante, em regra, vão além do reconhecimento dos fatores estruturais. Na política urbana, a consciência das profundas desigualdades sociais e espaciais, características dos padrões da urbanização brasileira, não se mostram suficientes para explicar a mobilização para a ação militante e muito menos 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, e sua condição conflitual, somados às possibilidades 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. Esses campos, sem dúvida, colocam-se como bagagem acumulada para o credenciamento dos agentes sociais brasileiros no ativismo transnacional pelo direito à cidade. O primeiro, já descrito e analisado aqui e em trabalhos anteriores (BASSUL, 2004; DE GRAZIA, 2002; KLINTOWITZ, 2015; 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 posterior construção das condições de possibilidade para aprovação do Estatuto da Cidade. O segundo reporta-se à participação social em governos progressistas. Particularmente relevante foi a experiência nos colegiados de política urbana, sobretudo no ConCidades, que permitiu, de um lado, o encontro regular de lideranças e formação de alianças e, de outro, a conformação de movimentos nacionais, já que a participação no ConCidades exigia a representação nacional da entidade ou movimento.<sup>48</sup> Da mesma forma, as práticas do Orçamento Participativo e a realização de Conferências abriram espaços representativos para o exercício político e amadurecimento de lideranças.

Há que se destacar ainda processos endógenos mobilizadores de interações na esfera internacional, retroalimentadores da práxis dos agentes sociais no Brasil. Dentre os processos mais relevantes estão as articulações internas e com agentes externos para os eventos internacionais do calendário da ONU realizados



no Brasil, além do 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 em relação 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 na relação com entidades e redes transnacionais. Essa posição de vanguarda do Brasil 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. (informação verbal)<sup>49</sup>*

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 apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), um projeto político se revela em um conjunto de crenças, valores e 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 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 lhe são inerentes.

Essa noção aberta de projeto político, como alerta Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), impõe a consideração de algumas “implicações”, a fim de problematizar 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.); e 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.

A essas implicações destacadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) somam-se as condições inerentes aos processos de disputa de hegemonia apresentadas por Gramsci, que configuram delineamentos de um projeto político no sentido antes colocado: 1. 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, práticas e repertórios); 2. 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.

3. o caráter mutável e em constante transformação interna dos seus portadores, e externa, face a seus contendores; e 4. vontade coletiva e vontade política como “consciência operosa da necessidade histórica”. (GRAMSCI, 2012, p. 17)

O projeto político do direito à cidade incorpora 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, p. 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 chegar a uma consciência crítica que possibilita questionar e romper com as concepções dominantes.

Considerando essas implicações e observando o movimento histórico do FNRU e as plataformas de movimentos mais recentes, como MTST, Brigadas Populares e outros, é possível notar características das suas inserções societária e política que possibilitam identificar a conformação de um projeto político. Esse projeto, em seus contornos gerais, incorpora 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 sobre a realidade social, um ideário unificado e uma 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 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 auto-crítica de alguns movimentos. Há também compreensões distintas do que vem a ser o direito à cidade e sua efetivação, com limites e ênfases diferenciados nas dimensões envolvidas, tema que será aprofundado mais adiante.

Contribuí, 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 na 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 Metrôpoles), Miguelzinho (MNLN), 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 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)<sup>50</sup>

Ainda a respeito da heterogeneidade dos agentes sociais engajados no projeto político do direito à cidade no Brasil, vale apontar especificidades do campo formado em torno da Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos, internamente também diversificado nas agendas, formas de organização política, construção de alianças, estratégias e táticas e vínculos partidários. O vínculo com a luta pelo direito à moradia predomina, 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 convergência nas lutas compartilhadas pelo direito à cidade. A centralidade da pauta da moradia é percebida por alguns movimentos como uma dificuldade de alinhamento, ampliação e fortalecimento das lutas pelo direito à cidade, como revela a militante das Brigadas Populares entrevistada, fato também observado, no caso do FNRU, pelo representante do Observatório das Metrôpoles. (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2017)

Quanto à dinâmica nas relações internas, chama a atenção, ao menos no FNRU, o empenho no sentido de buscar um consenso mínimo. O exercício de pactuação interna 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 de identificar e amarrar as convergências possíveis. Essa sistemática apresenta-se como caminho pelo qual 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. Historicamente, tem sido diferente 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, o propósito de ampliar o leque de interlocutores e a base de sustentação em processos de recrutamento e aliança aparece nas suas plataformas e manifestos. O movimento Brigadas Populares, por exemplo, criou um espaço de transição (Círculos) no qual 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.

Processos de formação política e rotinas de avaliação se apresentam como dimensões relevantes no amadurecimento político e fortalecimento dos coletivos e organizações. 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 e nem mesmo parece importante formular e alinhar uma compreensão sobre esse direito. Revela-se como um norte ético-político de democratização e conquista da cidade, cuja significação e expressão prática

ocorrem nos processos políticos conjunturalmente situados. Quanto à agenda, a escolha de alternativas e a decisão sobre alternativas a considerar dependem da conexão conjuntural entre problemas, dinâmica política e dos agentes engajados, de forma análoga ao que conclui Kingdon (2011) a respeito dos processos de predefinição de políticas públicas.

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 é notado. 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 FNUR 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 aparece 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 do 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 sua concretização, acontece na enunciação do projeto político do direito à cidade, mesmo com todas as fragilidades orgânicas existentes nas entidades e coletivos aos quais se vinculam.

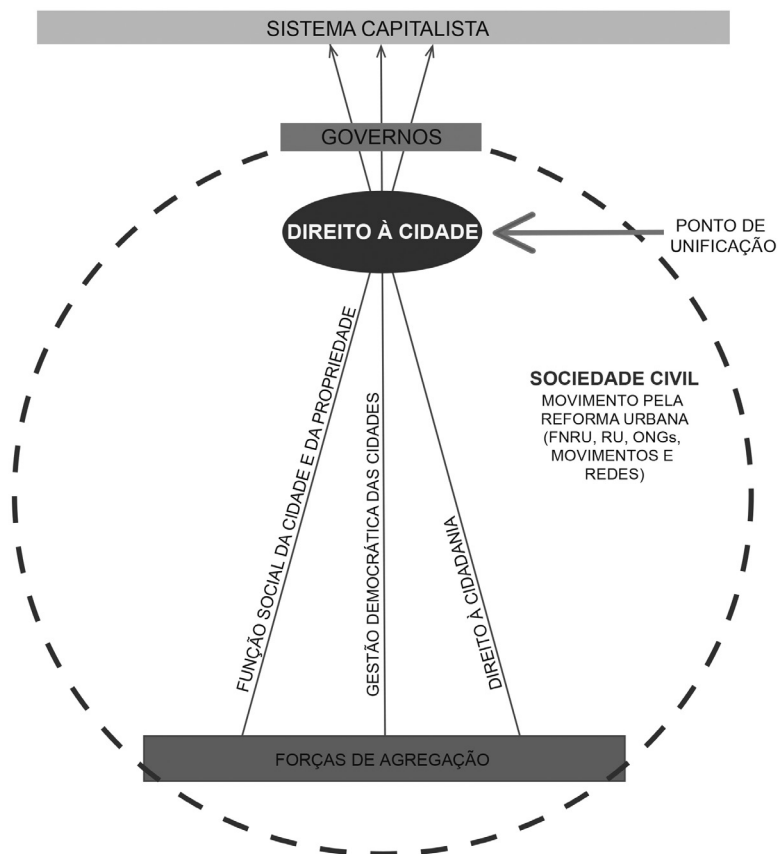
Os agentes sociais mobilizados no Brasil em torno desse projeto político incorporam como dimensão estratégica sua consolidação na América Latina. Essa orientação estratégica é adotada tanto pelos movimentos reunidos no FNUR quanto pelos movimentos articulados pela RU. Com efeito, a construção e solidificação de laços identitários e, em certa medida, de alinhamento programático

com movimentos latino-americanos em defesa do direito à cidade, têm crescido e evidenciam 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 acionadas pelos movimentos e entidades engajados na defesa do direito à cidade no Brasil, além dos conteúdos do seu projeto político, 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 (2003a, p. 227). Tomando-se como referência o diagrama proposto pelo autor para representar os “empenhos hegemônicos”<sup>51</sup> da sociedade civil político-estatal, os empenhos do FNRU e de outros movimentos sociais locais na disputa em defesa do direito à cidade se dariam conforme esboçado na Figura 3.

Na base do diagrama estão as forças potencialmente agregadoras,<sup>52</sup> 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 feixe de princípios e crenças que orientam e ancoram a luta pelo direito à cidade. Independentemente das estratégias e táticas (disruptivas ou de incidência), a força dos movimentos e entidades está orientada principalmente para o fortalecimento do projeto democrático-participativo, entendendo a luta pelo direito à cidade como dimensão estratégica desse projeto mais amplo. Seus esforços de disputa de hegemonia ultrapassam a dimensão material do acesso à casa ou aos serviços urbanos na perspectiva de conquista da cidade e democratização do Estado.





**Figura 3**

Diagrama dos Empenhos Contra-Hegemônicos pelo Direito à Cidade no Brasil

Fonte: Elaborada pela autora com base em: (BRASIL, 2001; CARTA DE PRINCÍPIOS..., 1990; NOGUEIRA, 2003a).

## Notas

- 1 O Conselho das Cidades foi uma das importantes conquistas do FNUR. 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.º 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)
- 2 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.
- 3 Entrevista concedida por Ubiratan Félix, representante da Fisenge e do MDT, no dia 10 de agosto de 2017, para fins desta pesquisa.
- 4 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 5 Como já informado, 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 a construção de consenso em torno das suas agendas. Nesta seção são discutidos apenas os meios acionados pelo FNUR para construir a hegemonia no seu projeto.
- 6 O Movimento contou com a assessoria das arquitetas Raquel Rolnik e Ermínia Maricato, e dos juristas Miguel Baldez e Firmino Fecho. (UMA AVALANCHE..., 1989, p. 47)
- 7 Entrevista concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 8 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
- 9 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 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 movediço 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.
- 10 Na defesa da proposta da Emenda Popular da Reforma Urbana feita por Ermínia Maricato, professora da Universidade de São Paulo (USP) e diretora do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, estavam presentes apenas três parlamentares no Plenário da Assembleia Nacional Constituinte. (BASSUL, 2004)
- 11 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)

- 12 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 constituição de uma estrutura institucional com a criação do Ministério da Reforma Urbana e do Conpur, além do compromisso de elaborar um Plano Nacional de Política Urbana.
- 13 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.
- 14 No governo do presidente Lula foram criados treze conselhos de políticas e outros nove foram reformulados. Entretanto, apenas cinco eram conselhos deliberativos. Até junho de 2009, foram realizadas 58 conferências 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)
- 15 O Decreto nº 5.796/2006 regulamenta a Lei nº 11.124/2005, 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.
- 16 Esse programa, executado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), foi proposto pelos movimentos de moradia e pelo FNUR. Sua operação dá-se por meio de processos autogestionários.
- 17 A Caixa, embora seja um banco público, nesse 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, diferentemente das empresas incorporadoras, assume o risco do negócio, embora conte com o lastro forte do seu tão dilapidado acionista, o Estado.
- 18 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 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 subjogou 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 há uma política urbana mais sólida, papéis mais bem definidos na burocracia estatal e instâncias de controle social constituídas e atuantes.
- 19 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, do proprietário do 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 implantação, está localizado em área de manancial, sendo objeto de ação civil pública em tramitação no Ministério Público Estadual da Bahia (MPE).

- 20 O Instituto Pólis e, mais recentemente, o IBDU, acumularam importante experiência de assessoria contra despejos forçados. Reforço ao FNRU, nessa questão, ocorreu com o ingresso da ONG Terra de Direitos, com atuação orientada para a contenção de despejos forçados.
- 21 Isabella Gonçalves Miranda, liderança das Brigadas Populares, em entrevista concedida no dia 24 de outubro de 2017, para fins desta pesquisa.
- 22 Entrevista concedida por Wagner Campos, liderança do MSTB, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.
- 23 Referência 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)
- 24 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 25 Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis, em entrevista concedida no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 26 Wellington Bernardo, Coordenador do MLB, em entrevista concedida no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 27 Entrevista concedida por Wellington Bernardo, representante do MLB, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 28 Entrevista concedida por Evanildo Barbosa, representante da Fase, no dia 13 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 29 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.
- 30 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. 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.
- 31 Estão em curso no país um conjunto amplo de reformas no Estado de cunho privatista e de subtração de direitos.
- 32 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, p. 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.
- 33 Consenso aqui entendido como “articulação pluralista de ideias e valores, uma unidade na diversidade”. (NOGUEIRA, 2003b, p. 185)
- 34 Entrevista concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.

- 35 Entrevista concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.
- 36 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 37 Essa 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.
- 38 Entrevista concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.
- 39 Fala do representante do Instituto Pólis.
- 40 Entrevista concedida por Marli Carrara, representante da UNMP, em 21 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 41 São eles a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática das cidades e o acesso à cidadania, recorrentes na pesquisa documental.
- 42 Referência feita à David Harvey, por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis entrevistado.
- 43 Referência ao direito à cidade na entrevista concedida por Marli Carrara, representante da UNMP, em 21 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 44 Referência feita por Ezequiel, representante do MNLM, em entrevista concedida para fins desta pesquisa.
- 45 Referência feita por Guilherme Boulos, representante do MTST, em entrevista concedida no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.
- 46 Entrevista concedida por Isabella Gonçalves Miranda, representante das Brigadas Populares, em 24 de outubro de 2017, para fins desta pesquisa.
- 47 Para Holston (2013), 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, a 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 é uma ação na contramão que desestabiliza os privilégios e 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.
- 48 De acordo o Art. 3º, §2º da Resolução Normativa nº 6, de 6 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007b), alterada pela Resolução Normativa nº 11, de 26 de maio de 2010 (BRASIL, 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.”
- 49 Entrevista concedida por Claudio Acioly, representante da ONU-Habitat, no dia 20 de março de 2018, para fins desta pesquisa.
- 50 Representante do MNLM não identificado pelo nome no artigo citado.

- 
- 51 Nogueira (2003a, 2003b) utiliza a expressão “empenho hegemônico” referindo-se às movimentações estratégicas e táticas na defesa de um projeto político.
- 52 Na leitura de Nogueira (2003a), 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.



## Parte II: Expansão internacional da pauta do direito à cidade

---





## Ativismo transnacional pelo direito à cidade

---

Uma multiplicidade de agentes se conecta no ativismo transnacional em defesa do direito à cidade. Por meio dos “fios” tecidos pelos agentes engajados nas lutas urbanas no Brasil, adentra-se um universo de conexões e interações estabelecidas em diferentes temporalidades, com uma diversidade de agentes de outros países buscando inserção no vasto e complexo ambiente da ONU, apoio financeiro, partilhar experiências e fortalecer suas lutas, dentre outros propósitos.

Duas dinâmicas distintas constroem esse ativismo pelo direito à cidade: uma mais antiga, com destacado protagonismo de entidades do FNRU, que está relacionada diretamente à formação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, e outra envolvendo articulações diretas de movimentos sociais integrantes da RU com movimentos de outros países, majoritariamente da América Latina. Para introduzir a discussão, é apresentado o espaço ocupado pela sociedade civil nas relações internacionais, especialmente no ambiente da ONU, com seus códigos, limites e brechas para o ativismo transnacional, fatores importantes para entender as características e formas de organização dos agentes dedicados à defesa do direito à cidade.

## Inserção da sociedade civil nos espaços da ONU

O espaço das relações internacionais constitui um amplo e complexo universo de disputa de poder cada vez mais diversificado em suas agendas, no perfil dos agentes atuantes e em 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 a sociedade internacional contemporânea, conforme definição de Oliveira (2014).<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup> e, ainda sem esgotar, as empresas transnacionais. (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015; OLIVEIRA, 2014)<sup>3</sup>

Esse universo das relações internacionais, repleto de agentes de diferentes perfis e com diferentes interesses, é aqui 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 convocados à análise na medida da sua relação com a pauta do direito à cidade defendida pela sociedade civil na esfera internacional. Nessa relação, os organismos internacionais colocam-se como arenas de disputa, assumindo em algumas situações 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. É impossível desconsiderar essa classificação redutora desse universo complexo a dois 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 dos organismos internacionais, 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 Silva (2011) ao analisar o perfil das ONGs participantes de seis conferências internacionais dos anos 1990<sup>4</sup>, uma diversidade imensa de agentes é identificada 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”. (SILVA, 2011, p. 7) Essa posição é reforçada quando se observa que as entidades com atuação na política urbana, independentemente de se autodesignarem 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 principais elementos de diferenciação e demarcação de posições, não necessariamente oponentes, na disputa de hegemonia no campo. Outra distinção pode ser constatada nas relações estabelecidas com a institucionalidade, condicionadas tanto pela permeabilidade/impermeabilidade das organizações internacionais (e suas variações conjunturais), quanto pela opção ideológica e mesmo tática da entidade, algumas vezes diferenciadas diante dos interlocutores ou da esfera em que atuam.<sup>5</sup>

Uma abordagem preliminar de divisão entre o campo jurídico-institucional estatal e não estatal tem sua utilidade para a reflexão 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”, como chamados, com as organizações internacionais. Mais proveitoso, considerando os objetivos aqui colocados, 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 se deparam, 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 xeque a soberania nacional, enquanto 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 Denise Vitale, limitações e dificuldades de representação política no aperfeiçoamento democrático. Nessa linha ela destaca que “os atores que povoam a sociedade civil internacional emergente assumem tarefas um pouco mais diversas daquelas desenvolvidas no espaço nacional”. (VITALE, 2016, p. 53) Além das demandas de associação, 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.

Os movimentos dos agentes da sociedade civil brasileira engajados na luta pelo direito à cidade nos seus empenhos para afirmar 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 que impõe a construção de estratégias e táticas que passam pelo alargamento da base de alianças e, conseqüentemente, do campo comumente identificado pelas entidades e movimentos sociais 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 reconhece 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 na delimitação dos resultados das suas respectivas atuações no âmbito internacional. Além disso, aponta para a ampliação da inserção dos agentes não estatais:

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. (OLIVEIRA, 2014, p. 33)

Há muito tempo entidades não governamentais estão presentes 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 –, Médicos sem Fronteiras, Médicos do Mundo, Caritas e Oxfam. (RODRIGUES, 2014) Essas entidades alteraram 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 representativa 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 do FNRU, 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.

As 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 Luxemburgo,<sup>6</sup> constituíram vínculos internacionais fundamentais das organizações ligadas aos movimentos pela reforma urbana. Somam-se ainda os aportes de recursos de fundações americanas, como a Inter-American Foundation (governamental) e Ford Foundation (privada), e diretamente de outras entidades e fundações católicas, como a Misereor e a Brot fur die Welt, alemãs; Développement et Paix, canadense; e o Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD), francesa.

Hoje convivem no ambiente internacional institucionais variados tipos de ONG e de fundação da chamada filantropia global, alinhadas ao perfil liberista, junto de 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, ampliando a expressão pública na década seguinte. Esse crescimento ocorreu ao passo 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”.<sup>7</sup> Como constata Alves (2001), o ativismo social nos eventos internacionais se expressou na inegável influência no conteúdo dos documentos aprovados, alguns consagrados no direito internacional e ratificados no ordenamento jurídico brasileiro, 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 mil em 2015. (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 196) No Brasil, o regramento sobre a criação e atuação de ONGs e OSCIPs foi consolidado.<sup>8</sup>

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 (OIT). Há, inclusive, o reconhecimento formal dessas entidades em documentos referenciais internacionais, como a Carta da ONU.<sup>9</sup> Esta Carta prevê consultas a 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; TABAK, 2015)<sup>10</sup> As consultas são mediadas pelos Estados Nacionais quando se trata de ONGs nacionais, conforme estabelecido no art. 71 da Carta da ONU de 1945:

O Conselho Econômico e Social poderá manter 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. (UN, 1945, tradução nossa)

Em 1945, 41 organizações não governamentais foram reconhecidas pelo Ecosoc como entidades consultivas. Em 1992, mais de setecentas ONGs já integravam o grupo das entidades com status consultivo geral no Ecosoc, e em 2014 o número chegou a mais de 4 mil entidades. (NGO BRANCH, [20--?]) 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. (ONU, 1996, tradução nossa)

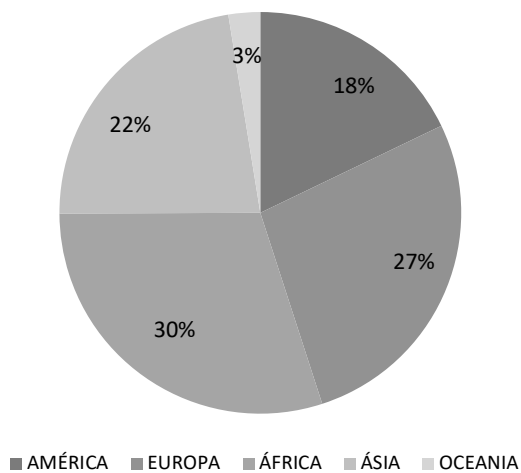
Esse tipo de organização goza de prestígio pelo simples fato de ser não governamental, mas os olhares da institucionalidade internacional sobre elas obedecem a critérios de seletividade pouco claros, definidores de hierarquias distintas de acesso e interlocução com programas e agências internacionais. 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.<sup>11</sup>

No aspecto da distribuição regional das sedes das ONGs participantes do 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 apresentados têm 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 Tabak (2015).

Entre as entidades e redes com presença 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 essas entidades/redes internacionais, e levando-se em conta a abrangência da inserção de suas unidades regionais/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.

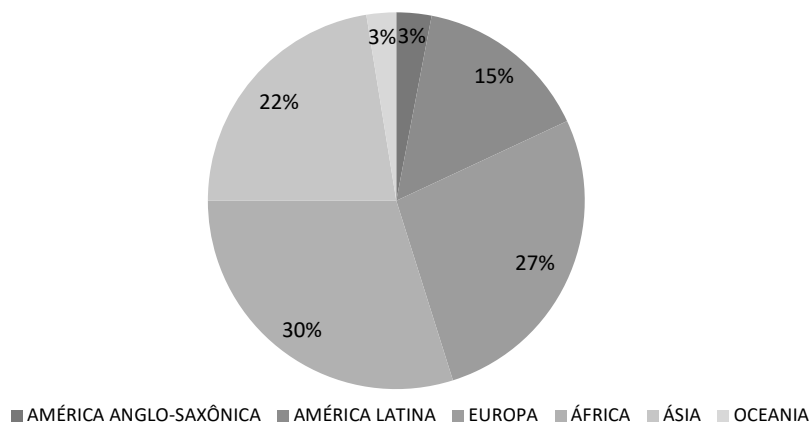
Os dados sobre a presença de ONGs nas seis conferências mundiais da ONU realizadas entre 1992 e 1996,<sup>12</sup> apresentados por Silva (2011), indicam a concentração das sedes dessas entidades na América (33,2%) e na Europa (25,1%). Dos 33,2% de ONGs com sede no continente americano, 20,2% estão na 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. (SILVA, 2011) No entanto, a autora apresenta dados que demonstram o aumento do número de ONGs nas conferências dos anos 1990 e a 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.



**Gráfico 1**

Abrangência territorial das entidades/redes vinculadas à pauta urbana e com status consultivo no Ecosoc: distribuição por continente

Fonte: Elaborado pela autora com base em United Nations (2015) e NGO Branch, ((20--?)).



**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

Fonte: Elaborado pela autora com base em United Nations (2015) e NGO Branch, ((20--?)).

No curso da ampliação da presença de ONGs nas instâncias da ONU, ainda que restrita, ocorre 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. (ENTREVISTA..., 2014) Especificamente sobre a atuação do ONU-Habitat, programa da ONU responsável pelo tema dos assentamentos humanos, alguns entrevistados percebem a perda progressiva de força:

*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. (informação verbal)<sup>13</sup>*

*[...] 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. (informação verbal)<sup>14</sup>*

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 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.<sup>15</sup>

Essa “valorização” das organizações da sociedade civil, sobretudo nos anos 1990, incluiu a introdução, como prática corrente, das chamadas “parcerias”, especialmente na implementação de projetos sociais orientados por organismos internacionais, inclusive nos acordos de empréstimo com o Bird ou com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).<sup>16</sup> Algumas ONGs internacionais como a Fondazione AVSI<sup>17</sup> (AVSI), a German Organisation for Technical Cooperation (GTZ), o Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), a Habitat for Humanity Internacional e a rede Slum/Shack Dwellers International (SDI)<sup>18</sup> frequentemente atuam em projetos envolvendo organismos internacionais, inclusive em acordos de empréstimo. Cumprem a função de agentes de legitimação social, quando intermediam agentes e escalas e constroem referenciais comuns com as organizações de base local, mas indiretamente reforçam o processo mais amplo de deslegitimação do Estado, em uma esfera mais ampla de afirmação do projeto hegemônico neoliberal, independentemente 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, filantrópica ou política. No ambiente

da cooperação internacional, as críticas recaem mesmo na submissão aos ditames neoliberais impostos pelas agências multilaterais, a exemplo do Bird (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 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 formação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, criada em 2014. Na perspectiva de influenciar as 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 ampliar direitos e fortalecer práticas locais. Na articulação com as ONGs e outros aliados internacionais, o FNRU consegue se colocar como agente central na expansão do projeto político do direito à cidade.

## **Criação e consolidação da rede transnacional pelo direito à cidade**

Uma certa internacionalização das práticas dos movimentos sociais já existia desde pelo menos os anos 1960, diante da presença de ONGs internacionais na base dos movimentos sociais urbanos e agrários, sobretudo de matriz religiosa católica, 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. Foi, no entanto, nos anos 1990, que ONGs brasileiras ligadas à pauta da reforma urbana começaram a promover (ou resgatar) articulações com entidades da América Latina, assim como com 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. Com esse referencial em vista, são discutidos os processos por meio dos quais o FNRU, entidades ou movimentos sociais desse coletivo se articulam nesse espaço, os perfis dos agentes, modos e abrangência da inserção, e como essa rede se formou.

### **Carta de 92: marco de afirmação do FNRU na esfera internacional e embrião da rede transnacional pelo direito à cidade**

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 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 [...]. (DIREITO..., 2014)

Na ocasião, 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. (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, 2015b) e assim se credenciou como interlocutor para estabelecer 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 específicos<sup>19</sup> e 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 Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (Selvip), uma rede regional fundada com o objetivo de enfrentar o neoliberalismo, articular organizações de base, promover a autogestão em projetos habitacionais e a agregação de experiências em moradia social. (SELVIP, 2008) Com o mesmo propósito de fazer frente à política neoliberal, foi criada a Abong, empenhada desde sua fundação em estabelecer vínculos com entidades e outras redes da América Latina. (INSTITUTO PÓLIS, 2015b)

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, e ao modelo de urbanização e esvaziamento rural, situando a cidade como núcleo decisório dos processos mundiais e de acumulação de capital. Problematisa a relação entre esses processos, a degradação ambiental e a 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 e a violência, inclusive contra lideranças de movimentos sociais. Contextualiza essas reflexões diante da política neoliberal praticada pelos organismos financeiros multilaterais e pelos governos.



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.” (TRATADO..., 1992) 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..., 1992) 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, afirmam-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 Comunitárias para dirigir o processo de internacionalização das lutas urbanas. Em vista de 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 ampla plataforma de ação:

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..., 1992)

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..., 1992)

O documento, em síntese, sela o pacto entre as entidades de ampliar a rede em defesa do direito à cidade, embora ainda não colocado 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 sua esfera de ação. Os contornos já dados de um mundo globalizado impulsionavam essa busca de ampliação de escala de ação e de troca de experiências, para além daquelas proporcionadas pelos partidos políticos e pela 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. Mobilizações para internacionalização de entidades e movimentos sociais vão ocorrer também em outros contextos, efetivadas na abertura de sedes de ONGs fora do país de origem e na ampliação de redes existentes. Algumas entidades e redes transnacionais no campo da moradia já estavam constituídas desde os anos 1970 e chegam ao Brasil nos anos 1990, como a ActionAid,<sup>20</sup> fundada em 1972, com sede no Brasil desde 1999 (ACTIONAID, [20--?b]), a Habitat International Coalition (HIC)<sup>21</sup> e a Habitat for Humanity, fundadas em 1976 no contexto da Conferência Habitat I (HABITAT, c2020; HABITAT INTERNATIONAL COALITION, [20--?]) 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 mencionado e, em 1996, a rede Slum/Shack Dwellers International (SDI), com atuação orientada para conter despejos forçados, fortalecer organizações de base e influenciar a agenda global de desenvolvimento urbano. (SDI, c2020) Em 1997 foi criada a Women in Informal Employment: Urbanizing and Organizing (Wiego), com uma

proposta de atuação em rede no campo da economia informal orientada para trabalhadoras pobres. (WIEGO, c2020)

Nos anos 2000 os principais espaços de articulação internacional do FNRU, entidades e movimentos isoladamente foram os Fóruns Sociais Mundiais e os eventos latino-americanos promovidos pela ONU. Eventos e agendas mundiais da ONU programados a partir de 2012 instigaram movimentos, ONGs e redes engajadas direta ou indiretamente em temas urbanos na busca de meios de interação e fortalecimento para o engajamento em processos de construção de agendas com pautas urbanas, com destaque para a definição dos Objetivos de 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.

### **Perfil geral e constituição da rede transnacional pelo direito à cidade**

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. Opera com diversos nós de comando, distintas possibilidades de financiamento entre 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, materiais e simbólicos, 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 Alliance,<sup>22</sup> por exemplo, colocam a HIC, a ActionAid, a Fundação Avina, a SDI e a Fundação Ford em posição central na rede, com inevitável repercussão no seu arranjo interno. O FNRU viabiliza suas articulações no ambiente da ONU por intermédio dessas organizações.

O FNRU, embora seja uma rede nacional e não esteja credenciado nos 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 internacionalmente 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 de agentes 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, destacam-se na rede do direito à cidade o Instituto Pólis, com evidente protagonismo, 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, articulava-se na América Latina por meio da Abong desde antes da Eco-92. (INSTITUTO PÓLIS, 2015b) A UNMP, além de ter participado da fundação da Selvip, em 1994, passou a fazer parte da HIC. (UNMP, [20--?])

No ativismo transnacional do direito à cidade devem ser destacadas, além do FNRU, cinco redes principais: a AIH, a HIC, a Wiego, a SDI e, mais recentemente, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, orientada exclusivamente para a defesa desse direito; 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, a Abong e a Plataforma Dhesca Brasil,<sup>23</sup> também organizadas em rede, articulam entidades vinculadas à pauta do direito à cidade. 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.

O exame das organizações vinculadas às redes nos países onde se inserem mostra algumas disparidades quando aos recursos organizacionais e de poder 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 em que estão presentes. Quanto às redes, a presença nos países pode variar entre casos em que existe apenas um representante no país e casos em que existem redes e entidades locais com forte atividade e naquele contexto também representam a rede, como evidencia a pesquisa da ramificação das redes realizada.<sup>24</sup> Algumas redes como a Wiego e a SDI adotam padrões nas 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.

#### *a) Redes*

As redes, na maior parte dos países onde estão presentes, conectam-se com fóruns e entidades de base local. Algumas aceitam membros individuais, com alinhamento de princípios, e declaram o respeito à autonomia aos participantes. Constituem campos de articulação de forças, mobilizando repertórios contestatórios nas suas agendas, embora nem sempre questionem de forma explícita as bases de produção e reprodução das desigualdades no capitalismo.

Dentre as redes propriamente de política urbana, apenas a AIH apresenta de forma mais contundente seu posicionamento político-ideológico ao afirmar o propósito de construir um “outro mundo possível começando pela conquista do direito à moradia e à cidade sem fronteiras [...]”. (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, [20--?]) 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 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, [20--?]) Trata-se de uma rede de formação basista organizada por meio de federações que 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, autônomo, independente, autogerido, solidário e aberto à coordenação com outras organizações irmãs que perseguem os mesmos fins. (INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS, [20--?])

A distribuição espacial da presença da rede nos países mostra articulações amplas no norte e sul globais, como pode ser observado no Mapa 3.<sup>25</sup> A rede centra suas atividades na assessoria e 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, [20--?]) Os dados e informações institucionais da AIH disponíveis não permitem qualificar 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.

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 redes<sup>26</sup> 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 e Caribe, como pode ser visto no Mapa 4. 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, como mostra o Mapa 5.

A estrutura da HIC é formada por um conselho, assembleia geral e secretaria geral, com atribuições e operação estabelecidos na sua constituição. (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, [20--?]) 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. Fica sediada na região de residência do membro designado para a função. (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, [20--?]) 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 entrevistado:

*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-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. (informação verbal)<sup>27</sup>*

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 sociais da sua rede ligados à pauta dos assentamentos rurais, comunidades tradicionais e outras. Na sua plataforma de ação, como rebatimento dos princípios, aparecem com destaque o direito à moradia e à terra, a sustentabilidade e equidade de gênero, além do direito à cidade.

Redes amplas como a HIC permeiam com mais facilidade o ambiente da ONU. Poder estar nos espaços – corredores, reuniões e conferências – representa a única possibilidade eficaz de convencimento e sensibilização quanto a



suas propostas. Nos espaços da ONU essa ação orientada para influenciar nas políticas nos organismos e eventos é identificada como *advocacy*, frequentemente nomeada pelos agentes da sociedade civil como prática de “incidência”. Essa condição de participação, mesmo limitada, logra 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, como pode ser observado no texto de apresentação da HIC:

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, [20--?])<sup>28</sup>

Entre as redes em geral e na HIC, em particular, as articulações são construídas para fortalecer as organizações vinculadas, influenciar na construção das agendas dos organismos internacionais e ainda acompanhar a efetivação dos compromissos estabelecidos. A rede 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 a incidência nas políticas globais de moradia e direito à cidade. Para isso, a rede possui uma estrutura descentralizada e com grande capilaridade. Embora atribua grande importância aos espaços oficiais, a rede reconhece as limitações e a insuficiência dos documentos produzidos, até mesmo dos tratados internacionais, razão pela qual guarda presença nos espaços institucionais, mas articula e apoia movimentos de rua e outras formas de luta social.<sup>29</sup>

Em suas articulações mais cotidianas, os movimentos sociais e ONGs integrantes do FNRU, ou com algum grau de articulação com este coletivo, vinculam-se à HIC ou à AIH por afinidade ideológica ou programática. 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 engajadas em temas urbanos são a Slum/Shack Dwellers International (SDI), e a Wiego. Essas redes têm em comum o esforço de organização das entidades de base.

Com origem na Ásia, em 1996,<sup>30</sup> a SDI é uma rede de federações de organizações de base e de ONGs, definida 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”. (SDI, 2020, tradução nossa) McFarlane, 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” estruturada como uma “rede de aprendizagem”<sup>31</sup> e por “intercâmbios horizontais”<sup>32</sup> entre “pequenos grupos de pobres urbanos” que se deslocam de um assentamento urbano para outro para compartilhar conhecimento, constituindo esse processo informal de trocas e aprendizagem. (MCFARLANE, 2006, p. 3) Adota práticas de poupança diária e articulação de empréstimos, exposição de modelos de casas e blocos sanitários em tamanho real, além daquilo 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.

Para McFarlane (2006), as enumerações constituem recursos para reposicionar as comunidades como qualificadas e capazes de interferir no próprio desenvolvimento, além de uma forma de construção de representações na constituição da própria rede e nas cidades onde a trabalha, além de viabilizar a troca de experiências entre as federações de comunidades pobres urbanas. As trocas de experiências entre comunidades locais e de diferentes cidades e países possibilitam, segundo Patel, Burra e D’Cruz (2001),<sup>33</sup> a associação de conhecimentos, experiências e o fortalecimento das ligações entre as federações dos países onde está presente.

A SDI lida hoje com contradições do seu crescimento como rede transnacional. O crescimento e maior aproximação com os programas da ONU e com o Banco Mundial<sup>34</sup> tensionam seus princípios de promoção do protagonismo das lideranças de base, diante de 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 se tornou uma rede de ONGs e de organizações de base e com isso lida com o desafio de evitar que as ONGs sejam empecilhos para o crescimento das organizações de pessoas autônomas.

A inserção da SDI nos países é apresentada no Mapa 6. A SDI qualifica sua inserção nos contextos em que 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 seus objetivos; 2. Federações Emergentes, definidas como aquelas em fase inicial de construção de coletivos de poupança, mas ainda não federados, 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 qualifica a inserção da rede nos países.

A Wiego se autodefine como “uma rede global de ação-pesquisa-política que procura melhorar o status dos trabalhadores pobres na economia informal, especialmente mulheres”. (WIEGO, c2020, tradução nossa) Embora defina “políticas urbanas” como um de seus eixos prioritários, mesmo nesse eixo centra suas ações no trabalho informal, prioritariamente de mulheres:

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. (WIEGO, c2020, 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, de mercado e outros. Em diversos países a rede trabalha com organizações vinculadas à International Domestic Workers Federation (IDWF)<sup>35</sup> e à StreetNet International.<sup>36</sup> Na América Latina, a Wiego apoia entidades e federações ligadas também à Red

Latinoamericana de Recicladores (Red Lacre). Em alguns países, a rede desenvolve diretamente trabalhos com as entidades locais, sem mediação de federações ou outras redes locais. No Canadá, Uganda e outros, a Wiego é representada apenas por membros individuais e, em alguns países, como na Palestina, Líbano, Etiópia, Suécia e outros, não possui membros fixos.

A inserção da Wiego nos países é apresentada no Mapa 8. O Mapa 9, por sua vez, qualifica essa presença.

#### *b) ONGs e outras organizações sociais*

Na rede pelo direito à cidade as ONGs internacionais têm destacado papel e apresentam entre si algumas semelhanças na forma de organização e grandes diferenciações em termos de agenda e modos de atuação. Em regra, mantêm sua sede no país de origem e possuem unidades descentralizadas com capacidade adaptativa para alinhar suas práticas aos contextos em que atuam. Procuram fincar raízes por meio de conexões com diversas entidades de base local e governos e, assim, com essa triangulação, colocam-se como entidades intermediárias na viabilização de projetos e de assessoria no encaminhamento de pautas contestatórias. Dentre as ONGs da rede, destacam-se 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 se autodefine como organização internacional sem fins lucrativos que funciona como um ministério cristão de caráter ecumênico. Apoiá comunidades na construção ou reconstrução de casas e, 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. (HABITAT FOR HUMANITY, 2020) Está presente em quase toda a América, no leste da África, em alguns países da Europa, na Ásia e na Oceania, como pode ser visto no Mapa 10.

Fundada em 1972 e com atuação no Brasil desde 1999, a ActionAid desenvolve ações 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, suas atividades orientam-se pelo combate à desigualdade, situações de conflito e direito à terra. (ACTIONAID, [20--?b]) Como mostra o Mapa 11, a ONG está presente nos Estados Unidos, no leste da África, em alguns países da Europa, da Ásia e da Oceania. Curiosamente, na América Latina, desenvolve suas atividades apenas no Brasil, onde implementa projetos e participa da coordenação do FNUR.

Outra organização identificada na 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 o Mapa 12.

Com declarada autonomia em relação 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, [20--?a], [20--?b], tradução nossa)<sup>37</sup>

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 BRASIL, c2018)

O nosso princípio orientador é apoiar iniciativas de autoajuda. [...] 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, [20--?], tradução nossa)<sup>38</sup>

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, como pode ser visto no Mapa 13. Realiza trabalho de base com as pastorais da Terra e apoia ONGs com inserção urbana e rural. É uma entidade com destacada presença na história da luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade no Brasil, da qual se originou a Fase, uma das entidades dirigentes do FNRU. Constitui um agente estratégico na rede transnacional pelo direito à cidade, face a sua antiga inserção na ONU.<sup>39</sup>

### c) *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 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, [20--?]) Está presente apenas na América Latina, como pode ser visto no Mapa 14. Vincula-se ao conglomerado empresarial Viva Trust (VIVA TRUST, 2005-2019), um grupo que agrega a *holding* Grupo Nueva, com empresas na área florestal e de derivados de madeira;<sup>40</sup> o Fundes, instituição de crédito para micro, pequena e média empresa na América Latina; o Viva Idea (VIVA IDEA, [20--?]), um centro de documentação e assessoria e a Fundação Avina.

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, e intercâmbios entre Brasil e Estados Unidos.<sup>41</sup> Insere-se nos países por intermédio de sua rede de donatários, no apoio a projetos em diversas áreas, de acordo com 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. Dentre 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.

### Formação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade<sup>42</sup>

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, na primeira metade dos 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 organizada 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. (informação verbal)<sup>43</sup>*

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 há movimentos de base, ONGs, fundações, redes, fóruns, entidades representativas de governos e o programa Cities Alliance.<sup>44</sup> De acordo com o Instituto Pólis (2015a), os principais integrantes da Plataforma são a 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. No entanto vem agregando outras entidades em sua trajetória.

O encontro contou com 158 participantes de países da América Latina, África, Ásia e Europa, entre 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% o setor público e 3% organizações internacionais. (PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE, [20--?a]) 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 fortalecer lutas urbanas nas diversas escalas e, de forma organizada, participar de processos e eventos 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 PELO DIREITO À CIDADE, [20--?b])



Na concepção e estruturação da Plataforma, foi também fundamental a participação da Cities Alliance. Apoiou a realização do 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 Wiego, que é uma outra ONG de relevância global. (informação verbal)<sup>45</sup>*

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 PELO DIREITO À CIDADE, [20--?b]) O título do documento por si só evidencia o vínculo cultural com a América Latina e o propósito de expansão do ideário a partir dessa região.

O direito à cidade é o tema aglutinador de interesses das diversas entidades integrantes da Plataforma. É por meio do debate em torno desse tema e do objetivo de inserir esse direito no rol dos direitos internacionais que as entidades constroem suas alianças, mesmo havendo compreensões distintas sobre 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, raciais 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 a agregação de novos agentes em processos

flexíveis e fluidos, podendo ser considerada uma rede aberta, sem muito rigor quanto ao perfil dos agentes agregados. Essa é, conforme assinala De Fazio (2014), uma característica das redes contemporâneas, abertas e flexíveis, portanto sujeitas à constante reorganização. Embora defenda a horizontalidade como princípio, estrutura-se por meio de nós representados pela HIC, FNRU (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 adesão, como explica o 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. (informação verbal)<sup>46</sup>*

Considerando a abrangência de atuação dos membros presentes na formação inicial da rede, 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 estendido 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. Especialmente, merece ser notada a formação de coletivos na América Latina, organizados na Colômbia, México, Equador, Argentina e, mais recentemente, no Peru.

Dentre os coletivos pelo direito à cidade existentes há mais tempo, vale a pena mencionar a Aliança pelo Direito à Cidade, fórum criado em 2007 que

congrega 90 organizações sediadas em 45 cidades nos Estados Unidos. (RIGHT TO THE CITY ALLIANCE, [20--?]) O fórum tem como objetivo declarado arregimentar um conjunto de agentes na busca de coalizão em torno do direito à cidade e, assim, fortalecer as lutas locais (nacionais) para “apoiar os nossos irmãos e irmãs do Sul e demandar justiça no nível global para a humanidade”.<sup>47</sup> (MARCUSE, 2010, p. 98, tradução nossa) Embora se observe no propósito do coletivo uma perspectiva de cooperação, e menos de articulação política, é evidente o interesse no 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 (c2019) é uma ONG brasileira constituída em 2012 com a finalidade de articular jovens para atuarem no universo das conferências internacionais, apresentando suas demandas e pautas. Para a ONG, a participação em eventos internacionais proporciona o empoderamento dos jovens e instiga seu envolvimento em projetos nacionais e locais. Orienta-se, portanto, para o tema específico da juventude, enquanto a Teto, uma ONG internacional, tem sua atuação voltada à produção de habitação.

Dentre os agentes nacionais não vinculados formalmente ao FNRU, integrante da Plataforma, destaca-se, pela especificidade, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU, c2018),<sup>48</sup> 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 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. (informação verbal)<sup>49</sup>*

Além do interesse no reconhecimento do direito à cidade na agenda urbana mundial, o IBDU (c2018) 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 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, uma rede internacional de direito urbanístico. (informação verbal)*<sup>50</sup>

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 PELO DIREITO À CIDADE, [20--?b], 2015) 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, conforme avaliação de Henrique Frota, representante do IBDU.<sup>51</sup>

O direito à cidade coloca-se, para algumas entidades, como propósito estratégico para alcançar 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 sua rede de direito urbanístico do entendimento da importância do projeto político do direito à cidade. Da mesma forma, é a dimensão corporativa de fortalecimento do projeto de cidades sustentáveis da Fundação Avina que

amplia o espectro na direção do projeto político do direito à cidade e permite que a força desse direito volte para alimentar e politizar suas ações na base, mesmo sendo uma fundação empresarial. Evidências do jogo dialético entre a dimensão corporativa e a dimensão de disputa de hegemonia de um projeto político 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 divergências substantivas possam ser 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, anteriormente transcrita, a respeito do processo de adesão à rede. A própria rede do FNUR, 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, por outro, 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 (2009, 2012, 2013a, 2013b) e outros autores que postulam 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 uma parte minoritária dos agentes da rede, embora seja expressamente relevante para seus principais nós. Para as demais entidades ou redes, o direito à cidade é uma ação contextualizada, por exemplo no ativismo específico para a Conferência 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, 2003b, p. 188), ainda que no ciberespaço. 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 em torno de um potencial projeto político do direito à cidade.

## 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 fora do âmbito 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 transformações 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 trocar 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 coletivo, estabelece interações também nesse 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. Posteriormente 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, em 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.<sup>52</sup>

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, um 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 [...]. (informação verbal)<sup>53</sup>*

*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. (informação verbal)<sup>54</sup>*

*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. (informação verbal)<sup>55</sup>*

A organização 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, [20--?]), sendo considerado um dos sete mais 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. Essas articulações não ocorrem por intermédio da Resistência Urbana, coletivo ao qual parte desses movimentos se vincula. É um espaço de lutas ainda novo e por isso os desdobramentos ainda não podem ser avaliados. No entanto, mostra-se promissor, considerando as estratégias e táticas adotadas com evidentes preocupações com uma construção orgânica nas lutas urbanas.

## Uma aproximação ao desenho da rede transnacional pelo direito à cidade

Considerados todos os agentes identificados, nacionais e internacionais, e suas interações, a rede transnacional pelo direito à cidade se configura conforme esboçado na Figura 4. 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.





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 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 abrigar 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. (informação verbal)<sup>56</sup>*

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.

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.

## Notas

- 1 Adota-se a referência apresentada 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 conhecer os 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.
- 2 Noé Carnago Prieto define paradiplomacia 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, 2004, p. 251)
- 3 No grupo de agentes considerados não estatais estão incluídos ainda grupos terroristas, organizações criminosas e outros. (BRANDL, 2014; HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015)
- 4 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.
- 5 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.
- 6 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, [20--?])
- 7 Título do livro do autor.
- 8 Em 1999 foi aprovada no Brasil a Lei nº 9.790/1999, de 23 de março (BRASIL, 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 13.019/2014, de 31 de julho (BRASIL, 2014a), 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 a Lei nº 8.429/1992, de 2 de junho, e a Lei nº 9.790/1999, de 23 de março. Essas leis foram alteradas posteriormente pela Lei nº 13.204/2015, de 14 de dezembro. (BRASIL, 2015)

- 9 Art. 71 da Carta das Nações Unidas.
- 10 O status consultivo é concedido pelo Ecosoc por recomendação da Comissão de ONGs, composta por dezenove Estados-Membros.
- 11 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, [20--?])
- 12 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), realizada em Beijing, China, em 1995; United Nations Conference on Human Settlements (Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos), realizada em Istambul, Turquia, em 1996.
- 13 Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa, sem identificação para preservação da fonte.
- 14 Entrevista concedida à autora para fins desta pesquisa, sem identificação para preservação da fonte.
- 15 “[...] 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 um amorfo ‘tercer sector’ en el que caben todo tipo de asociaciones civiles, entendidas como entidades privadas para la acción pública”.
- 16 No final dos anos 1990, mais de 50% dos projetos financiados pelo Banco Mundial contavam com participação de ONGs. (TAVARES, 1999)
- 17 No Brasil atua por meio da Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI).
- 18 A Slum/Shack Dwellers International (SDI) é uma rede de organizações comunitárias, criada em 1996, com presença em 33 países da África, Ásia e América Latina.
- 19 O Instituto Pólis, nos seus primeiros anos 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.
- 20 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.
- 21 A HIC foi institucionalizada em 1978 e registrada em 1984. (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, [20--?])
- 22 Cities Alliance é um programa da ONU ligado à United Nations Office for Project Services (Unops). Diferentemente 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.

- 23 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 estão 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 insere a questão urbana na agenda desse coletivo. A Plataforma conta com relatorias especializadas para avaliar o estado da implementação dos direitos humanos, principalmente os direitos econômicos, sociais e culturais. (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, c2020)
- 24 O levantamento das ramificações das redes nos países onde informam estarem presentes foi realizado com o objetivo de identificar a quantidade e os perfis das organizações vinculadas e, assim, conhecer e qualificar a inserção das redes nos contextos em que desenvolvem suas atividades. De início, a pesquisa se deparou com a dificuldade decorrente da desigualdade dos níveis das informações disponíveis nos sítios institucionais das redes. Para a HIC e a Wiego, foi feito levantamento minucioso nos sítios institucionais das organizações relacionadas como participantes da rede, que estão em geral disponíveis na língua oficial do país onde exercem 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 dá, em regra, no desenvolvimento de projetos com organizações de base, de apoio e assistência a projetos de organizações locais ou, ainda, de assistência a famílias em situação de vulnerabilidade.
- 25 No seu sítio eletrônico, a AIH não apresenta a lista de agentes integrantes da rede e não estabelece o recorte da abrangência da sua atuação. A espacialização da presença da rede nos países aqui apresentada, resulta de pesquisa em notícias e postagens realizadas no sítio oficial e, portanto, é, além de imprecisa, certamente falha. Deve ser observada, por conseguinte, como uma aproximação da sua inserção nos países.
- 26 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, c2019)
- 27 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
- 28 “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, [20--?])
- 29 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
- 30 A SDI foi constituída a partir do processo de transnacionalização da Coalizão Asiática para os Direitos da Habitação (CADH). (PATEL; BURRA; D’CRUZ, 2001)
- 31 “[...] learning network [...]”
- 32 “[...] structure of horizontal exchanges [...]”

- 33 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.
- 34 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.
- 35 A IDWF contava em 2016 com 59 entidades filiadas distribuídas em 47 países.
- 36 Em 2015 a StreetNet International contava com entidades filiadas em 45 países da África, Ásia, Américas e Europa Oriental.
- 37 “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”.
- 38 “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”.
- 39 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 produziram divergências internas face ao peso dado ao trabalho assistencialista, o que veio a 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 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.
- 40 O Grupo Nueva inclui a Masisa, sociedade anônima aberta, com ações transacionadas na Bolsa de Comércio de Santiago, com faturamento de US\$ 1,05 bilhão em 2015; uma unidade de negócio florestal com 322.393 hectares de plantações de pinho e eucalipto localizadas no Chile, Brasil, Argentina e Venezuela, além de uma central de distribuição de produtos para fabricação de móveis com 332 pontos na América Latina em 2015. (GRUPO NUEVA, [20--?])
- 41 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)
- 42 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”. (VIVEIROS, 2016b)
- 43 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
- 44 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 Wiego.

- 45 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 46 Entrevista concedida por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis, em 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 47 “[...] apoyar a nuestros hermanos y hermanas em el Sur y demandar justicia a nivel global para la humanidad”. (MARCUSE, 2010, p. 98)
- 48 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.
- 49 Henrique Frota, representante do IBDU, em entrevista concedida no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 50 Henrique Frota, representante do IBDU, em entrevista concedida no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 51 Henrique Frota, representante do IBDU, em entrevista concedida, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 52 Entrevista concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.
- 53 Entrevista concedida por Welington Bernardo, representante do MLB, no dia 20 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 54 Entrevista concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.
- 55 Entrevista concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.
- 56 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

## Arenas, Agendas e Instrumentos Internacionais na Disputa pelo Direito à Cidade

---

Os espaços da ONU reservados à questão urbana são reduzidos e essa pauta hoje não permeia com destaque as principais e mais poderosas instituições da organização. O tema dos assentamentos humanos 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 na institucionalidade das Nações Unidas ou em espaços próprios da sociedade civil na esfera internacional, além dos instrumentos acordados, são apresentados neste capítulo. Essa abordagem permite refletir sobre os limites e aberturas à inserção e interferência da sociedade civil nas arenas institucionais, como as agendas de política urbana se (re)configuram nas disputas travadas e comparecem em instrumentos acordados. Em todo o percurso de análise tenta-se apurar o legado do ativismo desses agentes nas arenas internacionais, tema discutido ao final do capítulo.



## Espaços e instrumentos de política urbana e de afirmação do direito à cidade na esfera internacional

As instâncias e os eventos internacionais e regionais da ONU apresentam-se como arenas de tensionamentos contra-hegemônicos. Possuem finalidades, estruturas e dinâmicas de organização e atuação bem heterogêneas, com possibilidades e limites para a inserção da sociedade civil também diferenciados. 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. Por sua vez, os espaços construídos pela sociedade civil, como o Fórum Social Mundial e o Fórum Social Urbano, apresentam imenso 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 e articulação entre esses agentes.

### 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 dos debates nessa esfera, evidentemente por não compor a pauta dos Estados-membros no quadro hegemônico histórico. O papel reservado ao ONU-Habitat, programa cujo desenho institucional mais diretamente inclui a 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 suas atribuições sejam muito mais amplas.<sup>1</sup> O programa direcionou suas ações no sentido do cumprimento da meta do milênio *Cities without Slums* (Meta 11), sem resultados expressivos.<sup>2</sup>

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. Com sede em Nairóbi, estrutura-se por meio de escritórios de gestão e apoio; de unidades temáticas organizacionais e escritórios regionais. Em 1999 foi estabelecido acordo entre o governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos sobre a operação do Escritório Regional do Habitat para a América Latina e o Caribe, por meio do Decreto nº 3.220/1999, que funciona no Rio de Janeiro.<sup>3</sup>

O programa tem como principais fontes de recurso as dotações orçamentárias regulares aprovadas pela Assembleia das Nações Unidas (7% do orçamento da ONU-Habitat em 2012); as contribuições para propósitos gerais conforme prioridades do conselho administrativo (7%) e 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, c2012-2020b) 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 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. [...]. (informação verbal)<sup>4</sup>*

O enfraquecimento progressivo de agências e programas da ONU com atuação na política urbana, especificamente o PNUD e o ONU-Habitat, gera hoje um certo descrédito de movimentos e ONGs quanto ao fortalecimento da pauta na ONU. Uma parte dos entrevistados percebe o enfraquecimento da atuação do ONU-Habitat na última década, observado na reduzida estrutura técnica do Programa, nos recursos disponíveis e no perfil da atuação, direcionado à reprodução das chamadas melhores práticas. 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 algumas instâncias de participação e fazia questão de estar presente. No PNUD, estou lembrando bastante dele porque realmente criou um movimento, uma situação. (informação verbal)<sup>5</sup>*

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. (informação verbal)<sup>6</sup>*

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 humanos. Essa tendência é percebida por Ana Claudia Rossbach<sup>7</sup> na incorporação da agenda urbana por órgãos como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização Mundial 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<sup>8</sup> 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. (informação verbal)<sup>9</sup>*

Independentemente 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 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 previsão de avaliações sistemáticas sobre a atuação do ONU-Habitat, e não se sabe ao certo os rumos que tomará nos próximos anos. Após a Habitat III, foi constituída uma “comissão de altíssimo nível” para definir as prioridades do Programa.

Com um formato diferenciado e mais independente, a Cities Alliance conforma um outro programa da ONU que 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. (ALIANÇA DE CIDADES, [20--?]) 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 Unops,<sup>10</sup> 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. (informação verbal)”*

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 (ALIANÇA DE CIDADES BRAZIL, 2014), operacionalizados por meio de dois programas: o Cities Development Strategies, “mais ligado ao planejamento urbano, estratégias de planejamento e desenvolvimento de cidades”,<sup>12</sup> e um outro de urbanização de favelas. Como exposto em um dos seus documentos, apoia “cidades, governos locais e nacionais e seus parceiros” com estratégias financeiras e planejamento para ampliar e disseminar projetos e ideias para o crescimento urbano, priorizando cidades com favelas e assentamentos precários em expansão. (ALIANÇA DE CIDADES BRAZIL, 2014) A partir de 2014, redefiniu 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. (informação verbal)”<sup>13</sup>*

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, membro fundador, governos, ONGs e redes, com destaque para a Fundação AVSI, Fundação Avina, Habitat for Humanity, SDI e Wiego, além do setor privado, por meio de fundações como a Omidyar Network, com ingresso em 2015, e Fundação Ford. (CITIES ALIANCE,

c2020) Sua sede principal está localizada em Bruxelas, na Bélgica. Dirige sua atuação para a África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, Chile, Espanha, Etiópia, Estados Unidos da América, Filipinas, França, Países Baixos, Itália, Nigéria, Noruega, Reino Unido e Suécia.

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 aprovou 220 projetos em todas as regiões em desenvolvimento, com um total de investimento superior a US\$ 65 milhões. (ALIANÇA DE CIDADES BRAZIL, 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, 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. (ALIANÇA DE CIDADES BRAZIL, 2014)<sup>14</sup>

Uma das linhas de ação centrais do programa foi a “Cities Without Slums”, lançada como programa em 1999 e aprovada 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.<sup>15</sup> 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, 2015b)

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).<sup>16</sup> Outra cooperação envolveu os governos do Brasil, da Itália e de Moçambique (ALIANÇA DE CIDADES BRAZIL, 2014), mas deixou de ser acompanhada pelo programa Cities Alliance.<sup>17</sup>

No Brasil, foram desenvolvidos projetos de grande impacto com a participação da Cities Alliance: Urbanização das Favelas na cidade de São Paulo, lançado em 2001; Plano Nacional de Habitação (PlanHab);<sup>18</sup> Urbanização de Favelas na Bahia; Relatório brasileiro “Estado das Cidades”;<sup>19</sup> Curso à Distância sobre Urbanização de Favelas<sup>20</sup> 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 Moçambique.<sup>21</sup> (ALIANÇA DE CIDADES, 2008a, 2008b, 2014)

O apoio da Cities Alliance, por meio de seu escritório para a América Latina e Caribe,<sup>22</sup> tem sido importante na interlocução das entidades do FNRU com os organismos da ONU. Para o representante do Instituto Pólis entrevistado, o fato de haver 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:

*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.<sup>23</sup>*

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 2006,<sup>24</sup> mas tem independência no exercício do seu mandato.<sup>25</sup> 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 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 na temática dos direitos por ele monitorado. Para a efetivação da missão, o país precisa concordar, convidar formalmente e apoiar o relator na visita.<sup>26</sup> 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, 2015b)

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. (ENTREVISTA..., 2014) Autorizada a missão pelo país, a organização ocorre 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, mantido em sigilo e enviado ao governo do país que pode se posicionar a respeito, tendo o relator a prerrogativa de aceitar ou não as observações feitas. (ROLNIK, 2015b)<sup>27</sup>

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 desse âmbito.<sup>28</sup> 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)

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.” (ENTREVISTA..., p. 88) O processamento da denúncia pelo governo correspondente passa por um rito diplomático que retarda e dificulta o trabalho da relatoria.<sup>29</sup>



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 vinda 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. (informação verbal)<sup>30</sup>*

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. As gestões feitas pela relatoria são diretamente canalizadas para os governos nacionais, para tomarem providências de salvaguarda dos direitos consagrados nos atos internacionais. Entretanto, mesmo tomando conhecimento das denúncias, as instâncias de comando da ONU, com poder efetivo de influência, não interferem diretamente para cobrar dos Estados-Partes posicionamentos efetivos nas soluções dos conflitos envolvendo a violação de direitos. (ENTREVISTA..., 2014)

## 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 aqueles promovidos pela sociedade civil, como o Fórum Social Mundial, importante espaço de mobilização e articulação dos movimentos sociais defensores de projetos de sociedade alternativos à ordem hegemônica atual. Nas páginas que se seguem são apresentados os principais eventos nos quais a sociedade civil, vinculada ao projeto político do direito à cidade, tem participado e defendido suas posições. Dentre os eventos promovidos pela ONU, confere-se maior importância às conferências Habitat, em razão do vínculo mais direto com as pautas urbanas.

Foram realizadas três conferências Habitat e quase quarenta anos se passaram entre a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, realizada em 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 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 é considerada por Alves (2001) sem efeito no que concerne a suas repercussões nos Estados, mas foi importante por pautar a questão urbana no plano internacional e, mais ainda, por colocar a participação social como requisito na formulação das políticas e decisões. Seu principal legado foi afirmar a associação tácita entre os assentamentos humanos e a problemática urbana mais ampla. Na conferência de Vancouver, a tônica dos debates era o enfrentamento da problemática urbana diante do crescimento acelerado das cidades em decorrência das migrações campo-cidade. Os caminhos desenhados para a superação dos problemas passavam 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, o que exigiria mudanças na ordem econômica. (UN, 1976c) Essa conferência também deu origem ao programa ONU-Habitat. (ANTONUCCI; KATO; ZIONI; ALVIM, 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).<sup>31</sup> Em pelo menos dois aspectos foi influenciada pela Eco-92: na questão do desenvolvimento sustentável, incorporado como compromisso, e no debate local-global, sobretudo quanto 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 valorização do “poder local” e das parcerias. O tema da moradia assumiu centralidade no conjunto de questões tratadas na Conferência. Embora o Pidesc 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 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 os novos pressupostos consolidados na Agenda Habitat, aprovada no evento, tais como participação, parceria com ONGs, gestão local, sustentabilidade e outros. Como recorda 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 descrição 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 gerou avanços no processo de participação das organizações da sociedade civil, proporcionados 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 variados. Pela primeira vez, entidades e movimentos sociais ganharam expressão, sobretudo as ONGs, por inserção direta no chamado Comitê II ou nos fóruns paralelos.

Permearam os debates 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. (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; acompanhamento da implementação da Agenda Habitat; direito à moradia como direito humano fundamental e “universalismo dos direitos humanos perante as culturas particulares”. (ALVES, 2001, p. 259) Apesar das resistências localizadas na assunção da moradia como direito, especificamente dos Estados Unidos, 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..., 1996), e a Agenda Habitat, um plano de ação contendo uma vasta lista de recomendações aos governos nacionais (UN, 1996), ambos com nítida influência da Agenda 21, aprovada na Eco-92.

A preparação no Brasil incluiu a realização de quatro seminários em diferentes cidades, com participação de diversos 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 FNUR, 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, além de 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..., 1996)

O Brasil compareceu ao evento com uma das maiores delegações, formada por cerca de duzentos delegados, assessores e observadores (governamentais e não governamentais). Essa conferência representa uma linha divisória no debate internacional da política urbana, principalmente em razão de 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 passou 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 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 da execução do Programa Habitat, além da 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.<sup>32</sup> Os temas destacados na declaração foram a relação entre habitação e erradicação da pobreza, habitação e a questão de gênero, facilitação do acesso a crédito e a cooperação. (ONU, 2001)

Para a Conferência Habitat III, a participação social no evento encontrou inicialmente resistência. Em avaliação sobre as etapas preparatórias da Conferência, Saule Júnior (2016) destaca dificuldades de acordo quanto à participação.<sup>33</sup> Na reunião preparatória, ocorrida em 2015 em Nairóbi, ainda não estava definido como seria o diálogo com a sociedade civil, e somente no final daquele ano houve rodadas de negociação sem uma participação mais direta

da sociedade civil. A participação ocorreu em fóruns promovidos por universidades, nas Conferências Temáticas,<sup>34</sup> nas Conferências Regionais realizadas na África, Europa e América Latina e na preparação dos *Policy Papers*,<sup>35</sup> documentos preparados para embasar a Nova Agenda Urbana, dentre os quais o Direito à Cidade, tema do *Policy Paper 1 – Rights to the City and Cities for All*, elaborado com o propósito de explicar as diferenciações entre a noção de direito à cidade e de cidade para todos. (THE RIGHT..., 2016)

O Estado brasileiro formulou seu relatório de governo<sup>36</sup> constituindo um comitê técnico coordenado pelo Ipea, por demanda do ConCidades. Um grupo de trabalho criado pela Resolução Administrativa nº 29/2014<sup>37</sup> 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 participação da sociedade civil. 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 aberto:

*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. (informação verbal)*<sup>38</sup>

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 enunciação presente na parte introdutória do documento, são abordadas as dimensões desse direito: da ampla fruição, da equidade, da participação, da função social, do público e do comum e da integralidade. Há algumas outras

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 e da consolidação da esfera pública e coletiva:

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. (RELATÓRIO..., 2016)

A Conferência de Quito também foi instruída pelos *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 não tratados em documentos anteriores da ONU, como espaço público, resiliência, conexões urbano-rurais e cidades inteligentes. Ganha destaque também o tema migrações.<sup>39</sup> 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 chamado localismo prosseguiu como tema de interesse, mas, assim como nas outras conferências, os representantes dos governos locais ocuparam o mesmo lugar lateral dos demais agentes não estatais. Mais uma vez não houve espaço onde pudessem declarar e ratificar 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 dos governos locais – não têm sido coerentes com as suas próprias políticas. (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, [20--?])<sup>40</sup>

Muitas organizações, inclusive a HIC, questionam o fato de uma instituição como o ONU-Habitat levar décadas promovendo e propagando a descentralização e não assegurar um espaço onde as representações locais possam se manifestar e ser efetivamente ouvidas. Da mesma forma, a participação social, supostamente cara ao ONU-Habitat, não teve expressão nos espaços oficiais mais representativos da conferência.

Em atendimento a diretrizes definidas na Conferência Habitat II, sobre a realização de eventos regulares para avaliar o quadro da urbanização no mundo, entrou no calendário da ONU a realização do Fórum Urbano Mundial. É um evento de caráter consultivo, organizado pelo ONU-Habitat desde 2002, 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*, escrito por acadêmicos, gestores e especialistas, apontando tendências e problemas da urbanização e as chamadas melhores práticas. (DESAFIOS..., 2010)

A primeira edição aconteceu na sede da ONU-Habitat, em Nairóbi, Quênia, de 29 de abril a 3 de maio de 2002, com 1.195 participantes, de acordo com o relatório da sessão do 1º Fórum. No relatório, temas como a urbanização acelerada, pobreza e sustentabilidade são destacados. Entre os presentes no primeiro encontro, havia oitenta países, 376 agentes governamentais, dezenove organizações das Nações Unidas (com 54 participantes), 24 empresas privadas, 124 ONGs (com 355 participantes), seis fundações, cinco organizações intergovernamentais e quarenta membros do ONU-Habitat. (UN-HABITAT, 2002) Ao longo do tempo o número de participantes cresceu.

Nesse 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, além de sistêmicas de acompanhamento e avaliação, disposições para a segunda sessão do Fórum e outras de rotina dos eventos. De 2002 até 2014 foram realizadas outras seis sessões, a última na cidade colombiana de Medellín, com o tema “A igualdade urbana no desenvolvimento – as cidades pela vida”.<sup>41</sup>

Assim como as conferências, o Fórum é um grande evento carregado de sofisticação e formalidades típicos dos eventos da ONU. É um evento também



com 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:

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 ideias 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. (MARICATO, 2006)

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 doze 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 feita 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 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 as resoluções, já representa ganhos diante da pouca permeabilidade característica desses eventos.

Um outro espaço valorizado pela sociedade civil dedicado às pautas urbanas, durante muito tempo, foi o Foro Iberoamericano de Ministros e Autoridades Máximas do Setor de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Minurvi). 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”, integra a estrutura do ONU-Habitat. (MINURVI, 2016)<sup>42</sup> 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, convidados especiais e ONGs vinculadas à temática da moradia e à pauta urbana.<sup>43</sup> Em razão de ser um órgão mais aberto, as entidades alinhadas à pauta urbana, do Brasil e de outras regiões de abrangência do órgão, apostaram na possibilidade de interferir nas suas deliberações.

Os documentos institucionais colocam como principal razão para a criação do Minurvi a necessidade de discutir e propor medidas para enfrentar as consequências da crise econômica dos anos 1980 e dos ajustes macroeconômicos neoliberais:

[...] 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, 2012-c2020b)

A primeira reunião ocorreu em Santiago, no Chile, em março de 1992, mesmo ano em que o ONU-Habitat foi elevado ao status de programa no Sistema das Nações Unidas. Conforme disposições oficiais, o Minurvi se insere na “estratégia ambiental-urbana para a América Latina e Caribe”, formulada pelo ONU-Habitat e pelo Pnuma (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), com o

objetivo de contribuir para a implementação da Agenda Habitat e da Agenda 21. Estabelece 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..., 2004)

Até 2015 foram realizadas 24 reuniões do Minurvi, a cada ano, a maior parte no Chile graças ao conveniente apoio da Cepal. As reuniões são organizadas em duas fases: a fase técnica e a fase ministerial. Na fase técnica são discutidos os temas considerados prioritários no momento e, na fase ministerial, expõem-se os resultados das discussões e fecham-se os acordos por meio de declarações. Os assuntos incluem as temáticas urbana, ambiental e habitacional e definições de políticas setoriais, financiamento, desenvolvimento institucional, cooperação intergovernamental, boas práticas e outros.

Na sua história, foi um importante espaço de articulação das entidades latino-americanas e de disseminação da agenda de política urbana na região, mas tem paulatinamente perdido importância. A abertura à participação da sociedade civil e o interesse das entidades oscilaram no tempo, de acordo com o perfil dos dirigentes, 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? (informação verbal)<sup>44</sup>*

A abordagem sobre o meio ambiente, na maior parte dos documentos, centra-se na prevenção de desastres naturais na relação com os assentamentos humanos. 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 começam a aparecer com destaque a partir de 2010, quando a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) constrói uma “Matriz Estratégica”, sobre redução de riscos diante de 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 risco de desastres. Em todos os eventos o tema moradia tem destaque e é abordado nos aspectos da produção, qualidade, quantidade, tecnologia e gestão. Em alguns eventos a relação da moradia com a cidade ou com o entorno 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, a participação do setor privado e a importância das parcerias público-privadas, além da discussão do financiamento para todos os extratos de renda, aparecem com destaque nos debates. O encontro foi particularmente diferenciado quanto à compreensão abrangente da moradia adequada. 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.

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. É interessante observar a inflexão 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 no 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 de Montego Bay (2015).

O evento do México recomenda a previsão de espaços públicos suficientes em todas as zonas da cidade e o evento de Montego Bay postula o reconhecimento e reivindicação da cidade “[...] 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)

Por muito tempo o Minurvi foi um espaço valorizado pelos agentes sociais da América Latina e Caribe, principalmente por ter acolhido a proposta do governo brasileiro para o reconhecimento do direito à cidade, o que tornou possível o amadurecimento do debate na região a partir de 2007. Conformou-se 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.

Dentre os eventos de abrangência mundial promovidos pela sociedade civil, são do interesse de movimentos, entidades e redes atuantes em temas urbanos o Fórum Social Mundial (FSM) e o Fórum Social Urbano (FSU). Neles discutem-se perspectivas para um mundo pautado na justiça social e na solidariedade entre os povos e são mobilizados e agregados números expressivos de participantes. 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, pois 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, passou a ser referência de participação e de ideal democrático. No mundo, Porto Alegre representou o Brasil, e o Orçamento Participativo (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, pensado 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.” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, [20--?])

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, concebido como um espaço estratégico para formulação das políticas neoliberais desde o início dos anos 1970 e organizado por uma fundação com financiamento de mais de mil 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 desenho 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 concepção, atrai a grande imprensa e conta com grande participação de jornalistas, o que garante sua repercussão em todo o mundo. Da sua realização decorrem diversos eventos paralelos. No FSM também são encaminhadas ações de pressão sobre os 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 e entidades como uma oportunidade de realizar articulações importantes.

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 (2009) faz a 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 têm, definitivamente, que passar a um papel menos protagônico no FSM, deixando que os movimentos sociais deem e tônica. 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 Junior (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”, traduzida no direito a construir uma outra cidade como resultado de uma “aposta democrática radical”, expressa na Carta do Rio. Essa utopia coloca como desafios a internacionalização dos movimentos sociais em torno desse ideário, o reconhecimento das diferenças e da diversidade, o conhecimento da realidade urbana e o 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 a 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 JUNIOR, 2016)

O FSM, particularmente, foi fundamental na disseminação do direito à cidade na esfera internacional, por ter sido o espaço no qual foi pactuada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

### Cartas internacionais pelo direito à cidade

A carta-manifesto é um gênero literário<sup>45</sup> recorrentemente utilizado para expressar ideias e reivindicações de grupos sociais. O *Manifesto comunista*, uma das obras mais 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), sua potência e atemporalidade decorrem 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 as lutas sociais, inspira inúmeros outros manifestos que aspiram a direitos e transformações.

Essas cartas-manifesto ganham força e legitimidade quando aprovadas em fóruns coletivos mais amplos. Constroem alinhamento, alimentam a argumentação para o avanço das ideias e sustentam práticas, ganhando importância como instrumentos de coalizão de teses para uma atuação unificada pelos movimentos sociais e de formação política das suas bases. É essa a principal contribuição gerada pelas cartas-manifesto pelo direito à cidade. Delimitam um quadro de repertórios de consenso sobre os quais a luta social deverá ser orientada. Letícia Osório, representante da Fundação Ford, instituição apoiadora da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, enfatiza sua importância como instrumento referencial das lutas sociais e 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, p.166)<sup>46</sup>



Permitem também estabelecer parâmetros para reconfigurar os referenciais de luta, quando elementos conjunturais se interpõem, demandando novas orientações estratégicas e táticas ou, ainda, quando os ajustes se justificam com a agregação de outros agentes sociais. De certa forma, é um documento incompleto e aberto ao propor “ir além dos limites do próprio texto”. (BORTULUCCE, 2015, 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.<sup>47</sup> (HIC-AL, 2008)

O longo e conflituoso percurso das ideias e as difíceis coalisões torna as cartas-manifesto muitas vezes fragmentárias, imprecisas, evasivas e destituídas dos termos de implementação. Mas essas características são importantes na própria construção da base argumentativa, pois cada carta-manifesto contém fragmentos alimentadores de um discurso construído também com fragmentos de outras tantas cartas, compondo a narrativa necessária e conveniente a cada situação ou a 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. Essa carta é instrumento unificador do discurso para pautar o direito à cidade na agenda urbana internacional e vem cumprindo esse objetivo. É dirigida ao poder instituído, mas arregimenta com as suas formulações um conjunto de agentes da sociedade civil em torno do ideário defendido. Está presente nas definições do direito à cidade apuradas nas entrevistas e em documentos públicos de movimentos sociais. É reconhecidamente um documento muito caro a todos aqueles agentes vinculados ao movimento pela reforma urbana e pelo direito à cidade.

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 entre o direito à cidade e outros direitos consagrados nos tratados internacionais e inscreve ao direito à cidade os conteúdos desses direitos, 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 pelo Direito à Cidade algumas outras, com diferenciadas repercussões, mas importantes por pautarem os elementos estratégicos do direito à cidade e contribuírem 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 a partir da Eco-92. 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 (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 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..., 2000) Embora seja uma carta elaborada por autoridades locais a partir de articulações feitas pela Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), é referenciada pelas entidades, movimentos sociais e redes com atuação internacional na temática urbana, como um dos documentos referenciais do direito à cidade, inclusive 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.<sup>48</sup> É dirigida aos homens, mulheres e governantes, destacando o “princípio da subsidiariedade”.<sup>49</sup>

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, contém em sua introdução uma caracterização da situação das cidades brasileiras, abordando temas como a gentrificação, desigualdade, exclusão social e ausência de cidadania. Denuncia a ampliação da miséria nos países periféricos, a partir dos anos 1980, face aos ajustes na economia internacional, e 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, além de apresentar algumas propostas. Incorpora o documento intitulado *El Pueblo Hacia Habitat II*, com posicionamento das ONGs e movimentos sociais quanto à base conceitual e princípios condicionantes para o estabelecimento de compromissos na Habitat II. A Carta Brasileira de Direitos Humanos na Cidade foi elaborada pela Fase e apresentada na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos. (OSÓRIO, 2006)

### **Atos internacionais: ancoragem 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 direitos, construídos no curso das lutas sociais, são de longa temporalidade, tanto nos processos para positivação quanto na implementação. Como acentua Bobbio:

[...] 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. (BOBBIO, 2004, p. 9)

Nesse transcurso de mais de cinquenta anos, período coberto por esta pesquisa, dezenas de atos internacionais foram assinados e, de forma vinculante ou não, deveriam ao menos constranger os Estados nacionais na assunção e efetivação dos compromissos. Os resultados mostram fragilidades na implementação no Brasil, mesmo quando ratificados e incorporados no ordenamento jurídico. Ao criar agendas para os países signatários, em tese, os atos internacionais teriam como desdobramento tácito a incorporação no ordenamento jurídico e nas políticas públicas, mas isso nem sempre acontece e, quando acontece, eles percorrem por longo tempo as entranhas burocráticas do Estado.<sup>50</sup>

Um dos aportes importantes mobilizados por esses instrumentos é a possibilidade de sua utilização pela sociedade civil como instrumento de suas lutas. É quase consenso entre os entrevistados o reconhecimento da importância da formalização de direitos nos atos internacionais e nas diretrizes programáticas emanadas dos protocolos, declarações e convenções resultantes de eventos internacionais mundiais ou regionais promovidos pela ONU. Em algumas situações, esses documentos instruem reivindicações dos movimentos sociais aos governos, além de processos judiciais na defesa de direitos nas diversas instâncias do Judiciário. O exame do percurso histórico desses atos internacionais e a incorporação pelo Brasil mostra a tessitura da agenda urbana na ONU e ajuda a compreender a construção da política urbana e habitacional no Brasil.

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. (ONU, 1948) O mesmo princípio está na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948), também de 1948, assinada pelo Brasil e retificada posteriormente por meio de protocolos específicos.<sup>51</sup> O Protocolo de Buenos Aires, firmado em 1967, que altera a Carta da OEA de 1948, em seu artigo 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 mantidas nas alterações posteriores.<sup>52</sup> Essas disposições passaram a compor o artigo 34 da Carta da OEA e, dentre os documentos da ONU acessados, pela primeira vez é mencionado o direito a uma vida *urbana* digna. (OEA, c2020)

Embora imediatamente após a Segunda Guerra diversos direitos humanos tenham sido reconhecidos, eles 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. Esse foi um período importante no reconhecimento desse campo de direitos expressos em atos internacionais mais abrangentes, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc)<sup>53</sup> e atos dirigidos a 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 (1968)<sup>54</sup> e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979),<sup>55</sup> dentre outros.

Esses novos direitos são construídos e formalizados no contexto da vigência do Estado de bem-estar, na plenitude do Estado liberal democrático, forte e garantidor dos direitos sociais, e representam a passagem “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) Conforme Rolnik, ocorre uma inflexão e o tensionamento da tradição dos direitos humanos de pensamento e formulação, centrada na ótica do direito individual, representando uma abertura na formulação dos direitos coletivos. Entretanto, como afirma a autora, os direitos humanos estão muito ligados à ideia liberal do direito individual, “[...] como se o direito fosse uma propriedade privada do indivíduo”. (ENTREVISTA..., 2014)

Além das políticas sociais próprias ao Estado de bem-estar implementadas sobretudo nos países europeus, algumas mudanças sociais e culturais ocorridas no contexto de guerra favorecem posteriormente a conquista de novos direitos. A construção de autonomia da mulher, por exemplo, no exercício de uma condição

temporária de liberdade, e a 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. (BURUMA, 2015)<sup>56</sup> 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 1975:<sup>57</sup>

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 respondam, 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. (UN, 1976a)

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 uma norma internacional. Define em seu artigo 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..., 1966)

Os termos desse direito são posteriormente desenvolvidos nos Comentários gerais nº 4 e 7 do Ecosoc.<sup>58</sup> O propósito era dar operacionalidade ao direito à moradia, consagrado no Pidesc. Cumpriram o objetivo de especificar o conceito de moradia adequada mencionado no instrumento, particularmente quanto ao titular do direito e aos critérios para considerar a moradia efetivamente adequada.<sup>59</sup> Foram de fundamental importância para a efetividade normativa do pacto, pois possibilitaram maior clareza na incorporação do conceito e concretude nas medidas elaboradas pelos Estados-partes. Fixam também condições objetivas para o monitoramento do direito à moradia pelos órgãos internacionais e nacionais e para a reivindicação desse direito pela sociedade civil, 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 a aprovação do Estatuto da Cidade. A Emenda Constitucional nº 26/2000, influenciada pelo Pidesc, mas, sobretudo, pelas resoluções da Conferência Habitat II, incluiu explicitamente a moradia como um direito fundamental no artigo 5º da Constituição Federal 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 de que o direito à moradia estava positivado na Constituição, dado que o citado artigo 5º não era exaustivo no rol de direitos enunciados e reportava-se a outros direitos consagrados em tratados internacionais.<sup>60</sup>

O direito à moradia é ratificado em diversos outros atos internacionais. No artigo 5º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968)<sup>61</sup> 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 (1979)<sup>62</sup> destaca

o papel da mulher na zona rural, e assegura, dentre outros direitos, sua participação em planos de desenvolvimento, o direito de receber tratamento igual nos planos de reforma agrária e reassentamento e de gozar de “condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da moradia, dos serviços de saneamento, energia elétrica, abastecimento de água, transporte e comunicação.”<sup>63</sup>

Dentre os atos internacionais, também teve repercussões 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)<sup>64</sup> 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 nº 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 JUNIOR, 2010) Daí surgiram outras leis, decretos e normas técnicas<sup>65</sup> que asseguram o direito dessas pessoas. Entre as leis mais importantes está a Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015), de 6 de julho, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).<sup>66</sup>

O direito à cidade, até 2016, era reconhecido apenas em instrumentos internacionais de âmbito regional, a exemplo das declarações e protocolos firmados em eventos promovidos pelo Minurvi. Foi reconhecido, pela primeira vez, nos eventos ibero-americanos da ONU realizados no ano de 2007, no Chile, pelo Protocolo de Santiago,<sup>67</sup> aprovado no XII Fórum Ibero-americano de Ministros e Autoridades Máximas de Habitação e Desenvolvimento Urbano. De acordo com o documento, o direito à cidade e as políticas integrantes de desenvolvimento urbano são estratégias prioritárias para a redução da pobreza e distribuição equitativa dos benefícios do crescimento. Orientada pelo Protocolo, a XVII Cúpula Ibero-americana, por meio do Programa de Ação vinculado à declaração aprovada no evento,<sup>68</sup> propõe, no ponto 29 do Programa:



Instruir os Ministros da Habitação e Desenvolvimento Urbano a promoverem a consagração do direito à cidade por meio da elaboração de políticas públicas que garantam o acesso à terra, moradia adequada, infraestrutura e equipamentos sociais e os mecanismos e fontes de financiamento suficientes e sustentáveis. (PROGRAMA..., 2007, tradução nossa)<sup>69</sup>

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 Fórum Ibero-americano de Ministros e Autoridades Máximas de Habitação e Desenvolvimento Urbano, foi encaminhado um pronunciamento escrito, ratificado por 95 entidades, assinado pela HIC, COHRE, FNUR 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..., 2008a, tradução nossa)<sup>70</sup>

A inclusão do direito à cidade no Programa de Ação da Cúpula Ibero-americana 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 uma 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 desenvolvimento 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. (DECLARACIÓN..., 2008b, tradução nossa)<sup>71</sup>

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. Não avançam nos termos do direito à cidade e, da mesma forma, não tratam objetivamente da participação social nas instâncias decisórias do Minurvi.<sup>72</sup>

De grande reconhecimento institucional no ambiente da ONU é a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) aprovada em 2015. O documento desenha como expectativa um mundo sem pobreza, fome, doença e penúria, além de próspero, com habitats humanos seguros, resilientes e sustentáveis, com respeito aos direitos humanos e à dignidade humana e em

que “cada país desfrute de um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e de trabalho decente para todos”. (UN, 2015)<sup>73</sup> Reitera compromissos estabelecidos em atos internacionais e reconhece explicitamente o acordado nas “grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas”, mas no rol das “grandes” não consta a Conferência Habitat II. O documento estabelece dezessete objetivos, dentre os quais o Objetivo 11 – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, envolvendo temas das políticas urbana e ambiental, com ênfase no gerenciamento de riscos, sustentabilidade e resiliência. Aos dezessete objetivos estão associadas 169 metas.

Diferentemente das resoluções aprovadas nos eventos mundiais, trata-se de uma declaração 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 visto, os agentes sociais mobilizados em torno das lutas urbanas têm buscado ocupar os diversos espaços onde vislumbram alguma potência para fazer avançar suas ideias, posições e proposições, 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 aprendizado. Entretanto, como visto, são arenas institucionais complexas e orientadas por regimentos, instrumentos e agendas de trabalho limitadores ou impeditivos da participação da sociedade civil.

## **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 daquelas correntemente adotadas pela sociedade civil brasileira nas lutas pela reforma urbana e pelo 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 FNUR, advêm do fato de contarem com aliados históricos detentores desses recursos de poder, como a Fundação Ford, a Oxfam, a Cáritas, a Fundação Avina e outros. Essa forma específica de militância na grande arena internacional é aqui analisada na perspectiva de identificar possíveis aberturas para disputa de hegemonia. Entender, portanto, como essas forças se articulam e se organizam para adentrar o espaço da ONU, afirmar suas posições e defender o projeto político do direito à cidade constitui o principal objetivo desta seção.

Elementos da formação e composição da rede e os sentidos e valores atribuídos pela sociedade civil à esfera institucional internacional como campo de produção de hegemonia são mobilizados para problematizar os meios acionados na afirmação do direito à cidade nessa complexa arena. Nesse âmbito, a mediação (WILLIAMS, 1979) exercida pelas organizações governamentais internacionais na relação entre sociedade civil e Estado, ao mesmo tempo que aciona mecanismos de contenção, revela contradições. 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 interagir, com diferentes composições e correlações de forças, bem como com diferenciações nos recursos de poder e nas possibilidades de inserção e incidência.

### **Orientação da ação política: defesa do direito à cidade como tática de luta pela “cidade do direito”**

Os empenhos contra-hegemônicos na política urbana dentro da institucionalidade da ONU 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 aos direitos acordados e assunção ou priorização das agendas definidas pelos países, nem mesmo pelas organizações governamentais internacionais. Agendas acordadas criam outras agendas ou revitalizam pautas perdidas na letargia da burocracia, ou retidas nas esferas decisórias, como ocorrido no caso da inserção do direito à moradia na Constituição brasileira.

No espaço das relações internacionais, a sociedade civil brasileira envolvida com questões de política urbana e seus aliados internacionais apoiam sua atuação nos imperativos de articular, fortalecer, incidir, apoiar, difundir e disseminar. Esses são os termos representativos das formas adotadas pela maior parte das entidades e redes para atuar na ONU, reunidos no conceito de *advocacy*. Deste conceito decorre a assimilação da palavra incidência, largamente adotada para nomear as práticas de ativismo na esfera internacional. Seu emprego é revelador de uma agência 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 (2003b, p. 194-195) fazer a “reforma do social”, forçando os governos no sentido de uma atuação socialmente mais responsável, sem articular, entretanto, capacidade de “direção ético-política”.

O direito à cidade constitui a agenda unificadora de uma multiplicidade de sentidos e expectativas, com todas as contradições implícitas nessa afirmação, ainda que não seja prioritária. No mapeamento das principais áreas de interesse e atuação<sup>74</sup> das entidades e redes envolvidas na militância transnacional da política urbana, o tema da moradia aparece em destaque, atrelado a um conjunto de pautas, como os despejos forçados, autogestão da produção da habitação, gênero e outros. Observadas as suas agendas, o direito à cidade comparece para a maioria delas como pauta difusa; uma bandeira indispensável nas suas lutas específicas em um mundo urbanizado.

O encontro com a agenda da política urbana em alguns casos decorreu de articulações históricas e duradouras na implementação de projetos, como evidenciado na relação do Instituto Pólis com a Fundação Ford e com a Fundação Avina. Nesses casos, o alinhamento de áreas de interesse das ONGs com as linhas de atuação das fundações sustenta os vínculos e assegura o apoio financeiro. 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.

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 e fundações, os discursos são polidos e destituídos de repertórios confrontantes ou mesmo contestatórios face a posicionamentos ou práticas dos organismos internacionais.

Com pelo menos uma agenda específica relevante, e tendo suas pautas alinhadas com a ONU, incluindo o acompanhamento das agendas de direitos humanos, a relação com os organismos internacionais governamentais cumpre os requisitos básicos. Há um padrão que relaciona escalas, agendas e interlocutores, com diferenciações entre as ONGs (ActionAid e Habitat 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, a pauta da formação política dos agentes aparece traduzida na ideia de empoderamento das entidades de base. Uma evidência desse esforço é a previsão de entidades locais no colegiado de direção da Wiego. (WIEGO, 2020)

A pobreza aparece sempre como fato descolado dos fatores estruturais de produção e distribuição da riqueza. Dessa abordagem rasa decorrem as conhecidas políticas de “alívio da pobreza”. 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, Wiego 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, [20--?b])

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 BRASIL, c2018)

Tomadas aqui as referências apresentadas 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 na dimensão político-ideológica. O projeto político democrático e participativo construído e defendido por movimentos, entidades e redes do Brasil e de outros países da América Latina, no deslocamento e entrelaçamento de escalas, embora compareça atrelado ao direito à cidade, fica sujeito a um tensionamento regressivo da sua dimensão política. Ocorre o afastamento do sentido político-estatal e a concomitante reconfiguração para uma concepção de ativismo mais próxima da sociedade civil social. Na relação com os organismos internacionais, aparece fixada nos limites da sociedade civil liberista, nos termos delineados por Nogueira (2003b, p. 193) de “cooperação com governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas”.

O rol de recursos acionados pelas entidades e redes para colocar 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 mostra o trecho abaixo que expõe 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. (ONU, 2012)

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 de sociedade. No espaço do Ecosoc, considerado o órgão 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. (ONU, 2012)

No 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. Abriam-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 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. (informação verbal)<sup>75</sup>*

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 e interdições 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 a necessidade de cumprir agendas.

Os “filtros” colocados pelos organismos internacionais produzem 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 posições e propostas, ou se articulam por meio de redes transnacionais, com quadros especializados na interação com os organismos internacionais. A HIC e a AIH cumprem esse papel na formação de lideranças habilitadas para atuar nesse cifrado espaço internacional, como mostra a fala de Evaniza Rodrigues, liderança 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. (informação verbal)<sup>76</sup>*

No formato 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 dos movimentos sociais como a UNMP, MNLM e MLB. Essa seletividade define uma

relação assimétrica, com atribuição de poder de representação principalmente às entidades do chamado campo da filantropia. Revela um processo de mediação pelo poder simbólico, na acepção de Bourdieu (1998), com forte peso das esferas da linguagem e instrução, além do elitismo e da aura de “segredo” que historicamente permeiam os assuntos internacionais. (OLIVEIRA, 2014, p. 39)

Convenções e sistemas simbólicos se consolidam 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. 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, além de alianças táticas construídas e encaminhadas, definidas por critérios político-ideológicos ou por motivações 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 substancialmente a forma de ativismo das entidades da sociedade civil brasileira ou com atuação no Brasil, nas suas respectivas inserções no ambiente internacional. Nessa adaptação aparentemente apenas formal, o perfil das entidades e movimentos com atuação no Brasil se altera e as desloca da concepção político-estatal, construída nos embates e interlocuções diretas e muitas vezes contenciosas com o Estado brasileiro, para uma postura atomista e de incidência 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 entidades de base local e essas instituições, e na mesma “corda” em que amarram esses elos podem ficar amarradas a uma atuação dentro dos limites colocados pela agenda internacional e à “neutralidade” política-ideológica requerida como requisito de

“boa reputação”. (ONU, 2012) O vínculo estreito com agências internacionais esvazia o potencial de combatividade necessário nos embates contra-hegemônicos e as aproxima a formas de interlocução (e ação) interativas, colaborativas e filantrópicas. (SEMERARO, 2006) Nessa condição, são tensionadas para o alinhamento ao 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, 2003b, p. 193)

Quando comparados os conteúdos dos documentos institucionais aprovados em eventos internacionais nos anos 1990 e 2000, bem como 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. 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 arena de disputa de hegemonia. Nos sítios institucionais e documentos das ONGs internacionais engajadas na defesa do direito à cidade, as representações de mundo não incluem de forma central e contundente a crítica à produção das desigualdades e opressões, embora em diversos espaços e situações representantes dessas organizações se posicionem de forma crítica e defendam posições contrárias à ordem hegemônica capitalista.

Nos eventos internacionais as fundações, ONGs, o setor privado e outros grupos se inserem nas instâncias permanentes e temporárias de interlocução como o são, respectivamente, a Urban World Campaign<sup>77</sup> e a General Assembly of Partners. A importância atribuída e a avaliação quanto ao caráter efetivamente participativo desses espaços se diferenciam entre os agentes envolvidos no processo preparatório da Habitat II. Um dos entrevistados não reconhece na GAP um espaço efetivamente participativo e em tom crítico e irônico define:

*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. (informação verbal)<sup>78</sup>*

É fato que o direito à cidade vem ganhando maior espaço nas redes transnacionais de articulação da sociedade civil, apesar de não compor as agendas cotidianas da maioria das entidades participantes. É possível constatar o empenho para afirmar a centralidade do direito à cidade na pauta das lutas urbanas como ponto de aproximação ao projeto político democrático-participativo, propulsor das mobilizações pelo alargamento democrático na América Latina. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) Essa estratégia contou com a participação direta de agentes do FNUR e da HIC, principalmente, e vem conquistando a adesão de diversas entidades e redes. Ainda com poucos elementos de demonstração, foi possível perceber a compreensão dos agentes sociais quanto ao caráter estratégico do espaço da ONU para 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 reduzido aprofundamento dos debates sobre o que representa esse direito. 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 nos termos colocados na Carta. O consenso existente no interior de grande parte das ONGs, fundações, movimentos e redes em torno do direito à cidade se constrói mais pelo entendimento do caráter estratégico diante do relativo crescimento da pauta urbana no ambiente das relações internacionais do que propriamente pelo potencial transformador da realidade urbana capitalista ou de base para uma reforma urbana. Portanto, inserir o direito à cidade em instrumentos diplomáticos é estratégico tanto para reafirmar direitos consagrados, no sentido da sua implementação nos países, como para articular a pauta urbana a agendas mais fortes da ONU.

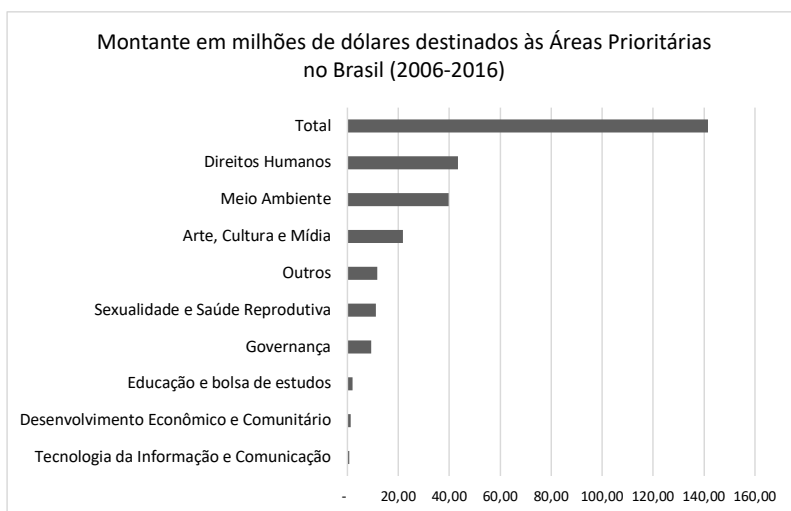
### **Sustentação financeira e condições de inserção internacional**

Desde sua formação, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade é apoiada financeiramente pela Fundação Ford, o que possibilita o custeio de despesas, sobretudo para participação em eventos internacionais e realização de eventos locais. Dados apresentados por Santos-Rocha (2015) colocam a Fundação Ford

na segunda posição entre as fundações estrangeiras que mais investiram no Brasil no período de 2003 a 2009. Na América Latina e particularmente 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) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e se colocou como lastro na criação e sustentação financeira do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).<sup>79</sup> Entre 2002 e 2012 a fundação doou US\$ 593.459.764,00 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.

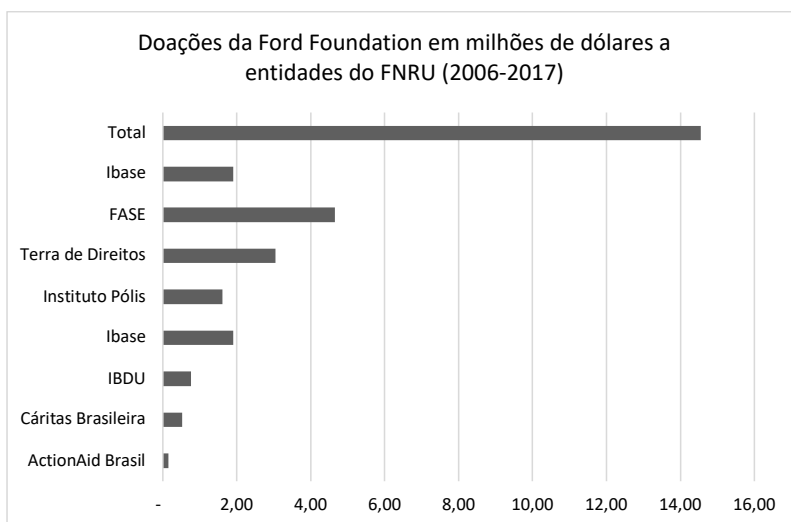
Desde os anos 1970, a fundação passou a investir em projetos de desenvolvimento social, sem abandonar os aportes em pesquisas científicas e na educação superior. Segundo Santos-Rocha (2015), nos anos 2000 a fundação reconheceu como os maiores desafios para o Brasil a superação das desigualdades e a aplicação plena dos direitos e princípios estabelecidos na Constituição de 1988. No período de 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. No esforço de atualização da pesquisa feita por Santos-Rocha (2015) foram sistematizados os dados entre 2006 e 2016, chegando-se ao total de US\$ 141,58 milhões investidos, distribuídos conforme o Gráfico 3.

Quando se considera separadamente 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 divididos nas áreas de direitos humanos, governança, meio ambiente, desenvolvimento econômico e comunitário e outros, conforme disposto no Quadro 1.

**Gráfico 3**

Apoio financeiro da Fundação Ford a projetos no Brasil (2006-2015)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ford Foundation (c2020b).

**Gráfico 4**

Apoio financeiro da Fundação Ford a entidades vinculadas à pauta urbana

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ford Foundation (c2020b).

| <b>Entidade</b>  | <b>Área Prioritária</b>   |
|--|---|
| 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                                  |

#### **Quadro I**

Rubricas de doações da Fundação Ford a entidades do FNUR

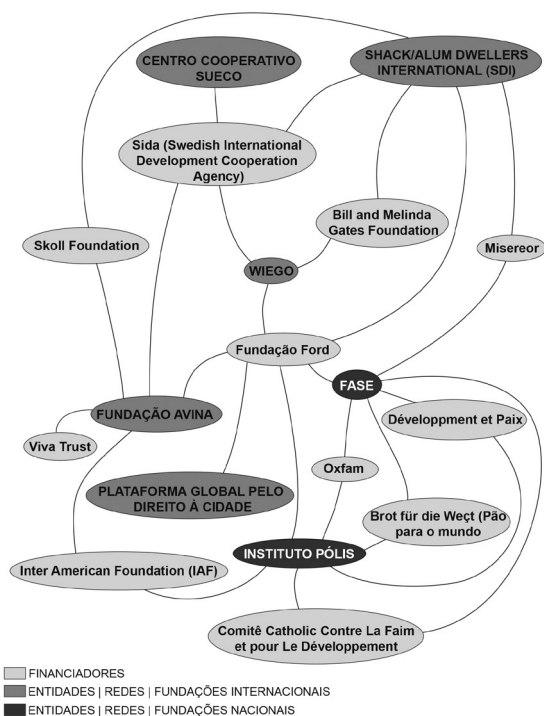
Fonte: Elaborado pela autora com base em Ford Foundation (c2020b).

O apoio financeiro da Fundação Ford é motivo de críticas de algumas entidades, por entenderem que essa condição de entidade financiadora tem colocado a fundação em uma posição privilegiada e destacada nos espaços de atuação da plataforma. Esse 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, principalmente pelo engajamento e capacidade de elaboração da Program Office. Há, entretanto, limitações na assunção de posições da representação local da Fundação Ford na relação com organismos internacionais, evidenciada na decisão 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 destacado 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 com seus “parceiros”. 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 Welt, instituição protestante alemã, Oxfam, ligada à Igreja Católica, e a própria Fundação Ford. Os

recursos doados pela Fundação Ford ao Instituto Pólis possibilitaram a aquisição da sua atual sede. (INSTITUTO PÓLIS, 2015b)

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; Oxfam, Reino Unido, e 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 mostra as articulações entre entidades centrais na rede em defesa do direito à cidade e os seus principais financiadores.



**Figura 5**

Diagrama da relação entre entidades e principais financiadores

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sítios institucionais das fundações, entidades e redes, 2017.



Obviamente nem todos os agentes sociais contam com aportes substanciais para atuar no ambiente internacional. O suporte financeiro acaba sendo determinante no trânsito, inserção e ativismo nesse espaço, o que favorece o protagonismo de determinadas ONGs, a exemplo da ActionAid, fundações como a Fundação Ford e a Fundação Avina, e redes, como a Wiego. Somente em 2015 a Fundação Avina recebeu mais de 23,3 milhões de dólares, sendo 15 milhões de dólares da Viva Trust e o restante de fundações empresariais, ONU-Habitat, BID, empresas privadas e outros. (FUNDACIÓN AVINA, [20--?]) Outras entidades e especialmente os movimentos sociais contam com recursos muito limitados.

O financiamento é tema crítico na militância transnacional por colocar as entidades diante do dilema de manter seus princípios e orientações programáticas e ao mesmo tempo se adaptar às 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 escopos e procedimentos, e para o alinhamento às *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 na expansão da rede SDI.

Além das dificuldades reportadas em relação ao desequilíbrio financeiro entre as entidades e movimentos sociais e aos requisitos de habilitação e legitimação dos interlocutores requeridos nos espaços da ONU, o investimento de tempo 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. (informação verbal)<sup>80</sup>*

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) ficou mais amplo o acesso ao menos aos documentos principais dos programas e agências da ONU. Fraser, na sua reflexão sobre a legitimidade normativa e eficácia política da esfera pública, coloca as dificuldades associadas à língua e à linguagem como ameaças à função crítica da opinião pública e levanta questões a esse respeito:

Na medida em que as esferas públicas são monolíngues, como elas podem constituir uma comunidade de comunicação inclusiva de todos os implicados? 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. (FRASER, 2007, tradução nossa)<sup>81</sup>

Abstraídas as dificuldades financeiras, programáticas, de tempo e comunicação, ainda resta explorar o 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 da política urbana traçadas pelos organismos internacionais governamentais, o que somente confirma as imensas restrições à inserção democrática dos agentes sociais, apontadas por Vitale (2016), na esfera da política internacional.

## Legado da militância transnacional pelo direito à cidade: de volta às 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, portanto potencialmente promissora para sustentar posições construtivas do projeto contra-hegemônico do direito à cidade, não sem imensos obstáculos, resistências, contradições e tensões próprios 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 percorre caminhos tortuosos e movediços. Tortuosos porque o universo das organizações internacionais governamentais é complexo, burocratizado e hierárquico, além de pouco permeável à influência das entidades e movimentos sociais, mas contraditoriamente muito influente nas organizações da sociedade civil, sobretudo quando investido das prerrogativas de doadores ou de intermediários nas doações. Algumas interferências são mais diretas, como a padronização de rotinas, procedimentos e práticas inibidoras da criatividade e a construção de vínculos de “parceria”, com os compromissos de reciprocidade e colaboração. Outras, menos diretas e evidentes, decorrem da ausência de espaços de diálogo abertos, do controle de acesso, que abre margem ao recurso da influência baseada no “personograma”, e da ausência de critérios claros de financiamento. 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 obstáculos a uma efetiva participação da sociedade civil, até mesmo nas práticas de “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 algumas enfraquecidas, com poder de influência e capacidade operacional extremamente limitados, como o ONU-Habitat.

Para as entidades e redes que apostam na institucionalidade internacional, a inclusão do direito à cidade na NAU e em outros documentos oficiais acordados em eventos regionais e mundiais 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, na inserção e capacidade de influência dos operadores desses programas nas regiões onde atuam. Programas como o Cities Alliance e o PNUD, ao tempo em que desenvolvem suas ações específicas, 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 da sociedade civil, são atravessados por ideias e tensionados por forças vindas de outras direções e sentidos.

Os eventos oficiais são balizadores dos debates sobre as questões urbanas e, nesse sentido, permitem uma compreensão das forças hegemônicas em ação. Antonucci, Kato, Zioni e Alvim (2009) 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, mas ainda assim reconhecem os limites desses espaços. Os mais céticos percebem nesses espaços o cenário de uma grande vitrine, na qual 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.<sup>82</sup>

O reconhecimento do caráter estratégico da militância transnacional é evidente nas falas dos representantes de entidades e movimentos sociais 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. Os movimentos sociais articulados pela RU caminham no sentido de fortalecer as articulações políticas diretas e o alinhamento programático com movimentos de outros países, prioritariamente latino-americanos. 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, bem como entender como os governos de outros países têm atuado nessas situações. Identificam semelhanças, constroem e fortalecem 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.

A crença em possíveis desdobramentos advindos da inclusão do direito à cidade na NAU revela a atribuição de importância aos espaços de institucionalidade da ONU. Muitos dos entrevistados acreditam na maior apropriação e disseminação do direito à cidade pelos movimentos sociais, entidades e redes transnacionais, na ampliação das pesquisas acadêmicas e aplicadas sobre o tema e na inclusão em instrumentos jurídicos nacionais. Tal expectativa é reforçada pela experiência anterior de disseminação do conceito de moradia adequada pelos organismos internacionais, desdobrada na concepção e implementação de políticas habitacionais em diversos países, na priorização de financiamentos e investimentos diretos. Persiste, entretanto, a descrença quanto à assimilação do direito à cidade nos termos pautados na Carta Mundial pelo Direito à Cidade e em outros documentos mais recentes elaborados com o objetivo de explicitar dimensões “práticas” desse direito, como o *Issue Paper 1* (CIDADES..., 2015a).

Os desdobramentos da inclusão do direito à cidade na NAU no ambiente institucional internacional não podem ainda ser previstos ou avaliados. Uma possível incorporação ao universo do direito internacional e ao arcabouço normativo dos países não garante sua repercussão na política urbana. Certamente

a inclusão do direito à cidade na NAU, mesmo nos termos frágeis colocados, abre uma nova agenda de disputa de dimensão transescalar pela atribuição de significados e sentidos a esse direito. Essa agenda inclui a disseminação entre os organismos internacionais, Estados nacionais e entre os agentes da sociedade civil articulados em redes transnacionais.

Mesmo reconhecendo a importância de continuar atuando para interferir nas agendas dos organismos internacionais, os movimentos e entidades brasileiros compreendem claramente os limites de inserção nesses espaços, mas reconhecem sua importância para angariar força discursiva, fundamentar negociações com o Estado, instruir processos judicializados no Brasil e construir alianças nas lutas sociais. De fato, o esforço de “incidir” nas políticas globais tem como propósito maior fazer voltar ao local, como experiência, o que foi incorporado como discurso pelos organismos internacionais e, nesse processo de “repatriamento” (APPADURAI, 1994), potencializar conquistas. Ademais, o espaço das relações internacionais, pela complexidade, diversidade de culturas em interação, ritos e formalidades, é um campo de formação política, agregação de repertórios discursivos 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 seu trânsito interescalar e transescalar representa 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, bem como quão complexas e múltiplas são as forças em disputa, ajuda a avançar na construção de uma visão de mundo e de um projeto de sociedade 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.

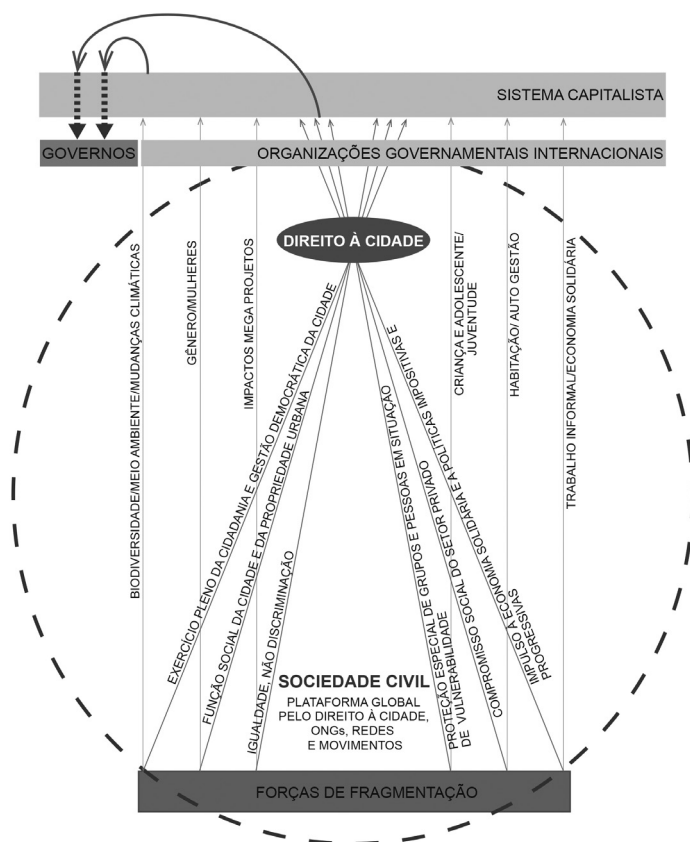
O avanço na internacionalização da pauta do direito à cidade em grande medida depende das rearrumações das forças locais após a Conferência Habitat III; ou seja, de como as forças políticas conseguirão dialogar com os repertórios associados ao direito à cidade nas cidades e na relação com as instâncias governamentais. Os movimentos e entidades latino-americanos e particularmente os

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 de agentes sociais brasileiros na formulação conceitual e programática do direito à cidade nessa esfera. Foi possível confirmar, na pesquisa, como a experiência acumulada no Brasil na formulação de marcos normativos da política urbana e nas lutas urbanas pelo direito à cidade têm influenciado práticas em outros países e de movimentos sociais. O espaço de direção conquistado por entidades da sociedade civil brasileira na Plataforma é fruto da legitimidade construída no movimento pela reforma urbana. Isso significa dizer que as avaliações e definições estratégicas do FNRU, da RU ou isoladamente das entidades e movimentos sociais do Brasil farão diferença nos rumos das lutas transnacionais pelo direito à cidade.

O espaço da militância transnacional constitui 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 o potencial de criação das condições para a 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 das tentativas de interferir nos espaços da ONU. Os esforços empreendidos pelos agentes sociais engajados na defesa do direito à cidade nessa arena mostram-se ainda atomizados e frágeis. A Figura 6, adaptada de Nogueira (2003a), apresenta o esquema gráfico dos empenhos contra-hegemônicos na arena global com as interações, limites e mediações envolvidas, configurando o ativismo da sociedade civil nesse âmbito.

Na base do diagrama a indicação da “fragmentação societal”, tomada emprestada de Nogueira (2003a), 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, 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 as agendas prioritárias das entidades e redes que hoje defendem o direito à cidade na arena internacional, enquanto 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 orientam as práticas 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

Fonte: Elaborado pela autora com base em Nogueira (2003a) e na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006).



## Notas

- 1 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.
- 2 Esta foi uma das principais metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) encerrados em 2015.
- 3 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, c2012-2020a)
- 4 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
- 5 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 6 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante do Programa Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 7 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante do Programa Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 8 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O Objetivo 11 é “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. (BRASIL, 2016)
- 9 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante do Programa Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 10 O 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, c2020)
- 11 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 12 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 13 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 14 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, e a articulação com outras escalas na perspectiva de replicação e impacto ambiental. (CITIES ALLIANCE, c2020)

- 15 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 inserir a prevenção de formação de novas favelas ou espaços urbanos vulneráveis.
- 16 Segundo nota do Ministério das Relações Exteriores, por meio do site oficial ([www.itamaraty.gov.br](http://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 em 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)
- 17 Entrevista concedida por Ana Claudia Rossbach, representante da Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 18 O programa Cities Alliance apoiou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PNH). Na avaliação do Programa, esse Plano foi a base para a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, avaliado como um marco da política habitacional brasileira. (ALIANÇA DE CIDADES, 2014) No Brasil, uma das críticas feitas ao MCMV é justamente o fato de não ter adotado as orientações do PNH.
- 19 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 seiscentas cidades brasileiras (recorte de um total de mais de 5.500 municípios).
- 20 A Aliança de Cidades, junto com o Governo Federal e a Universidade de São Paulo (USP), apoiou o desenvolvimento e implementação de um curso à distância com o objetivo de capacitar autoridades locais a desenvolverem projetos de urbanização de favelas.
- 21 Ação executada em 2009.
- 22 Em 2003 foi montada a base local do programa, com a abertura do escritório regional em São Paulo, na Universidade de São Paulo (USP). (ALIANÇA DE CIDADES, 2014)
- 23 Entrevista concedida por Rodrigo Iacovini, representante do Instituto Pólis, em 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 24 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)
- 25 A Relatoria Especial para o Direito à Moradia adequada é regulamentada pela resolução 2000-9, de 17 de abril de 2000. (UN, 1996-2020)
- 26 Quando recebe a denúncia, o relator faz uma carta de alegação ao país, informando que recebeu a denúncia e perguntando se procede. Além disso, ele pode requerer urgência.
- 27 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)
- 28 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.

- 29 A tramitação inclui: 1. o recebimento da denúncia pelo escritório da relatoria em Genebra; 2. encaminhamento da denúncia para a missão diplomática do país em Genebra; 3. encaminhamento da denúncia, pela missão diplomática, ao Ministério das Relações Exteriores do país correspondente; 4. o Ministério das Relações Exteriores remete a denúncia para o ministério competente; 5. é feito o envio para o governo local, se o fato estiver relacionado a esse ente; 6. se houver resposta do governo, percorre-se todo o caminho de volta para o relator. (DIREITO À MORADIA, [20--?])
- 30 Entrevista concedida por Marli Carrara, representante da UNMP, em 21 de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 31 Essa conferência foi fortemente influenciada pelo documento Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland), de 1987, que constrói a noção de desenvolvimento sustentável. Difundido e internalizado nas instituições públicas, sociedade civil e setor privado, passou a ser pauta obrigatória dos discursos governamentais, tornando-se um chavão supostamente consensual, associado a práticas nem sempre convergentes com ideais conservacionistas. Tem suscitado questionamentos diante da impossibilidade de validação prática e sustentação teórica no modelo econômico vigente, embora conserve vitalidade no debate internacional.
- 32 A autora participou de reuniões preparatórias para o evento no Instituto Pólis.
- 33 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.
- 34 A promoção das Conferências Temáticas ficou a cargo dos governos nacionais, que teriam que assumir toda a logística de organização, o que dificultou sua realização em muitos países, inclusive no Brasil, que no contexto de crise econômica optou por não assumir sua realização.
- 35 Com base nos 22 Relatórios Temáticos (*Issues Papers*) elaborados pelas Nações Unidas, foram definidos dez temas estratégicos que foram desenvolvidos por especialistas e ONGs. Os trabalhos foram realizados entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016.
- 36 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. Por fim, há o esboço do que seria para o Brasil uma Nova Agenda Urbana.
- 37 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.
- 38 Entrevista concedida por Ernesto Galindo, representante do Ipea, em 14 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 39 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.

- 40 “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.” (HABITAT INTERNATIONAL COALITION, [20--?])
- 41 Urban Equity in Development – Cities for Life.
- 42 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)
- 43 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. 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.
- 44 Entrevista concedida, para fins desta pesquisa, sem identificação para a preservação da fonte.
- 45 O manifesto, enquanto gênero literário, apresenta em regra como características a demarcação de posições, a autoria e o destinatário. Com caráter sempre afirmativo e algumas vezes contundente nas ideias mobilizadas, o manifesto é uma forma de expressão utilizada para demarcar posição e postular meios de transformação no *status quo*. Conforme Bortulucce (2015, p. 7), após a Revolução Francesa o manifesto “passou a ser visto como um documento “revolucionário”, uma “ressignificação subversiva do gênero.” Passa a ser concebido como ato revolucionário em si, além de instrumento de apoio à práxis política. Cartas-manifesto representam um gênero textual híbrido, assumindo algumas das características de carta e outras de manifesto. Apresentam 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 certa autonomia; os efeitos não voltam para os autores apenas, mas constituem campos abertos de disputa de ideias.
- 46 “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.166)
- 47 “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.” (HIC-AL, 2008)
- 48 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 contém outros temas como liberdade cultural, linguística e religiosa; manifestação política nos espaços públicos, gênero e participação. Quanto à participação, a Carta recomenda que além das eleições deve ser 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 por meio das reuniões públicas e da ação popular. É também uma carta objetiva quanto aos critérios de adesão e meios de implementação.

- 49 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.”
- 50 No plano internacional, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) é o instrumento mais importante de codificação e normatização dos atos internacionais no direito internacional. O Brasil ratificou a Convenção e a promulgou por meio do Decreto nº 7.030/2009. 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 Constituição 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 Constituição, 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..., [20--?]; BRASIL, 2008)
- 51 A Carta da Organização dos Estados Americanos foi acordada em 1948 (OEA, 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 14º período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, pelo Protocolo de Washington, aprovado em 14 de dezembro de 1992, no 16º período extraordinário de sessões da Assembleia Geral e pelo Protocolo de Managua, adotado em 10 de junho de 1993, no 19º período extraordinário de sessões da Assembleia Geral. (OEA, c2020)
- 52 Protocolo de Cartagena das Índias, 1985; Protocolo de Washington, 1992; e Protocolo de Manágua, 1993.
- 53 “Adotado 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”.
- 54 “Adotada e abieta a assinatura e ratificação pela Assembleia Geral em sua resolução 2106 A (XX), de 21 de dezembro de 1965. Entrada em vigor: 4 de janeiro de 1969, nos termos do artigo 19” (tradução nossa).
- 55 “Adotada e abierta a assinatura e ratificação, ou adesão, pela Assembleia Geral em sua resolução 34/180, de 18 de dezembro de 1979. Entrada em vigor: 3 de septiembre de 1981, nos termos do artigo 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” (tradução nossa).
- 56 Em 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. Havia sido, na expressão francesa de desaprovação daquela época, *hominisé*; começaram a se comportar como homens”.
- 57 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.

- 58 O comentário geral nº 4 foi feito durante a sexta sessão do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, ocorrida em 1991 (UN, 1991) e o comentário geral nº 7, durante a 16ª sessão do conselho, ocorrida em 1997. (UN, 1997) O Ecosoc é um órgão especial das Nações Unidas criado pelo artigo 7º, §1º da Carta das Nações Unidas, formado por dezoito membros das Nações Unidas. (GOMES, 2005)
- 59 Com relação ao titular do direito, o texto do pacto estabelece esse direito “para si próprio e sua família”. Primeiramente, o comentário nº 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. (GOMES, 2005; SAULE JÚNIOR, 1997) 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*. Isso constrói os sete pilares que colocam o conceito de moradia para além de um abrigo com teto. O comentário nº 7, feito em 1997, versa sobre a questão dos despejos forçados.
- 60 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 já 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.” (BRASIL, 1988) Com seus argumentos, contrariava o entendimento de que o direito à moradia não se encontrava positivado no ordenamento jurídico brasileiro.
- 61 “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”.
- 62 “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)”.
- 63 “[...] 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”.
- 64 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 e em três delas foram discutidas questões relacionadas à pessoa com deficiência. Entre os anos de 1986 e 1987 foram promovidos encontros em várias capitais brasileiras para discutir o tema. Houve, segundo Lanna Junior (2010), uma 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 (2012, p. 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, como a retirada do capítulo “Tutelas especiais” e a inclusão das questões relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência com transversalidade no texto final da Constituição de 1988.
- 65 Destaca-se a obrigatoriedade legal da aplicação da norma técnica da ABNT-NBR 9.050/2015, que estabelece parâmetros técnicos para acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. (CAVALCANTE, 2012)
- 66 Essa lei amplia os direitos estabelecidos pela Convenção da ONU, que se constitui como carta de intenções e contém soluções práticas para a implementação de diversas políticas públicas.
- 67 Representou o Brasil a secretária nacional de habitação Inês Magalhães.
- 68 Consta, na Declaração de Santiago, a assinatura do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

- 69 “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.” (PROGRAMA..., 2007)
- 70 “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) Expresar 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) Expresar 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..., 2008a)
- 71 “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!”. (DECLARACIÓN..., 2008b)
- 72 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, 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.
- 73 Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução A/RES/70/1, em 25 de setembro de 2015.
- 74 Nesta análise foram consideradas as áreas de atuação destacadas nos documentos de apresentação das entidades encontrados nos respectivos sites eletrônicos ou em documentos (relatórios, cartilhas etc.).
- 75 Entrevista concedida por Claudio Acioly, representante do ONU-Habitat, no dia 20 de março de 2018, para fins desta pesquisa.
- 76 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 77 Plataforma 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, c2012-2020b)
- 78 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.

- 
- 79 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)
- 80 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 81 “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 multilinguistic, 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”.
- 82 Maricato (1997, p. 27), referindo-se ao evento de Istambul, comenta que 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.





Parte III: Afinal, qual é a disputa?

---



## Projetos e dimensões de disputa

---

O direito à cidade, desde o início dos anos 2000, assume posição de centralidade na disputa de hegemonia por um projeto democrático e participativo e se mostra estratégico na construção de projetos alternativos de sociedade e de cidade. (HARVEY, 2009, 2013a, 2013b) Inscreve acepções das mais radicais às mais instrumentais, em aproximações e distanciamentos da noção fundadora de Lefebvre (1991). Nas tensões com o projeto hegemônico neoliberal, hoje, no Brasil fortemente amalgamado ao projeto autoritário, adentra um terreno movediço, no qual os deslizamentos semânticos cumprem importante papel. (DAGNINO, 2004) Essas tensões colocam o léxico associado ao direito à cidade como dimensão relevante nas disputas por projetos de sociedade e de cidade, bem como nas formações culturais nos campos do urbanismo e do planejamento urbano.

No Brasil, o direito à cidade orienta a práxis dos movimentos sociais e entidades, além de se ancorar nos princípios da função social da propriedade, da gestão democrática da cidade e da cidadania plena. Esses princípios aparecem nos manifestos, plataformas e outros documentos de movimentos e entidades

historicamente vinculados ao FNRU, e de movimentos e entidades surgidos em período mais recente, reunidos, desde 2007, em torno da RU. Mais do que uma base de princípios, o direito à cidade para os movimentos, entidades e coletivos ligados à pauta urbana no Brasil é enunciado como projeto político, no sentido gramsciano do conceito, 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”. Um projeto político em construção, com alinhamentos ideológicos e programáticos contingentes e contextuais.

Inúmeras conquistas sociais e jurídicas reportam-se a uma longa trajetória de articulações, lutas em campo aberto nas cidades e interações com o Estado, de incidência ou contenciosas, em defesa do direito à cidade. Ocupações de terras e autoconstrução nas cidades proporcionaram “a irrupção de uma cidadania insurgente que desestabilizou a cidadania diferenciada nos próprios lugares que haviam produzido a diferenciação”. (HOLSTON, 2013, p. 261) Proporcionaram experiências desafiadoras à ordem hegemônica subjacente, produtora de desigualdades sociais e territoriais. Um conjunto de instrumentos jurídicos, com destaque para a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001); e institucionais como o Ministério das Cidades, o Orçamento Participativo, as Conferências Nacionais das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, além dos Programas de Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária, dentre outros, colocam a política urbana brasileira como uma das mais avançadas do mundo na sua formulação jurídica e institucional. Mais do que esse legado, o acúmulo político – nas trincheiras da cidade e nas interações com o Estado – e de formulação propositiva na construção da política urbana fomentaram no Brasil uma cultura política de política urbana.

Essa construção da política urbana envolveu também interações de movimentos, entidades e coletivos locais com entidades e redes transnacionais, intensificadas nos anos 1990, no curso do processo de globalização. Nesse contexto, são identificadas interações mais sólidas, especialmente por meio do FNRU, mas não apenas; as Conferências Mundiais dos anos 1990 e os eventos latino-americanos promovidos pela ONU nos anos 2000, e principalmente, os Fóruns Sociais Mundiais, criaram uma agenda regular de encontros. Desde 2012

essas organizações realizam um esforço de interação e fortalecimento para o engajamento coletivo nos processos de construção de agendas com pautas urbanas promovidos pela ONU. Foi criada, nesse contexto, a Plataforma Global pelo Direito à Cidade, em 2014.

O direito à cidade ganha força nos discursos governamentais, nas pautas políticas de movimentos sociais e na agenda de agências e programas internacionais com repercussão nas políticas urbanas na América Latina e instiga a reflexão sobre as estratégias de produção discursiva. Entendimentos são construídos, sedimentados e difundidos nas relações e tensões de disputa. Nesses processos, as diferenças muitas vezes se diluem, nas coalizões conjunturais ou na afirmação de uma leitura conveniente ao projeto político hegemônico (FERNANDES, 2006a; DAGNINO, 2004) e se desdobram em processos urbanos e na materialidade das cidades em imponderáveis arranjos. É, principalmente, no movimento dialético das disputas de agendas e do léxico discursivo por agentes sociais vinculados à pauta urbana que se realiza a operação de atribuição de sentidos ao direito à cidade e as pressões desafiam e podem alterar determinadas condições mantenedoras do hegemônico. (WILLIAMS, 1979)

Nas páginas que seguem são inicialmente abordadas as relações e tensões entre projetos de sociedade e projetos de cidade. Em seguida, adentra-se o terreno das disputas por concepções de cidade no debate internacional considerando dois movimentos: o da construção de um pretense “senso comum” para as cidades e o do léxico discursivo, no esforço de problematizar o que está em jogo quando se atribui significados e sentidos à cidade. Um articulado trabalho de construção e disputa discursiva, simbólica e de valores é operado e evidencia, nas contradições, processos de incorporação, na acepção de Williams (1979).

## Tensões entre projetos de sociedade e projetos de cidade

O direito à cidade compõe o léxico discursivo e a pauta política de sustentação de um projeto contra-hegemônico de sociedade. Com essa afirmação e com base no conceito gramsciano de hegemonia, três ideias-força são aqui desenvolvidas. A primeira corresponde ao entendimento do direito à cidade como projeto político para as cidades, inscrito nos marcos de um projeto

democrático-participativo, desenvolvido com limitações na América Latina a partir dos anos 1990, diante dos ajustes macroeconômicos do projeto neoliberal. Como pares oponentes e conviventes os dois projetos são mutuamente tensionados, decorrendo daí a segunda ideia força que aponta para a existência de um projeto de urbanismo corporativo, como expressão do projeto neoliberal para as cidades. Esse projeto não se impõe sem resistência e molda-se de acordo com as tensões produzidas nos contextos em que concretamente se desenvolve e nas dinâmicas das interações e fluxos transnacionais. Uma terceira ideia reporta-se ao caráter estratégico da pauta urbana no projeto autoritário em expansão no Brasil expresso no ataque explícito e destrutivo à função social da propriedade, um dos pilares da política urbana brasileira.

Com delineamentos complexos, esses projetos políticos de sociedade e de cidade apresentam algumas características peculiares. Por concepção, o projeto democrático-participativo orienta-se pela valorização dos direitos coletivos e da cidadania como medida de sociabilidade e pela defesa da noção ampliada de política. (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006) Em oposição aos elementos do projeto democrático-participativo – o que não exclui interações transitivas entre ambos e diferenças nos contextos culturais, políticos e sociais em que se realizam – encontra-se o projeto neoliberal<sup>1</sup> com o imperativo do ajuste do Estado, e da cidade, às necessidades de acumulação na atual fase do capitalismo, com traços do projeto autoritário e inflexões ultraliberais, em diversos países, inclusive no Brasil, no presente contexto.

Historicamente, as próprias contradições do projeto hegemônico impuseram, ao menos no Brasil, a criação de mecanismos de regulação promotores das próprias tensões para o fortalecimento de uma cultura de política urbana contra-hegemônica, ou, dito de outra forma, uma política cultural no campo, entendida não apenas como política pública, mas como “laço constitutivo entre cultura e política” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 17), com implicações na forma de reivindicar e exercer o direito à cidade.

É possível apontar alguns processos e condições para a enunciação do direito à cidade como projeto político no Brasil e o protagonismo de agentes da sociedade civil brasileira na liderança nas disputas pelo direito à cidade no âmbito internacional. Primeiro, o processo de formação de uma cultura da autoconstrução,

criadora das condições de formação de uma cidadania insurgente (HOLSTON, 2013) e do direito autoconstruído (LIMA, 2016); segundo, a implementação do projeto democrático-participativo, com relevante expressão no campo da política urbana no país entre 2003 e 2008, mesmo com suas fragilidades e ambiguidades; e, terceiro, a profunda interação de movimentos sociais e entidades latino-americanas com agentes de larga inserção internacional. Importante lembrar que a região foi laboratório de experiências de ONGs internacionais, inclusive vinculadas à Igreja Católica e recebeu investimentos significativos de poderosas fundações desde os anos 1970, entrando, nos anos 1990, na prioridade de investimentos em pesquisas urbanas do Banco Mundial, em articulação com a Fundação Ford. (CIDADES ANOS 90: CATÁSTROFE OU OPORTUNIDADE?, 1991)

O projeto neoliberal para as cidades, o urbanismo corporativo, assume formatos cada vez mais diversificados nos arranjos e propriamente nas intervenções. Orienta-se segundo “princípios globalizantes – mais ou menos desenvolvidos e mais ou menos articulados, em função da densidade da tessitura social e política de cada realidade [...]” e inclui arranjos de parcerias público-privada em diferentes formatos. Expressa processos urbanos de fragmentação, enclausuramento, dispersão, privatização e esvaziamento dos espaços públicos, gentrificação e outros. (FERNANDES, 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

O projeto democrático-participativo e o direito à cidade, assim como o seu par oponente, o projeto neoliberal e o urbanismo corporativo, estrategicamente imbricados desde que o urbano e a cidade se tornaram 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 encontram maior resistência interna. Com recursos de poder distintos, inscrevem-se na realidade social, cultural e política e se materializam incorporando as próprias contradições e aquelas geradas nos embates das forças em ação. Os Fóruns Sociais Mundiais e outras mobilizações organizadas em redes transnacionais questionam os efeitos do projeto hegemônico nas cidades e articulam iniciativas locais de resistência: ocupações de terras, dos espaços públicos, barricadas impeditivas da circulação de mercadorias nas cidades e grandes manifestações de rua, dentre



outras. Paralelamente e de forma representativa são acionados mecanismos de incidência institucional em várias arenas, nas quais, principalmente, mas não exclusivamente, criam-se nebulosas que embaraçam os sentidos dos projetos e concepções de sociedade e de cidade em disputa.

## Cidade para todos e cidade de todos: a cidade em disputa

Um potente e engenhoso trabalho de operação discursiva se realiza em múltiplas esferas da vida social no esforço de convergências semânticas entre distintos projetos políticos. Nos múltiplos e complexos meios de produção e sustentação de um senso comum colonizador de uma visão de mundo hegemônica, o urbano e a cidade, onde vive a maior parte da população mundial, comparecem como dimensões centrais. Esse trabalho opera a desintegração das dimensões da política e da cultura (FONTANA, 2003) e a naturalização de valores afeitos à ordem hegemônica. Mais do que um processo de “gota a gota simbólico”, apontado por Bourdieu (1998, p. 28) na construção do senso comum que faz o neoliberalismo apresentar-se como inevitável, ocorre uma forte disputa discursiva de representações da cidade e das políticas com efeitos sociais e de valores camuflados na forma de naturalização. É uma construção sustentada em modos de produção de discurso realizados por enquadramento das ideias, por mais díspares que sejam, em um simulacro de coalizão. Um processo de inculcação simbólica seletivo e operado por dimensões e meios diversos, como destacado, e ancorado em um léxico composto de eufemismos, que sustenta pressupostos colocados como óbvios, de “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” e o social é “deixado de lado e abandonado aos sociólogos, como uma espécie de entulho”. (BOURDIEU, 1998, p. 28)

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, não 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. Ao colocar a ordem simbólica como dimensão da violência social, Bourdieu (1998) enfatiza a força desse trabalho de doutrinação que contém a ideia de que não há nada a opor ou qualquer alternativa à visão neoliberal. Essa tentativa de diluição das dimensões do político e da cultura impõe-se, sobretudo, pela construção ideológica de ressignificação de expressões e práticas apresentadas como um *meio copo bem cheio* em que o *cheio* encobre o *meio copo*.

Parte dessa operação desenvolve-se no financiamento de políticas públicas e projetos governamentais por agências multilaterais, no apoio financeiro a pesquisas urbanas e projetos de ONGs e redes transnacionais, com seus critérios de elegibilidade e indicadores de avaliação, em tese indistintamente relevantes em qualquer situação e contexto. O requerimento de enquadramento prévio das propostas orienta o discurso de fundamentação dos projetos e fatalmente interfere nos parâmetros da sua execução. Colocam-se, assim, como importantes veículos de reprodução do discurso hegemônico. Da mesma forma, os projetos para as cidades cumprem o propósito de gerar negócios urbanos e são formatados segundo requerimentos da “cidade mundo”, além de emoldurarem mundos imaginários ou cidades imaginárias na construção da política da cultura global (APPADURAI, 1994), como perspectiva de afirmação de uma cultura política hegemônica. Nessa engrenagem é construído um “senso comum” para as cidades, apoiado, desde os anos 1990, no discurso da competitividade, produtividade, sustentabilidade e “alívio da pobreza”, e reproduzido pelas agências multilaterais.

Com o crescimento acelerado das cidades, a “questão urbana” colocou-se como questão mundial, explicação para os problemas ambientais e sociais e justificativa para a criação de uma pauta internacional específica de política urbana centrada nos assentamentos humanos. Espalhava-se o então um novo discurso do desenvolvimento sustentável nas esferas da produção de conhecimento, jurídica e das políticas públicas.<sup>2</sup> Uma associação entre cidade, pobreza e problemas ambientais é construída e passa a ser comum encontrar em documentos institucionais internacionais a referência ao imperativo da sustentabilidade dos assentamentos e redução da pobreza. Contraditoriamente, a ideia de produtividade urbana e o discurso da urbanização como oportunidade econômica ou da cidade como motor do crescimento econômico são destacados, compondo um

discurso confuso e ao mesmo tempo estabilizador sobre as cidades. De certa forma, o tema dos assentamentos humanos unia as dimensões ambiental e social, cujo enfrentamento tornara-se indispensável diante do crescimento das cidades<sup>3</sup> e das consequências dos ajustes macroeconômicos neoliberais.

É emblemático o título do 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”. (BERTONE, 1991, p. 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: CATÁSTROFE OU OPORTUNIDADE?, 1991, p. 29)

O discurso do Banco Mundial, quanto às iniciativas para eliminar ou mitigar as restrições à produtividade, reproduziu-se no BID e na sua política de financiamento para o Brasil. Entre as prioridades do Banco para o Brasil, presentes no “Documento de País” e sistematizadas por Rebouças (2012), estão os temas da pobreza, meio ambiente e reforma do Estado. Para o período 2000-2003, as quatro prioridades foram, nessa 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. 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; e 3. apoiar o fortalecimento institucional, promover a democracia e a participação.

Os eventos internacionais e regionais da ONU cumprem o mesmo papel das agências de financiamento: 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. Requeridas como “base e elos através dos quais

se materializam amplos processos da acumulação capitalista contemporânea” (FERNANDES, 2003) as cidades deveriam ser sustentáveis e prover moradia adequada para todos. O consenso em torno do direito à moradia em Istambul não resultou apenas de pressões e convencimento daqueles que defendiam 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 nos anos 2000 em programas em diversos países, inclusive parcialmente no Brasil, com o programa Minha Casa Minha Vida. (ROLNIK, 2015b)

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 na Nova Agenda Urbana como obstáculos ao desenvolvimento sustentável e como fenômenos “frequentemente irrefutáveis em cidades e assentamentos humanos.” (ONU, 2016) De acordo com o documento, a geração de riqueza proporcionada pela concentração populacional nas cidades pode ser muito proveitosa se a urbanização for “bem administrada”. Em condições de acentuada desigualdade e deterioração ambiental, a urbanização criaria restrições à produção e reprodução na lógica do capitalismo neoliberal, além de constrangimentos políticos, como já alertava o Banco Mundial 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 a possibilidade de escoamento do excedente em uma geografia desigual também produzida.

Como se pode observar, as construções discursivas das agências internacionais em 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, além de ferramentas importantes no gerenciamento dos mecanismos de reprodução da vida. São especialmente importantes 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, p. 24), nesses eventos “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, 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 e discursivo ocorre por meio da 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, como pontua Francisco de Oliveira (1999), privatização do público, destituição da fala e anulação política. Em seu processo de legitimação, coloca o mercado como organizador da vida social e política, governos como mediadores de serviços e cidadãos e cidadãos como consumidores ou clientes.

Com uma leitura da realidade estruturada em “temas-chave” e embasada em um repertório seletivo de palavras e conceitos, é construído um discurso vazio e ao mesmo tempo modelador das proposições para as cidades. Contornos mais precisos e conteúdo para as ações ficam por conta das agências implementadoras internacionais e locais. Nesse sentido, o delineamento da concepção de cidade do futuro é baliza fundamental na circunscrição do discurso “consensuado” e, independentemente dos processos constitutivos, demanda legitimação no jogo político de disputa de hegemonia.

O exame da documentação produzida no contexto da definição dos ODSs e da Conferência Habitat III evidencia a reprogramação do discurso do planejamento estratégico com ingredientes novos e atualizados face a novos processos urbanos, novos interesses econômicos e novas relações sociopolíticas. Essas mudanças apresentam-se como refinamento dos discursos e geram novidades para o repertório da cidade e da política urbana. Noções conhecidas, como

sustentabilidade, produtividade, competitividade, compacidade e integração, aparecem articuladas a ideias de resiliência e inteligência, como requerimentos da cidade contemporânea, em discursos circulares ancorados em adjetivações sucessivas. Assim, 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. Em outro arranjo discursivo:

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. (CIDADES..., 2015b)

Discurso semelhante aparece na apresentação do documento Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial, assinado pelo Diretor Executivo do Programa ONU-Habitat. Expõe sua 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.” (ONU, 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. (ONU, 2015)

Como assinala Appadurai (1994), a tradução dessas palavras-chave em contextos específicos implica imponderáveis desdobramentos semânticos e práticos. Em contraponto a essas qualidades projetadas para as cidades pela ONU, Fernando Carrión, de forma irônica, denuncia nesse discurso a reprodução de 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 [...]. (CARRIÓN, 2016, tradução nossa, grifo nosso)<sup>4</sup>

Os discursos sobre as cidades e a política urbana apresentam-se hoje mais prolixos e confusos em relação ao repertório do planejamento estratégico de cidades, mantendo-se a perspectiva central de competitividade e produtividade. Embora desmascarado pela teoria crítica, o planejamento estratégico deixou fortes raízes no chamado "urbanismo corporativo" (FERNANDES, 2013), muito mais complexo nos arranjos para as cidades, no repertório apresentado e na sua materialidade.

Em contraposição, mas com alguns enunciados convergentes, os agentes sociais representados por movimentos sociais, ONGs e redes transnacionais, 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. Ideais de solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social, respeito às diferenças culturais



urbanas e o equilíbrio entre o urbano e o rural são acionados. Repertórios contenciosos são também apresentados na da função social da propriedade, do direito à moradia e à cidade.

Entretanto, nas mediações dos debates em torno do direito à cidade, como ocorrido nos processos de formulação dos ODSs e na Conferência Habitat III, os sentidos e as diferentes visões de mundo se embaralham. Nem mesmo o direito à cidade escapa às coalizões semânticas, mas as fortes disputas ocorridas revelam sua potência desestabilizadora e o caráter contra-hegemônico do projeto de sociedade e de cidade em que se inscreve.

## Palavras 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 podem explicar enunciados eventualmente evasivos, mas a presença de explícitas contradições os faz parecer antes de tudo um caça-palavras invertido, em que o leitor pode atribuir (ou encontrar) diversos significados. Portanto, assume grande importância a disputa pela atribuição de sentidos nos diferentes contextos de implementação, na dinâmica das forças políticas, econômicas e sociais em ação.

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, conforme Evelina Dagnino (2004, p. 95-96) uma “confluência perversa” entre os projetos democrático-participativo e o projeto neoliberal, cuja 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.” Essa nebulosa em torno das palavras em circulação torna-se mais problemática quando observada a perda de substância de conceitos como

cidadania, participação e, inclusive, democracia, como destaca a autora, 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, que, quando esvaziados e descontextualizados, compõem um vocabulário abnóxico. Como ressalta Harvey (2013b), 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 poder das agências financiadoras internacionais na atribuição de significados ao conteúdo das agendas concordadas nos eventos internacionais face à influência exercida na formatação de programas e projetos com os Estados. 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 contradições e potencializar lutas sociais.

O resgate desses enunciados e sua problematização apresentam-se como tarefa complexa diante da dificuldade de entendimento e interpretação do conteúdo mobilizado no confuso entrelaçamento de atributos projetados para as cidades e do conjunto de palavras associadas à política urbana. Por isso mesmo, instiga e impõe a reflexão crítica sobre o que se vislumbra como perspectiva para as cidades para os próximos vinte anos e, nesse sentido, são trazidos para a discussão alguns “conceitos”<sup>5</sup> presentes na agenda urbana internacional. Uma parte do léxico mapeado está na base normativa da política urbana brasileira e na pauta de agentes locais, mas nem sempre as palavras agregam os mesmos significados; outra parte apresenta-se como novidade. Há evidentes distinções na hierarquia e ênfase atribuídas aos “conceitos”: alguns assumem condição de centralidade e são insistentemente repetidos nos documentos, e outros, embora importantes, considerando a temática abordada no próprio documento, ocupam lugar periférico e assumem conteúdos empobrecidos.

Para uma exposição pormenorizada dessa “sopa” de palavras e significados colocam-se em exame 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 mesmo tempo que se busca identificar as palavras-chaves do repertório da

política urbana e seus significados, inclusive sustentadas por agentes sociais na defesa do direito à cidade. Na prospecção das contradições, armadilhas, recorrências e lacunas discute-se o léxico discursivo presente no debate internacional de política urbana, com todas as limitações diante das insuficientes abordagens apresentadas. Parte-se da Carta Mundial pelo Direito à Cidade para examinar se e como os temas presentes nesse instrumento são abordados na Nova Agenda Urbana, no esforço de entender, principalmente, convergências e contradições.

Assim, diante da diversidade de assuntos tratados na NAU, são discutidos temas considerados centrais na defesa do direito à cidade e na pauta dos movimentos de política urbana (cidadania, participação e função social da propriedade), os temas avaliados como centrais da agenda do urbanismo corporativo (produtividade, competitividade, governança etc.) e os temas novos, ou seja, aqueles inseridos com destaque na agenda apenas no período recente (resiliência, espaço público etc.). Embora o vasto repertório não permita aprofundar o debate, a discussão revela algumas facetas das estratégias discursivas do projeto neoliberal relacionadas aos processos culturais no campo da política urbana.

As noções de sociedade civil, cidadania e participação têm sido emblemas 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 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.” (DAGNINO, 2004, p. 97) Portanto, examinar a disputa de léxico constitui caminho para expor as contradições e as armadilhas presentes no esforço de homogeneização e captura dos sentidos nos deslocamentos semânticos e práticos.

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, 2003b) na disputa de projetos políticos. O

enquadramento de todos os movimentos e entidades sob o rótulo de ONG no Ecosoc, conforme previsto na sua Resolução nº 31/1996, é 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. As empresas, em espaços como o Ecosoc, formalmente ocupam o mesmo espaço das ONGs e redes, sujeitando-se a processos de credenciamento, e ajustando-se às regras, procedimentos e escalas de prestígio e reconhecimento.

Como assinala Dagnino (2004), as agências internacionais exercem papel fundamental nesse deslocamento de sentido. No Ecosoc, por exemplo, os papéis reservados às ONGs, tratadas como um bloco homogêneo, são 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 na subordinação à agenda das agências internacionais, uma vez que podem posicionar-se apenas sobre temas incluídos na pauta institucional. Quando entra a disputa por apoio financeiro ou seleção de melhores práticas, os deslocamentos semânticos direcionam os projetos para um léxico homogeneizado que garante do alinhamento do discurso. O desempenho das ONGs, por essas e outras razões (disputa de espaço, prestígio etc.), acaba 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 representação 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:

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. (DAGNINO, 2004, p. 101-102)

Na Nova Agenda Urbana, a palavra sociedade civil aparece doze vezes e, em metade das citações, são-lhe atribuídas tarefas ou prerrogativas idênticas às atribuídas ao setor privado. Dentre as tarefas/prerrogativas estão o 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, 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. (ONU, 2016)

Merece destaque a concepção de participação fartamente presente 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 de quão 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 se remetem principalmente ao engajamento na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas e planos urbanos, e à inclusão de grupos sociais específicos. Os limites e a abertura da participação requerida variam conforme o contexto em que ela se insere no documento. Nas questões mais estruturantes da política urbana, a participação é restritiva e, quando se reporta a temas específicos a abordagem, é mais aberta. Quando referida ao conjunto da sociedade, 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; [...]. (ONU, 2016, grifos nossos)

Ao contrário, quando trata do engajamento de grupos sociais específicos, como mulheres, pessoas com deficiência, meninos e meninas e idosos, ou quando a chamada se refere a um objetivo específico, como 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. (ONU, 2016, grifos nossos)

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. (ONU, 2016, grifo nosso)

Não é rara a adoção da noção de participação no sentido de inclusão social, como pode ser visto no trecho destacado a seguir e em outras referências 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. (ONU, 2016, grifo nosso)

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 nas que ocorrem 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.

O conceito de cidadania, caro aos movimentos sociais, particularmente àqueles ligados à política urbana, tem sido, segundo Dagnino (2004), 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, definida nos termos de direitos e obrigações indistintamente compartilhados. (DE CARLI; FREDIANI, 2016) Defendida pelos movimentos sociais na perspectiva de ampliação dos direitos coletivos, para além da afirmação dos direitos individuais, e na busca da igualdade no reconhecimento das diferenças, essa noção de cidadania se afirmou no processo de redemocratização no Brasil.

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 sem abrir 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, a noção de cidadania aparece 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. Mostra-se com total força a noção de inclusão social, citada onze vezes, em reforço à 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 é traduzida em diretrizes políticas, ora para garantia de direitos humanos, ora para a ampliação do consumo, pela via do combate ou redução da pobreza. É uma noção flutuante, com delineamento de significado e tradução em orientações programáticas da ONU atreladas à dinâmica macroeconômica e estratégias geopolíticas. Na NAU, a inclusão aparece com destacada vinculação a políticas focalizadas para mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. No documento, uma novidade atenuou o desalento da sociedade civil em relação aos princípios e diretrizes atrelados 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”. (ONU, 2016)

Em um dos documentos preparatórios da NAU, o *Issue Paper 1* (CIDADES..., 2015a), aparece a noção de urbanização inclusiva, definida como aquela que garante o acesso, a viabilidade e a adequação dos serviços para todos nas cidades, incluindo direitos sociais e 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.” (CIDADES..., 2015a)

A função social da propriedade continua vetada na agenda internacional de política urbana. Entretanto, na lógica da incorporação (WILLIAMS, 1979) a NAU assumiu a “função social e ecológica 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 e, ainda, a orientação para a adoção mecanismos de regulação sobre o mercado de terras, o que representa alguma conquista. Vale mencionar ainda a recomendação, no parágrafo 97, no sentido de evitar processos de gentrificação e segregação espacial e socioeconômica. 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. (ONU, 2016)

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, diferentemente do contexto da Conferência de Istambul, marcado pela efervescência da ideia de competitividade das cidades e pela retórica do planejamento estratégico de cidades, reforçada pelas ideias de Jordi Borja e Manuel Castells no livro *Local e global*, lançado no contexto da Conferência,<sup>6</sup> a competitividade na NAU fica circunscrita ao âmbito econômico. No documento, a competitividade é qualidade atribuída ao mercado, vislumbrando-se economias urbanas “competitivas e vibrantes”, mas também sustentáveis e com qualidade de vida, oportunidades e inclusão. A noção de competitividade também se vincula à ideia de transformar economias informais em “economias estruturadas”.

A produtividade, citada onze 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, atitudes e a 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. (ONU, 2016)

Conclamações ao setor privado, contemplado com dez referências diretas na NAU, e ao mercado, com seis 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 (2015b, 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. (ONU, 2016)

Na Declaração aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas que fixa os ODSs, o incentivo no mercado financeiro e o investimento externo direto em países mais pobres em desenvolvimento também são destacados:

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. (UN, 2015)<sup>7</sup>

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.

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 do contexto de vigência das orientações econômicas, políticas e sociais neoliberais. Esse modelo persegue 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, além de ser disputado por campos políticos e ideológicos distintos.<sup>8</sup>

No *Issue Paper 6*, especificamente dedicado ao tema da governança, o termo 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”. (GOVERNANÇA..., 2015) 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, 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, elas 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 apresentada 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 encaminhados em perspectiva contra-hegemônica.

O conceito de governança e sua aplicação pelos organismos internacionais, na sua mimese, tem se mostrado central no 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 certamente de uma noção instrumental à manutenção da estabilidade da ordem econômica mundial, mas como todas as outras difundidas pela ONU, está sujeita a tensionamentos e contrapontos na ressignificação e apropriação em contextos específicos.

Nos documentos preparatórios da Nova Agenda Urbana, parceria e governança são o modo pelo qual se acredita alcançar propósitos relacionados à economia, ampliação do acesso a serviços urbanos e a políticas sociais. Remetem-se a arranjos envolvendo os Estados nos diferentes níveis e organizações da sociedade civil, além das associações com o setor privado (empresas) para viabilizar a almejada cidade produtiva e a também esperada cidade para todos. São noções utilizadas com cautela nos documentos, mas muito presentes nas políticas e projetos para as cidades, nas quais podem ser vistos os efeitos desses arranjos público-privados na reprodução de desigualdades, como aqueles denunciados no contexto da Copa 2014 e nos Jogos Olímpicos no Brasil. Como destaca Vainer

(2013, p. 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 Novos destaca-se, sem dúvida, a noção de resiliência, em profunda aliança com a noção de sustentabilidade, sem muito prestígio na nova estratégia discursiva da ONU. 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 que ocorram. Enfrentar as crises, portanto, passa a ser o futuro certo das cidades, tarefa a demandar investimentos urbanos para gerar capacidade adaptativa, como um contrapeso às tragédias que certamente vão acontecer.

O desenvolvimento sustentável continua como mensagem forte na NAU, com 85 citações. A noção de sustentabilidade se mantém na agenda, citada onze 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”. (CIDADES..., 2015c) Essa ideia de resiliência aplica-se a crises econômicas, guerras, desastres e violência como capacidade adaptativa das cidades para enfrentar essas situações e aproveitar as oportunidades delas decorrentes. (RESILIÊNCIA..., 2015) É colocada não só como “qualidade do desenvolvimento urbano sustentável” mas também como “estímulo ao próprio desenvolvimento”. (RESILIÊNCIA..., 2015) No processo de elaboração da NAU, a noção de resiliência foi a “nova onda”, como destacado por Alexandre Frediani, representante da HIC entrevistado,<sup>9</sup> e ocupou espaço preponderante em três documentos temáticos preparatórios. Trata-se de uma agenda profundamente relacionada à agenda do clima, como exposto no *Issue Paper 17* (CIDADES..., 2015d), prioritária no ambiente da ONU segundo informação da representante da Cities Alliance entrevistada.<sup>10</sup>

O pensamento crítico que fomentou os debates sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável nas décadas de 1990 e 2000 tem agora uma outra vertente de reflexão no conceito de resiliência, a propósito, já em plena assimilação no Brasil, especialmente nas políticas de drenagem e manejo das cheias.

É uma novidade cujos contornos interpretativos e práticos ainda serão apurados, sobretudo por produzirem uma inflexão no sentido das políticas urbanas e ambientais ao inscreverem a centralidade do requerimento da capacidade adaptativa, o que pode, inclusive, fomentar processos geradores de crise.

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” (THE RIGHT..., 2016). Todos esses “conceitos” cumprem o propósito central de mercantilização da natureza ao possibilitarem a naturalização dos estragos produzidos no 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?

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 no desenvolvimento e disseminação de inúmeros aplicativos e facilidades, abrindo um amplo espaço de negócios para empresas transnacionais. A Nova Agenda Urbana aponta para o planejamento e desenho urbano inteligentes de cidades e adota o conceito de cidade inteligente atrelado a tecnologias limpas e inovadoras, com destaque para o setor de transportes, “possibilitando aos habitantes escolhas mais adequadas ao ambiente e impulsionarem o crescimento económico sustentável, permitindo que as cidades melhorem sua prestação de serviços”. (ONU, 2016)

No rol dos temas novos comparece na Nova Agenda Urbana a noção de espaço público, com evidente força no debate internacional da política urbana. Presente em diversos 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. Incorpora 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 sociedade funcionar. Introduce ainda a ideia de *placemaking*, acompanhada de uma vazia e confusa definição enquanto um “processo colaborativo de moldar o domínio público a fim de maximizar o valor compartilhado”. (DESENVOLVIMENTO..., 2015) O compromisso com o espaço público está posto com os propósitos de segurança, integração, acessibilidade, qualidade ambiental, resiliência, amenização climática, conservação, segurança alimentar, atratividade e 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 diversos trechos da Nova Agenda Urbana 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 *Issue 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. (ONU, 2016)

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 a pé ou de bicicleta.

Embora apresente a dimensão societária, a Nova Agenda Urbana delimita o espaço público a 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 perifericamente



definir 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, em sentido amplo, importante para o avanço e consolidação da democracia. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006)

Entre os 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. Para alguns movimentos sociais, o espaço público é percebido como o lugar da violação coletiva de direitos e, ao mesmo tempo, como espaço de 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. (informação verbal)<sup>11</sup>*

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.<sup>12</sup> É um higienismo pior até. (informação verbal)<sup>13</sup>*

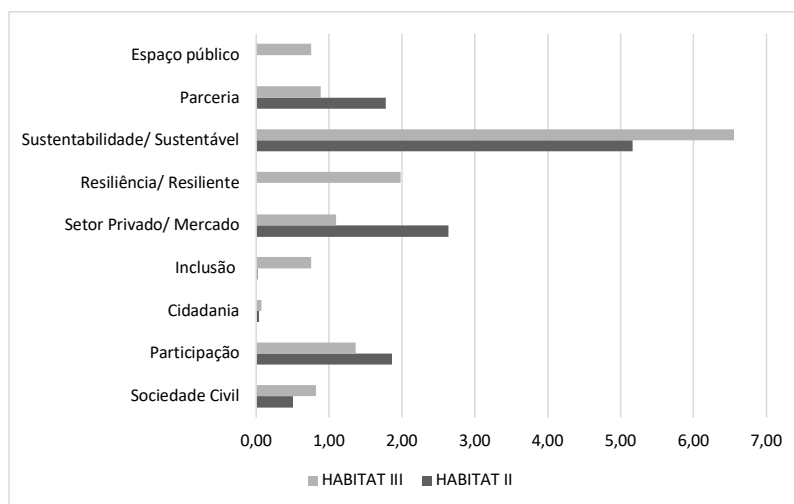
Esse processo e os conflitos gerados têm mobilizado os movimentos sociais organizados e outros coletivos, como grupos culturais, para reivindicar o uso e a fruição do espaço público como informa a liderança da UNMP:

*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. (informação verbal)<sup>14</sup>*

Os movimentos sociais, mas também ONGs com atuação na política urbana, têm debatido o tema dos espaços públicos em relação estreita com cultura e política, compreendendo o espaço público como celeiro de transformações culturais, formação de identidades e contestações. 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. 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) e aí reside sua maior potência.

O percurso por palavras e significados presentes nos documentos preparatórios e na Nova Agenda Urbana revela a atribuição de poder a determinadas palavras que, sob seu direcionamento, passam a compor os enunciados e objetivos de políticas públicas, como expressão da leitura hegemônica do que é e do que deve ser a cidade. O comparativo da ocorrência de palavras entre as agendas de Istambul (1996) e de Quito (2016) (Gráfico 5)<sup>15</sup> mostra que nem tudo é novidade, mas mostra também ventos novos soprando, oferecendo pistas para entender a “Agenda Oculta” da Habitat III (CARRIÓN, 2016) a ser decifrada (e disputada) na sua implementação.

Como se observa, a disputa de repertório é certamente uma disputa entre projetos políticos de sociedade e de cidade. Sobre o debate no contexto da Habitat III, cabem alguns apontamentos no sentido de desmascarar a suposta convergência de discursos e propósitos. É evidente a tentativa de incorporação do discurso da sociedade civil mobilizada em torno do direito à cidade, o que representa, por um lado, a assimilação de parte das suas demandas, mas, por outro, representa um movimento de adaptação e captura para 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. No entanto, o que fica marcado na discussão aqui mobilizada é a centralidade da disputa de léxico na construção de hegemonia político-cultural no campo. Consubstanciar e defender, portanto, o léxico atrelado ao direito à cidade, é certamente uma tarefa dos agentes sociais nas trincheiras das cidades.



**Gráfico 5**

Comparativo da presença de palavras nas resoluções e agendas das conferências Habitat II (1996) e Habitat III (2016): ocorrência por mil palavras

Fonte: ONU (2016).

## Notas

- 1 O projeto neoliberal começa a ganhar força no final dos anos 1970 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)
- 2 Esse discurso, no Brasil, 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, além de criminalização por danos ambientais. Na política urbana, embora se reconhecessem 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.
- 3 O mundo apresentava-se tendencialmente urbano e, nos anos 2000, 2,85 bilhões de pessoas viviam em áreas urbanas (46,6%), chegando a 3,96 bilhões em 2015 (54%), segundo indicadores apurados pela própria ONU. (UN-HABITAT, c2012-2020a)
- 4 “[...] 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 [...]”
- 5 Toma-se de empréstimo essa palavra, mesmo reconhecendo o risco ou a impropriedade do uso nesse contexto. Essa é a razão do emprego de aspas.
  - 6 O livro foi elaborado atendendo sugestão de Jorge Wilhelm, então coordenador da Habitat III. (LIMA JUNIOR, 2003)
  - 7 “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.”
  - 8 O conceito apareceu pela primeira vez no âmbito das agências multilaterais em 1989, em relatório do Banco Mundial sobre a África. (IVO, 2016) Desde então foi disseminado e passou a compor as diretrizes de governo em diversos países e a povoar o discurso técnico, científico e 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, 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.
  - 9 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
  - 10 Entrevista concedida por Ana Claudia Rosbach, representante da Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
  - 11 Entrevista concedida por Ezequiel, representante do MNLM, para fins desta pesquisa, em 17 de julho de 2016.
  - 12 Na gestão do prefeito João 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 com a polícia militar em operações para coibir a realização de luaua na praia, conforme depoimento de pessoas presentes veiculados nas redes sociais.
  - 13 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.

- 14 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 15 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.

## Direito à cidade: nem lei, nem coisa

---

O ideal do direito à cidade não é novo e sua complexidade e atualidade leva a crer tratar-se de um conceito inacabado e permanentemente em construção, disputado e recriado no tempo. Revela, enquanto construção social e política elaborada no confronto de interesses presentes no processo de formação da sociedade urbana, segundo Lefebvre (1991), uma necessidade de cidade e de vida urbana cujas respostas não são encontradas 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.

Como assinala Lefebvre (1991), o direito à cidade não pode ser visto como concessão; é irrestrito e potencialmente transformador. Pensado assim, afasta-se do campo das utilidades e adentra uma esfera teórica e de ação política, nutrida pelos processos sociais e políticos e construtora das possibilidades de transformação. É, nesse sentido, um campo fértil de disputas para a construção da sociedade urbana, desafiadora e crítica diante da sua criação. Mas essa sociedade urbana, que forja o

ideal do direito à cidade e o transforma, é multifacetada e complexa, submetida ao movimento de produção de hegemonia (GRAMSCI, 2012, 2014), com suas tensões contra-hegemônicas. (WILLIAMS, 1979)

Enquanto construção social e projeto político, constitui uma esfera ampla de perspectivas de afirmação e transformação da sociedade urbana, inscreve-se em uma concepção de mundo e se relaciona diretamente com estratégias de disputa sobre concepções de cidade e de política urbana. Diz respeito também ao modo como se vive a cidade, integralmente, como processo e produção cultural. Com essas premissas, importa refletir sobre as disputas e delineamentos conceituais atrelados ao direito à cidade a partir dos anos 1990, com atenção especial ao contexto recente de definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Nova Agenda Urbana da ONU. Tanto as disputas quanto as acepções assumidas na construção teórica do direito à cidade constituem campos de força na construção de hegemonia no pensamento sobre a cidade e a política urbana, com expressão na implementação das políticas e programas urbanos governamentais e na práxis dos agentes sociais na cidade. Na construção de repertórios e narrativas hegemônicas são mobilizadas as dimensões ideológica e cultural, na tentativa de fazer expressar nos grupos dominados formas de conceber o mundo pelos grupos dominantes, mas não sem resistências.

Uma abordagem conceitual do direito à cidade pressupõe 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 – em relação dialética, também o são. O direito pode colocar-se em uma esfera conceitual de insurgência e transformação e a cidade como instância criativa da luta social, contrapondo-se à noção de instância própria da engrenagem capitalista. Não há descolamento entre teoria e prática. Recria-se como conceito na cidade que transforma e transforma-se como conceito na cidade recriada.

A construção teórica do direito à cidade está submetida a relações de poder e, nesse tensionamento, pode ser reduzida a uma perspectiva instrumental e pragmática, aprisionada nos limites do produzir ou do “consumir” a cidade e na

cidade, ou alargada no ideal de transformação da sociedade urbana e da cidade. Na primeira condição, o direito à cidade estaria associado a um conjunto de necessidades, a um passivo conhecido, do qual se sente falta ou, dito de uma outra forma, a um não direito à cidade. Um olhar em outra perspectiva pode interpretar o não direito como janela de abertura para novos direitos, revelados não como necessidade, mas como utopia. Ao ser reduzido ao lacunar, fica sujeito à captura pela lógica das forças dominantes da sociedade, que, a fim de manterem seus interesses, incluem no seu projeto as demandas das classes dominadas. (GRAMSCI, 1980, 1981) Esse jogo coloca a atribuição de significados ao direito à cidade como dimensão estratégica na disputa de hegemonia por uma sociedade urbana transformada.

O movimento de aproximação e distanciamento do conceito em relação à concepção aberta e radical de Lefebvre (1991) encontra-se também atrelado às tradições e lutas políticas dos agentes sociais, às arenas nas quais se pretende afirmar esse direito, aos limites da condição de representação (de entidade, movimento social, instituição, por exemplo), dentre outros condicionamentos. Esse movimento corresponde, portanto, às estratégias e táticas dos agentes sociais na disputa de hegemonia pelo direito à cidade nas diversas arenas de disputa. 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 sua dinâmica em graus cognitivos e de agenciamento programático distintos entre aqueles que o constroem e defendem. Com essa compreensão, e no emaranhado e contraditório trânsito entre convicções e reproduções discursivas, adentra-se esse universo de atribuição de conteúdos e sentidos a esse direito.

## Apropriações e delineamentos conceituais do direito à cidade

Diferentes concepções de sociedade e de cidade orientam a enunciação do direito à cidade como conceito e como prática social. Inscreve, assim, diferentes materialidades quando formulado e apropriado nos contextos em que é acessado e defendido. Desde a formulação inaugural de Lefebvre, reflexões em torno do



conceito e da sua apropriação na práxis dos agentes sociais constroem um frutífero debate no campo da política urbana. Nas páginas que seguem e à guisa de conclusão, essa discussão é apresentada e situa as tensões de construção do projeto político do direito à cidade.

### Direito à cidade como utopia experimental

Em uma formulação mais ampliada, o direito à cidade inclui, de maneira interligada, 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. Aparece como um conceito aberto e difuso cujos atributos são a liberdade e a possibilidade de transformação, impossível de ser apropriado no sentido genérico ou mesmo indistintamente às cidades, diante da sua singularidade e territorialidade. (HAESBAERT, 2007, 2014; MARCUSE, 2010) Como destacado por Alexandre Frediani, representante da HIC entrevistado, 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. (informação verbal)*

O direito à cidade é pensado também em uma perspectiva de participação e apropriação, na inter-relação com a noção ampliada de espaço público. Uma das acepções de participação, afirmada por inúmeros movimentos sociais no Brasil na elaboração da Constituição Federal de 1988, reporta-se ao espaço de decisão e manifestação sobre temas antes restritos a determinados agentes e ao Estado. Corresponde a formas de reconhecimento de interesses e opiniões diversas, evidenciação dos conflitos, igualdade de acesso à informação, conhecimento e relações de poder. (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006) Por sua vez, a relação entre apropriação e espaço público tem se afirmado na última década na construção de territorialidade e formação de territórios (HAESBAERT, 2014): na disputa e expressão de ideias e valores, lutas e reivindicações por direitos; na produção, no encontro e vivência coletiva da cidade, no sentido atribuído por Lefebvre (1999) à rua como espaço de manifestação, expressão, uso e transformação.

Essas maneiras de ver o direito à cidade ficam evidenciadas na leitura crítica e na denúncia sobre processos de privatização do público em inúmeras operações urbanas envolvendo agentes públicos e empresas, e de esvaziamento do sentido de público da cidade por aqueles que ocupam as ruas, praças, redes on-line e reivindicam direitos. Esse debate cresce como reação contra as diversas formas de privatização, aburguesamento, privação e criminalização do uso por mecanismos de regulação direta ou indireta, como confirmado em depoimentos de lideranças entrevistadas.

Comparece na discussão do espaço público como expressão do direito à cidade a relação com abordagens de gênero e das pessoas com deficiência, cujas perspectivas de reflexão incluem diversidade e diferença nas formas de percepção, uso e apropriação; alteridade e qualidade dos espaços da cidade. Essas formas de ver o direito à cidade convocam a relação entre política, experiência e território e agregam complexidade ao debate, tanto do conceito de espaço público quanto do próprio direito à cidade. O debate também incorpora a qualidade ambiental e a segurança como requisitos para o exercício da vida coletiva plena na/da cidade.

O direito à cidade também afirma sua complexidade e radicalidade no diálogo com a concepção do Bem Viver em países da América Latina, puxado por redes e movimentos sociais como a HIC e alguns movimentos do Brasil ligados à Resistência Urbana. Esse enlace incorpora como referenciais enunciativos comuns a abertura para outros mundos possíveis ancorados em princípios ético-políticos incompatíveis com a ordem hegemônica capitalista, além da perspectiva aberta na possibilidade e expressão como modo de vida. Como aponta Acosta (2012, p. 202), o Bem Viver revela uma oportunidade de construir coletivamente novas formas de vida, ancoradas em princípios, saberes e práticas “dos povos e nacionalidades tradicionalmente marginalizados”. Com “raízes comunitárias não capitalistas” permite colocar-se como uma alternativa ao ideal de desenvolvimento, recorrente promessa frustrada.

O horizonte de utopia transformadora do direito à cidade se apresenta ainda nos esforços de problematização e atualização da concepção lefebvriana por diversos autores como Busquet e Garnier (2011), Harvey (2009, 2013b), Marcuse (2010), Purcell (2002, 2013) e outros. Esses autores retomam a concepção lefebvriana do direito à cidade no sentido de recuperar sua radicalidade, identificar

alguns limites e pressões na apropriação conceitual no contexto do capitalismo neoliberal, além de explorarem a potência mobilizadora da acepção do direito à cidade no pensamento de Lefebvre (1991). Essa perspectiva lefebvriana do direito à cidade está presente em discursos de entidades e movimentos sociais, assim como muitas outras acepções nas arenas em que é defendido e reivindicado.

### **Direito à cidade como síntese de direitos consagrados na esfera internacional**

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 alguns entrevistados. Em certo sentido, essa acepção converge para a noção de “cidade inclusiva”, já há muito assimilada e difundida pelos organismos internacionais e criticada por movimentos sociais. Essa noção é ao mesmo tempo restritiva, por ser esvaziada do conteúdo político nas formações discursivas hegemônicas, e ampla, por estar mais próxima do senso comum e assim facilitar a abertura do debate e disputas dos próprios enunciados do direito à cidade. Ao incorporar direitos consagrados e internacionalmente reconhecidos, cria possibilidades de ampliação dos 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 direitos interdependentes e interrelacionados, em grande parte reconhecidos por atos internacionais, especificamente aqueles presentes no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

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, defendidos por movimentos e entidades com atuação no Brasil e incorporados ao Estatuto da Cidade, convoca 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 PELO DIREITO À CUDADE, 2006) De certa forma, a adição desses princípios produz descentramento do ideário do direito à cidade em relação aos processos aos quais se contrapõe, como a mercantilização da cidade, especulação imobiliária, segregação social e espacial, privatização dos bens comuns, precariedade urbanística e outros; ou se alinha, como a preservação ambiental e do patrimônio cultural e outros.

Embora a relação estabelecida entre o direito à cidade e os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais seja importante argumento para angariar força política no ambiente da ONU, articular alianças e sustentar pautas estratégicas dos movimentos e entidades, essa abordagem segmenta e dilui, mais do que adensa, esse direito na perspectiva de disputa de um projeto político democrático para as cidades além dos marcos da ordem hegemônica capitalista. 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 associado a um projeto potencialmente transformador:

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. (PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE, [20--?b])

Dois aspectos merecem destaque na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, pelo que representam como ambiguidade, mesmo face aos termos da própria Carta.

O primeiro refere-se a um imaginário sujeito “cidade”, ao qual são atribuídas múltiplas responsabilidades. Não faltam prescrições imperativas para as cidades, que “devem” promulgar legislações adequadas, inibir a especulação imobiliária, impor aos agentes privados a participação em programas sociais, dentre outras. Dessa forma, elude as responsabilidades dos agentes e encobre as relações de poder e as contradições e, assim, “retira da cena o sujeito social, levado à condição de esfera abstrata”. (VIVEIROS, 2012, p. 146) Apesar de conter, nas disposições finais, compromissos atribuídos à sociedade civil, governos, parlamentares<sup>2</sup> e organismos internacionais, estes não se reportam aos requisitos de cumprimento do direito à cidade desenvolvidos ao longo do documento, gerando apenas alguns encaminhamentos centrados nos planos jurídico e da gestão.

O segundo aspecto refere-se ao enunciado sobre a função social da cidade e da propriedade. Ao colocar como premissa o direito de todos os cidadãos e cidadãs a “participar da propriedade do território urbano dentro dos parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis” (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2006), mostra-se contraditório, mesmo com essas ressalvas, em relação aos princípios da cidade como bem comum e da cidade como valor de uso. Evoca a propriedade (e não apropriação) 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.

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 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)

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.

Independentemente 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, além da força de mobilização dos ânimos societários na defesa do direito à cidade. Representa uma coalizão possível e, nesse sentido, tem sua potência associada ao comum construído e legitimado nesses processos.

Concretamente, as ideias que articulam o direito à cidade ao exercício indissociável de direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais apresentam-se com conteúdo de mais fácil assimilação, principalmente na esfera das agências e programas internacionais. Apresentam-se como possibilidades de constituir uma forma de enunciação estratégica para o avanço das pautas urbanas e afirmação do direito à cidade em relação aos organismos internacionais. Entretanto, contrariam o caráter indivisível do direito à cidade e sua condição de direito singular (MARCUSE, 2010, p. 92), com evidente distanciamento do pensamento de Lefebvre e sua referência a uma cidade diferente da existente. 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. O caráter dispersivo das enunciações presentes nesses documentos internacionais pode ser explicado pelas dificuldades de pactuação entre agentes com posições políticas e ideológicas muito distintas e, portanto, por resultar da coalizão de forças em um campo amplo e complexo de disputa de hegemonia.

## Direito à cidade como equivalente à cidade para todos

A retomada e interpretação recente do repertório lefebvriano e, em momento mais próximo ainda, a articulação ampla e forte para pautar o direito à cidade na Conferência Habitat III, nutriram a expectativa de tensionar no sentido de colocar o direito à cidade como eixo orientador das proposições da Nova Agenda Urbana. Dificuldades atribuídas por interlocutores integrantes da Plataforma Global pelo Direito à Cidade às diferentes posições quanto ao delineamento conceitual e à resistência à assimilação por alguns países tornaram-se fatores impeditivos para a inclusão do direito à cidade com a centralidade requerida pela rede.

No processo de elaboração da Nova Agenda Urbana, a discussão do direito à cidade ganhou importância e gerou muitas polêmicas. Como assinalado por Ana Claudia Rosbach, representante da Cities Alliance entrevistada,

*o direito à cidade foi o tema mais debatido na Habitat III; por boas e más razões. (informação verbal)<sup>3</sup>*

Sua incorporação encontrou 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.<sup>4</sup> 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 nos 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 do *draft* da Nova Agenda Urbana que seria levado à Conferência Habitat III afirmavam de forma contundente a necessidade de colocar o direito à cidade como princípio orientador dos seus enunciados, requerendo para isso a abertura de diálogo, como evidenciado na Declaração da Plataforma Global do

Direito à Cidade e Mensagens Fundamentais para Habitat III no Dia Mundial do Habitat (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 Paper*<sup>1</sup>, 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 define o direito à 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.” (THE RIGHT..., 2016)

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. Assenta-se 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 de representantes de ONGs, fundações e da HIC.

Apesar dos esforços de conciliação, a Nova Agenda Urbana aprovada na Habitat III 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 reivindicavam as entidades e redes mobilizadas para 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 incorporada à legislação de alguns países, inclusive do Brasil. É definido como um ideal de cidade inclusiva, desconsiderando mesmo os esforços de associação à ideia de cidade como bem comum,<sup>5</sup> definida no *Policy Paper*<sup>1</sup>:



Compartilhamos a visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e 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.* (ONU, 2016, grifo nosso)

Algumas questões de fundo apareceram 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 o reconhecimento formal do 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 longe de qualquer potência transformadora, ainda há resistências a 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, os três aspectos 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. Um dos responsáveis pela consolidação do relatório do governo brasileiro para a Habitat III interpreta a dificuldade de incorporação pelo vínculo possível entre a palavra “direito” e assunção de obrigações pelos Estados. Daí, no seu entendimento, a opção pela adoção do termo Cidade para Todos:

*[...] 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. (informação verbal)<sup>6</sup>*

Claudio Acioly, representante da ONU-Habitat entrevistado, aponta dificuldades para o monitoramento de um “direito” quando não se encontra estabelecido em instrumentos internacionais e destaca o caráter não vinculante das disposições da NAU:

*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 a 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, a Agenda Habitat. Elas não são agendas obrigatórias, mas sim compromissos políticos assumidos através dessas conferências, em que 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. (informação verbal)<sup>7</sup>*

Embora sejam evasivas as abordagens do direito à cidade nos documentos até então formulados ou aprovados no ambiente da ONU, os movimentos e redes que lideram a campanha internacional em defesa 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. (HIC-AL, 2008)<sup>8</sup>

Como visto, a discussão do direito à cidade nos eventos associados à Conferência Habitat III ocorreu com notória centralidade. Isso pode representar tanto a oportunidade de afirmar uma posição política e inscrever conteúdos mais radicais ao direito à cidade quanto mais um caminho para seu esvaziamento. Essa

disputa em torno da inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana mostra a força e vitalidade do conceito. Em outro sentido, aponta para desdobramentos na atribuição de significados no ambiente da ONU e nas arenas locais.

### **Direito à cidade como expansão e como condição do exercício do direito à moradia**

O direito à moradia tem estado na pauta das Nações Unidas desde os anos 1960.<sup>9</sup> Na construção conceitual desse direito na esfera internacional, diversos componentes vêm sendo associados ao seu exercício, considerando a casa como elemento fundamental, mas 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 transgentes nas dimensões relativas ao pleno acesso à cidade. Moradias longe dos centros de serviços e dos empregos, da oferta de transporte, saúde, educação e outros, além da insegurança da posse, são situações comprobatórias da atualidade e da necessidade de sua inclusão na agenda de reivindicações da sociedade civil no Brasil e em outros tantos países, mesmo com os marcos jurídicos relativamente avançados na área, inclusive os considerados mais desenvolvidos, como bem demonstrou Raquel Rolnik em seu livro *Guerra dos lugares*. (ROLNIK, 2015b)

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 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-o como algo muito além da provisão da estrutura física da casa e da infraestrutura, estendendo-o ao acesso a um ambiente saudável, aos serviços e equipamentos sociais, lazer, mobilidade e 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. (ENTREVISTA..., 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 internacional 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 a 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 sua contextualização em um espectro que envolve diversos outros direitos inerentes à dimensão da vida coletiva própria da cidade. Essa é a leitura apresentada 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. (ENTREVISTA..., 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 Pidesc,<sup>10</sup> os debates e pautas reivindicatórias incorporavam conteúdo 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 Campos,<sup>11</sup> quanto à incorporação do direito à cidade à pauta do movimento. Para ele, o direito à cidade foi incorporado à agenda do MSTB quando as dimensões da territorialidade e do território passaram a compor um valor social e cultural para as famílias. Na primeira fase de militância do movimento havia o entendimento, incorporado do movimento sindical, da ocupação como instrumento de pressão. Não importava se a casa fosse garantida na área ocupada ou em outro lugar, pois o movimento entendia a autoconstrução como superexploração do trabalho. A experiência mostrou a importância da territorialidade, de permanecer no lugar conquistado, de forma que o direito à cidade se apresentou como uma luta relevante.<sup>12</sup>

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 definem 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. (informação verbal)<sup>13</sup>*

Por concepção, o direito à cidade se estende a todas as pessoas indistintamente, que habitam ou visitam a cidade. Portanto, deve também estar assegurado para os habitantes de áreas rurais nas suas necessidades, demandas e interesses. Sendo assim, é pouco produtiva a discussão sobre a incidência ou não do direito à cidade sobre as populações rurais e tradicionais. De modo geral, os entrevistados reconhecem as inter-relações entre o direito à moradia e o direito à cidade, e pontuam suas especificidades. Atribuem maior complexidade e abrangência ao direito à cidade e apresentam uma ideia de expansão de direitos a partir do direito à moradia:

*Eu vejo que tem pontos de proximidade e aspectos específicos, o direito à 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, 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. (informação verbal)<sup>4</sup>*

*A diferença na nossa opinião entre o direito à 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 à cidade. (informação verbal)<sup>5</sup>*

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 dos circuitos da cidade. Porque esses circuitos têm 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 têm 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. (informação verbal)<sup>6</sup>*

O depoimento de Evaniza Rodrigues apresenta dimensões da realidade urbana situadas na relação entre estrutura socioespacial e experiência cotidiana na cidade, questões 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, além de 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 (impossibilidade de fruição e de apropriação), quando uma dada localização da moradia em tese permitiria seu exercício, 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 é mais bem definido, além de pacificado, no âmbito da ONU 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, destacadas em algumas entrevistas, estão 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 é situado no plano dos direitos individuais. No contexto urbano, esses direitos seriam necessariamente exercidos de forma articulada, como enfatiza Letícia Osório, do Program Office da Fundação Ford (2016):

*O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, enquanto que o direito à moradia se situa mais no plano dos direitos individuais, ainda que possa ser também usufruído por comunidades e grupos de indivíduos. Ambos os 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 a participação. (informação verbal)<sup>7</sup>*

O direito à moradia, na perspectiva de um direito social e individual, exige a definição de condições para sua realização e isso é indiscutível na perspectiva de justiça social e condição de existência humana. O direito à cidade, como um conceito aberto e singular à cidade, e não às cidades, como lembra Marcuse (2010), ou até mesmo na acepção de conjunto de direitos na cidade, não pode ser definido genericamente. O conteúdo do projeto político do direito à cidade é, nessa linha, “decidido” e transformado nos embates de 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) Quando entendido como reivindicação e luta, como força de agregação e mobilizadora nos embates em defesa do direito à cidade, o direito à moradia pode ser pensado também como direito coletivo. Envolve alianças coletivas, agentes coletivos e disputas coletivas, e assim dialoga e fortalece o direito à cidade. Esse debate, aqui apenas situado nos seus contornos gerais, leva à reflexão crítica sobre a delimitação e tradução do direito à cidade enquanto norma jurídica.

### 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 no 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 qual conteúdo do direito à cidade seria passível de delimitação e de pactuação em um nível que lhe permita “sobreviver” ao objetivismo ou à coisificação, quando entendido como um projeto político de uma sociedade urbana que disputa a hegemonia do seu projeto. Entre 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. Para Ubiratã Félix, representante da Fisenge e MDT, o direito à cidade representa



*garantir do ponto de vista legal, jurídico, que as pessoas tenham acesso à cidade. Garantir o acesso à moradia, saneamento de qualidade, mobilidade [...]. (informação verbal)<sup>18</sup>*

Essa ênfase e valorização jurídica é percebida também na fala de representante do Instituto Pólis: “[...] 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”. (GUSSO, 2014)

Um dos debates em torno da positivação do direito à cidade reporta-se ao caráter de direito difuso 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 sujeito de direitos do direito à cidade? Tal questionamento conduz à provocação de 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 têm 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. (HARVEY, 2016, tradução nossa)<sup>19</sup>

Com esses apontamentos, Harvey (2016), com aparente isenção, provoca o debate sobre a dimensão política e ética do conceito, quando sugere 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). Embora no sentido formal todos tenham 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 em entender esse vazio como os “lugares do possível”. (LEFEBVRE, 1991, p. 115)

É de fato controversa a discussão sobre o sujeito de direito do direito à cidade, envolvendo abordagens que vão desde uma perspectiva universal até aquelas que, ao considerarem que o direito à cidade já é exercido para uma parte

da sociedade (que tem acesso a bens e serviços oferecidos pela cidade), orienta a reivindicação para aqueles habitantes que não lograram alcançar condições dignas de vida na cidade, destacando-se os segmentos mais vulnerabilizados. Henrique Frota, representante do IBDU, coloca essa dificuldade. 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 reivindicação de uma “utopia de transformação e de maior liberdade” e, ao mesmo tempo, “na dimensão muito concreta de participação e cidadania”.<sup>20</sup> A perspectiva 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. (informação verbal)<sup>21</sup>*

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 em políticas públicas. Coloca-se como contraponto o entendimento da improdutividade e potencial atrofia desse direito quando transcrito para normas jurídicas, como sugere a posição de Jouffe (2010, p. 52):

*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.<sup>22</sup>*

As armadilhas do direito positivo na política urbana já foram demasiado expostas por Edésio Fernandes (2006b), Adriana Lima (2019) e outros autores. Edésio Fernandes (2006b, 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 urbano [...]”. Henrique Frota, em entrevista, 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. [Para ele, a] 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 são os casos dos direitos difusos. (informação verbal)<sup>23</sup>*

Fica então a questão: será que a sociedade civil mobilizada pelo direito à cidade consegue traduzir esse direito em uma perspectiva jurídica exigível? Essa questão enseja ponderações diante da seletividade do direito burguês. Como alerta Gramsci, o direito 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 do plano tático e ainda da “força suscetível de realizar essa estratégia na prática” (LEFEBVRE, 1991, p. 113), ou seja, situar o projeto político nas relações de força dadas em cada contexto nos seus esforços de construção de hegemonia. (GRAMSCI, 2012) O direito à cidade como alicerce nas lutas urbanas tem seus limites e pressões expostos nos inúmeros conflitos nas cidades, mas não parece ser uma dimensão que se possa desprezar.

### Direito à cidade como experiência de luta 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 refletem sobre experiências de lutas

de movimentos sociais pelo direito à cidade ou de disputa da cidade no Brasil, como os de Holston (2013), De Carli e demais autores (2015), De Carli e Frediani (2016) e Lima (2019). Um percurso por algumas experiências reportadas ao direito à cidade e violações ao seu exercício apresenta-se como uma frente exploratória adicional para o delineamento e identificação dos sentidos da 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 reivindicar o 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 sobretudo na autoconstrução da cidade que os agentes sociais historicamente afirmam e conquistam o direito à cidade por meio de ações diretas de conquista do território e 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 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!” (SUGRANYES; MATHIVET, 2010, p. 13), em alusão ao lema do Fórum Social Mundial. Essas e outras experiências de movimentos sociais urbanos estudadas por autores diversos foram analisadas 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 sentidos de ruptura ou de resistência 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 algumas similaridades. As grandes diferenças dizem respeito às estratégias e táticas adotadas diante dos 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.

Algo comum se destaca nas leituras das práticas sociais analisadas: *a condição de pobres urbanos latino-americanos, africanos ou indianos ou migrantes em países centrais em situação precária de moradia*.<sup>24</sup> Observa-se como outra característica recorrente *a disputa pelo direito ao centro ou à centralidade* em colisão frontal com 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 aproximações capazes de fazer convergir identidades culturais produtivas na formação de uma cultura política, no sentido definido por Alvarez, Dagnino e Escobar, 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.” (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 25) É, portanto, pela política cultural<sup>25</sup> inerente a suas práticas que os movimentos sociais constroem significados e identidades, pois, como assinala Raymond Williams (1979, 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 única) de sistema signifiante. É, na posição do autor, “todo um modo de vida” (WILLIAMS, 1979, 2007).

No entanto, mesmo considerando a riqueza dessas experiências, a abordagem aqui apresentada 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 refletir 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 e contexto social. Outra ressalva necessária reporta-se a uma relativa perda de substância 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 esteja presente a articulação com ONGs ou redes transnacionais. 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 apresentadas,<sup>26</sup> o direito à cidade é explicitamente reivindicado em processos conflitivos diante de variadas formas de expressão do urbanismo corporativo. (FERNANDES, 2013)

Como já destacado, os movimentos de moradia são agentes centrais na luta pelo direito à cidade no Brasil, embora não sejam os 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 despossessão, como mostra a conhecida literatura sobre o tema. (KOWARICK, 1979; MATTEDI, 1978; SADER, 1988) Na dinâmica dos processos especulativos, e ao sabor dos interesses do mercado imobiliário, o Estado brasileiro utilizou seu aparato repressivo nas tentativas de erradicação de ocupações. Mas as cidades brasileiras evidenciam na paisagem a tomada

de posse e a autoconstrução como componentes da solução habitacional para grande parte da população urbana.

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 (FERNANDES, 2013; VIVEIROS, 2005), recorrentemente têm gerado processos de gentrificação. Isso também tem ocorrido nos contextos dos eventos esportivos mundiais, concebidos da mesma forma, isto é, como projetos urbanos ou “estratégicos”. Nessas arenas, os embates entre o direito à cidade e o urbanismo corporativo mostram-se mais acirrados e explícitos.

O estopim dos conflitos urbanos, em regra, envolve 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, 2013) Para remover obstáculos às frentes de investimento nos processos de “destruição criativa” (HARVEY, 2013b, p. 3), eles desalojam comunidades em processos de gentrificação diretos ou indiretos. (DE CARLI; FREDIANI, 2016) Gerar nichos para aplicação dos excedentes de capital e especular no mercado financeiro, além de remover 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, 2009)

Nas disputas pelo direito à cidade, o direito ao centro ou à centralidade ocupa lugar destacado. Os movimentos engajados nessas lutas no Brasil, com 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 e 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 à 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, p. 419)

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 nos contextos dos 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”. (DE CARLI; FREDIANI, 2016, p. 332) Nessa engrenagem são acentuados processos de segregação na lógica de diferenciação material e cultural e nas tensões de captura da cidade “[...] os espaços de exclusividade então criados reforçam a reprodução dos processos especulativos pela localização na cidade e a segregação social, pois em seu âmbito propositivo e valorativo encontra-se, exatamente, a sua diferenciação e dissociação com a cidade.” (FERNANDES, 2013, p. 9)

O relato da resistência dos moradores de Qianmen, Pequim, durante os preparativos dos Jogos Olímpicos, diante da total subversão dos princípios definidos no plano para áreas antigas da cidade, face ao 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, foi desconsiderado e os moradores antigos foram pressionados a deixarem o local de moradia, como relatado por Harris (2010a, p. 180):

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) foram também 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 catorze quilômetros do Centro (Ciudad de Mis Sueños). A comunidade da Villa del Paso, também antiga (1940), da mesma forma 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. (RODRÍGUEZ; CANESTRARO; LÜCKEN, 2010)

No Brasil, o caso de Saramandaia, em Salvador, Bahia, é particularmente revelador de processos de resistência de comunidades em relação a incursões avassaladoras do urbanismo corporativo nas cidades. Localizada na principal centralidade da cidade, a região do Iguatemi, a comunidade abrigava mais de 12 mil habitantes em 2010. (LUGAR COMUM, 2018) Saramandaia foi uma das inúmeras ocupações de terras ocorridas nos anos 1970 na cidade de 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, além das 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 foi surpreendida com o Projeto Linha Viva, uma via expressa pedagiada com cerca de dezoito quilômetros que submeteria a despejos forçados aproximadamente 3 mil moradores de Saramandaia e cerca de 6 mil pessoas de outras comunidades atingidas. (LUGAR COMUM, 2018) A comunidade se mobilizou e, em articulação com outras comunidades, entidades e instituições, valeu-se de recursos judiciais, realizou campanha de visibilização apoiada no videodocumentário *Saramandaia Existe!*<sup>27</sup>, fez 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”,<sup>28</sup> dentre outras iniciativas para garantir o direito a permanecer na área. (LIMA, 2016) O inadequado e desnecessário 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 aos atingidos, como a SDI e o COHRE, 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, 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 do assentamento dificulta os esforços de planejamento urbano ao redor do Central Business District. (AFENAH, 2010, p. 172)

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 a suas demandas, inclusive com respeito a 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 aumentem e não impeçam sua rica cultura e vida comunitária que eles levaram anos para construir. (BUCKINGHAM, 2010, p. 232, tradução nossa)<sup>29</sup>

Estudos críticos têm apontado a relação entre projetos de regeneração urbana e processos de gentrificação, como mostram De Carli e demais autores (2015). Os discursos dos promotores 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, tais reflexões críticas sinalizam perspectivas de regeneração assentadas em outras lógicas de produção e, nesse sentido, De Carli e demais autores (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 reúne diversos assentamentos para conter a onda de violência contra as comunidades.

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, tradução nossa)<sup>30</sup>

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, tradução nossa)<sup>31</sup>

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 (2010c), 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*, ocupantes de calçadas próximas aos locais de trabalho, de maneira que 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 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 e expõe modelos de casas adaptadas a 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 e serviços, além da 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 soluções que incluam a participação no projeto de urbanização. (HARRIS, 2010b)

Os constrangimentos vivenciados solicitam dos ocupantes estratégias de reconhecimento da sua cidadania, algumas vezes para dissolver estigmas imputados pelo desconhecimento e preconceito. Estratégias de legitimação mapeadas por De Carli e Frediani (2016) 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 legislação brasileira. Esse 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 de leis impeditivas de despejos forçados 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 da ocupação Povo sem Medo, realizada pelo MTST em São Bernardo do Campo, São Paulo, no dia 2 de setembro de 2017, face à representatividade no turbulento contexto político do país. Considerada a maior ocupação de terras urbanas no Brasil na ocasião, localizada na área central da cidade. Como colocado pelo movimento, o terreno pertencente à construtora MZM teve pedido de reintegração de posse negado e “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.” (DI CRISCI, 2017) 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 incluíram, 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.<sup>32</sup> Além do tamanho, essa ocupação se diferenciava 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 a liderança da ocupação entrevistada:

*[...] 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. (informação verbal)<sup>33</sup>*

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. (GOVERNO..., 2018)

As referências dos gestos dos movimentos sociais colocam-se como disputas simbólicas de significação do ato de ocupar como direito à 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”<sup>34</sup> (WILLIAMS, 1979, p. 119), que insiste em modular as

possibilidades emergentes. Contrapondo-se a isso, os movimentos sociais, por meio de políticas culturais, constroem sua cultura política, pois, como afirmam Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 26):

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 observadas nas 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.

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 e 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 (2013, informação verbal),<sup>35</sup> “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 #OcupeEstelita<sup>36</sup> é representativo de uma forma de mobilização e protesto em defesa do espaço público e contra a mercantilização da cidade por destacar a dimensão cultural nas formas de protesto 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 quarenta torres residenciais e comerciais. (BUENO, 2014) O movimento cresceu com o apoio de artistas, intelectuais, profissionais e estudantes, que lançaram mão de ações judiciais e ocupações coletivas embaladas por atividades culturais, aulas, shows, oficinas, debates sobre urbanismo, feiras de livros etc. para 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, de países da África e América Latina, e em outras regiões do mundo, quando o direito à cidade embaraça o urbanismo corporativo. Como ressalta Harvey (2013b, p. 3), 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 com redes transnacionais. Fica no ar a sua astuciosa pergunta, sem ilações ou arroubos prescritivos: “E se, de alguma forma, eles vierem a se unir, o que deveriam exigir?”

## Direito à cidade: espaço de disputa e projeto político

Todas as formas de apropriação conceitual do direito à cidade podem ser consideradas legítimas quando vinculadas à 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 autor, convém não cair na ortodoxia de uma interpretação única, até porque o conceito, com toda sua força, é apropriado em um campo de disputa de um projeto de sociedade e de cidade que, aberto, delinea-se conforme as dinâmicas conjunturais e dos contextos.

Como destaca Harvey (2013b), o direito à cidade é um dos direitos humanos mais preciosos e um dos mais negligenciados. Embora estudado e discutido por especialistas e militantes, o direito à cidade ainda merece aprofundamento e exame crítico quanto a 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 que 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 apresentadas do direito à cidade, abre-se aqui um amplo campo exploratório das suas diferentes dimensões e sentidos.

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 do seu caráter político e o descaracterizam e aprisionam 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 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 pode ser um campo de possibilidades transformadoras, associadas a um projeto político de sociedade, ou um campo totalmente infrutífero. (PURCELL, 2002) Por isso, o esforço de associar o direito à cidade à práxis dos agentes sociais, e assim dar corpo a um projeto político, coloca-se como desafio das forças sociais mobilizadas na sua defesa. 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-se construir enunciados do direito à cidade ancorados nos princípios da democracia, sustentabilidade, equidade e justiça social, mas 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.

Cabe destacar ainda o caráter coletivo do exercício do direito à cidade, como ressaltado por Harvey (2013b), ao mostrar que “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, 2013b, 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 quando atrela seu exercício a transformações 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 encontrada nas plataformas enunciativas atuais desse direito. As contribuições de Lefebvre são indispensáveis à formulação do direito à cidade como projeto alternativo de sociedade urbana. Constroem um esteio 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 MNLM 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 vezes inscreve-se em 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.

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 a imaginação se descola da possibilidade de uma nova realidade e da sua potência de configuração de futuro como construção cultural. (APPADURAI, 2013) Da mesma forma, as acepções associadas a perspectivas de acesso a direitos que configuram necessidades sociais como moradia, mobilidade, saneamento e outros, podem se confundir com as noções que arrogam a possibilidade de acesso por meio do mercado, distanciando-se de uma agenda ampla do direito à cidade de participação na produção, uso e apropriação da cidade.

Essas diversas visões do direito à cidade impõem a necessidade de aprofundamento, não com a intenção de uma definição, mas de situá-lo em um campo que permita sua convergência em torno do projeto de sociedade radicalmente transformador, 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, expressão do projeto democrático-participativo de sociedade e de cidade.

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 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, 1979)

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 do político e, portanto, inscreve relações de poder sujeitas a alterações no tempo e no espaço. Nessa dinâmica, o próprio conceito de direito à cidade é disputado, sendo esvaziado e aprisionado na esfera do exercício de funções do Estado com seus aparatos jurídico e institucional, ao mesmo tempo que se afirma insurgente e insólito. Sua força constitutiva tem o poder de inscrevê-lo como instância transformadora (HARVEY, 2009; LEFEBVRE, 1991), na dimensão criativa e insubordinada da produção de uma obra aberta: a cidade (LEFEBVRE, 1991); de situá-lo no processo de subjetivação como prática de resistência e liberdade (FOUCAULT, 1997, 2006) ou como profanação. (AGAMBEN, 2007) Portanto, afirmar o direito à cidade em toda 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.

## Notas

- 1 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
- 2 Conforme versões em português e em espanhol.
- 3 Entrevista concedida por Ana Claudia Rosbach, representante da Cities Alliance, no dia 9 de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 4 Informes do jurista Nelson Saule no Encontro da Sociedade Civil Brasileira para a discussão do Draft Zero da Nova Agenda Urbana, em 31 de maio de 2016.
- 5 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 à 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.
- 6 Entrevista concedida à autora.
- 7 Entrevista concedida à autora.
- 8 “El derecho a la ciudad, que tiene sus primeros antecedentes en los escritos de Henry Lefebvre, 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”.
- 9 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 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 omissa quanto ao delineamento do que seria considerado uma moradia adequada, sendo necessário posteriormente delinear os atributos desse direito, como já visto.
- 10 Como antes destacado, somente com os comentários do Conselho Econômico e Social de nº 4, em 1991, e de nº 7, em 1997, os enunciados do direito à moradia adequada foram desenvolvidos.
- 11 Entrevista concedida por Wagner Campos, representante do MSTB, no dia 30 de janeiro de 2017, para fins desta pesquisa.
- 12 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, lograram a flexibilização, pela Caixa, de contratar empreendimentos em terrenos ocupados, no programa Minha Casa Minha Vida. O MSTB garantiu uma mesa de mediação de conflitos permanente na Superintendência de Habitação, com reuniões mensais regulares.
- 13 Entrevista concedida por Alexandre Frediani, representante da HIC, no dia 12 de dezembro de 2016, para fins desta pesquisa.
- 14 Entrevista concedida por João Pereira, representante da Conam, no dia 20 de julho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 15 Entrevista concedida por Guilherme Boulos, representante do MTST, no dia 10 de abril de 2017, para fins desta pesquisa.

- 16 Entrevista concedida por Evaniza Rodrigues, representante da UNMP, no dia 1º de junho de 2016, para fins desta pesquisa.
- 17 Entrevista concedida por Letícia Osório, representante da Fundação Ford, para fins desta pesquisa.
- 18 Entrevista concedida por Ubiratã Felix, representante da Fisenge e do MDT, no dia 10 de agosto de 2017, para fins desta pesquisa.
- 19 “El concepto de derecho a la ciudad es en cierta manera es vacío, y depende de quién 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”.
- 20 Entrevista concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 21 Entrevista concedida por Socorro Leite, representante da Habitat para a Humanidade, no dia 2 de julho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 22 “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”.
- 23 Entrevista concedida por Henrique Frota, representante do IBDU, no dia 1º de junho de 2017, para fins desta pesquisa.
- 24 Cabem exceções, 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 (2015b). 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 mobilizadas, que reivindicam o direito à cidade.
- 25 Na acepção apresentada por Dagnino e 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 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.
- 26 Movimento Abahlali baseMjondolo, Durban, África do Sul (PITHOUSE, 2010); Pavement Dwellers, Mumbai, Índia (HARRIS, 2010c); 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 (DE CARLI; FREDIANI, 2016; DE CARLI et al., 2015; TATAGIBA; PATERNIANI; TRINDADE, 2012), Saramandaia, Salvador, Brasil (LIMA, 2016) e Ocupa Estelita, Recife, Brasil.
- 27 O nome do bairro foi colocado em referência a uma novela veiculada na Rede Globo de Televisão na ocasião da ocupação.

- 28 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.”
- 29 “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”.
- 30 “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”.
- 31 “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 popular 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.”
- 32 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, mas sem sucesso. Caetano Veloso fez críticas à censura e reforçou a legitimidade da ocupação, diante do descumprimento da função social do terreno durante mais de quarenta anos. (LONGO, 2017) O artista também se comprometeu com a realização do show em outro lugar, em solidariedade e apoio ao movimento.
- 33 Entrevista concedida por liderança da ocupação Povo sem Medo, em 14 de março de 2018, para fins desta pesquisa.
- 34 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 presente.
- 35 Palestra proferida por James Holston, na Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em novembro de 2013.
- 36 Lideranças do movimento vinculam-se ao coletivo Direitos Urbanos.

## Referências

---

A TRAMITAÇÃO dos atos internacionais no Congresso Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/38YyH3x>. Acesso em: 22 dez. 2014.

ABONG. *Quem somos*. São Paulo: Abong, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/32pcbo1>. Acesso em: 2 jun. 2017.

ACOSTA, Alberto. Buen vivir: uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: HEINRICH BÖLL STIFTUNG. *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heinrich-Böll-Stiftung, 2012. p. 198-216.

ACTIONAID. *ActionAid International*. Johannesburg: ActionAid, [20--?a]. Disponível em: <http://bit.ly/2N1Rcwc>. Acesso em: 4 abr. 2017.

ACTIONAID. *ActionAid*. Rio de Janeiro: ActionAid, [20--?b]. Disponível em: <http://bit.ly/3eivr6B>. Acesso em: 4 abr. 2017.

AFENAH, Afia. (Re)clamando los derechos ciudadanos en Accra, Ghana. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (ed.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010. p. 169-178.

AGAMBEN, Giorgio. *Profanações*. Tradução de Selvino José Assmann. São Paulo: Boitempo, 2007.



ALFONSIN, Betânia. Entrevista com a relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada Raquel Rolnik. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 27-38.

ALIANÇA DE CIDADES. *A vez dos Alagados: a construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador*. São Paulo: Aliança de Cidades, 2008a.

ALIANÇA DE CIDADES. *Urbanização de favelas em foco: experiências de seis cidades*. São Paulo: Aliança de Cidades, 2008b.

ALIANÇA DE CIDADES. *Aliança de Cidades: Cities without Slums*. São Paulo: Aliança de Cidades, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3gdHXVS>. Acesso em: 20 ago. 2014.

ALIANÇA DE CIDADES BRAZIL. *A aliança de cidades no Brasil: uma parceria de sucesso*. Disponível em: <https://bit.ly/3ahAxB>. Acesso em: 20 ago. 2014.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: o cultural e o político na América Latina. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000. p. 15-57.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília, DF: Ibri, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3cdbnj9>. Acesso em: 2 set. 2014.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Edinaldo Costa de. *Uma travessia aprendente: trajetórias e desafios que marcam a transformação do projeto político-pedagógico da Cáritas Brasileira em uma pedagogia da participação popular*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ANSUR. *Fundos*. São Paulo: Ansur, 1984-1998. Disponível em: <https://bit.ly/3xo38k1>. Acesso em: 11 jun. 2017.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica Benatti. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. *Vitruvius*, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/3vhi9gK>. 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.

APPADURAI, Arjun. *The future as cultural fact: essays on the global condition*. London: Verso, 2013.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; 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*, São Caetano do Sul, 30 jul. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/38pU7WT>. 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, 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, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

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.

BASSUL, José Roberto. Avanços e obstáculos para a implementação do Estatuto da Cidade. In: CONGRESSO 10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE, 2011, Porto Alegre. *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2011.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2004.

BERTONE, Carl. Política urbana e desenvolvimento econômico: uma pauta para a década de 90: resumo executivo. In: CIDADES ANOS 90: CATÁSTROFE OU OPORTUNIDADE?, 1991, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. São Paulo: Câmara de Comércio do Canadá, 1991. p. 23-35.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORTULUCCE, Vanessa Beatriz. O manifesto como poética da modernidade. *Literatura e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 21, p. 5-17, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3bugE6Y>. Acesso em: 8 jul. 2017.

BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRANDL, Kamila Soraia. O protagonismo dos governos não centrais como atores não estatais: as experiências da Europa Ocidental e América do Norte. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). *Relações internacionais, direito e poder: cenários e protagonismos dos atores não estatais*. Ijuí: Unijuí, 2014. v. 1, p. 181-252.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Portal da Constituição Cidadã*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [20--?]. Disponível em: <http://bit.ly/3bsIr7H>. Acesso em: 9 maio 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/32O3YmL>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 maio 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2P1farQ>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://bit.ly/2P4sJHj>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3s1cau9>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/38pRILI>. Acesso em: 12 out. 2012.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3bwQ6ln>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987,

de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007a. Disponível em: <https://bit.ly/2N6zAPQ>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 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 n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3bwEuz2>. Acesso em: 26 out. 2010.

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. 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 nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 ago. 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/3lxZFUO>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2PcKy6X>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3cojbG5>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Criado o Ministério das Cidades*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3mRwoVI>. Acesso em: 3 dez. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Normativa n. 6, de 6 de setembro de 2007. Disciplina normas e procedimentos relativos à eleição de membros do Conselho das

Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 nov. 2007b. Disponível em: <https://bit.ly/3cGFbVP>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Atos internacionais: prática diplomática brasileira: manual de procedimentos*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2008. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>. Acesso em: 22 dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Objetivos do desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3cmdEIX>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Resolução Normativa ConCidades n. 11, de 26 de maio de 2010. Disciplina normas e procedimentos relativos à eleição de membros do Conselho das Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jun. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3mU5IDR>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado n. 181, de 1989*. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Autoria: Senador Pompeu de Souza. Brasília, DF: Senado Federal, 1989. Disponível em: <https://bit.ly/3vgupzj>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRIGADAS POPULARES. *Brigadas Populares: unidade aberta pela nova maioria*. [S. l.]: Brigadas Populares, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/38rzksj>. 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 (ed.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010. p. 229-232.

BUENO, Chris. Ocupe Estelita: movimento social e cultural defende marco histórico de Recife. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 66, n. 4, p. 6-7, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/3sWQkbw>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. 2009. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

BURUMA, Ian. *Ano zero: uma história de 1945*. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BUSQUET, Grégory; GARNIER, Jean-Pierre. Un pensamiento urbano todavía contemporáneo: las vicisitudes de la herencia lefebvriana. *Urban*, Madrid, n. 2, p. 41-57, 2011.

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, 1989.

CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, v. 17 n. 1, p. 15-53, 2015.

CARRIÓN, Fernando. 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? *El País*, Quito, 14 nov. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/3losIQB>. Acesso em: 22 mar. 2018.

CARTA das Nações Unidas e estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf). Acesso em: 22 out. 2015.

CARTA de princípios sobre o plano diretor. In: DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. [S. l.]: Fase, 1990. p. 83-93.

CARTA do Rio. Disponível em: [www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1403](http://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. Saint-Denis: [s. n.], 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3rwRhHi>. Acesso em: 8 abr. 2016.

CARTA mundial pelo direito à cidade. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2015.

CASTELLS, Manuel. *La galaxia internet*. Barcelona: Cultura Libre, 2001.

CAVALCANTE, Marília Moreira. *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, Salvador, 2012.

CIDADES ANOS 90: CATÁSTROFE OU OPORTUNIDADE? 1991, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. São Paulo: Câmara de Comércio do Canadá, 1991.

CIDADES inclusivas. Nova York: ONU, 2015a. Documentos Temáticos da Habitat III. Disponível em: <https://bit.ly/3rC9X8l>. Acesso em: 31 maio 2016.

CIDADES inteligentes. Nova York: ONU, 2015b. Documentos Temáticos da HABITAT III. Disponível em: <https://bit.ly/3tasdGe>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CIDADES mais seguras. Nova York: ONU, 2015c. Documentos Temáticos da Habitat III. Disponível em: <https://bit.ly/2QwJ6ge>. Acesso em: 4 jun. 2016.

- CIDADES, mudanças climáticas e a gestão de riscos de desastres. Nova York: ONU, 2015d. Documentos Temáticos da HABITAT III. Disponível em: <https://bit.ly/3l3zfdg>. Acesso em: 11 jun. 2016.
- CITIES ALLIANCE. *Cities Alliance*. Brussels: Cities Alliance, c2020. Disponível em: <http://bit.ly/3lanIsI>. Acesso em: 12 ago. 2017.
- CMP. CMP: um instrumento de luta dos Movimentos Populares. *CMP.org*, 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.
- COHEN, Jean L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.
- 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, 1989.
- CONVENÇÃO internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. [S. l.: s. n.], 1968. Disponível em: <https://bit.ly/3cjAP6O>. Acesso em: 11 nov. 2015.
- CONVENÇÃO sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres. [S. l.: s. n.], 1979. Disponível em: <https://bit.ly/3xoVXs2>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Grandezas e limites do manifesto. *Teoria e Debates*, São Paulo, n. 36, 1 out. 1997. Disponível em: <https://bit.ly/2OygiDf>. Acesso em: 9 jul. 2017.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e a Sociedade Civil. *Acessa*, Juiz de Fora, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/3ryqsCl>. 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; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. In: DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (org.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, DF: Ciesas, 2006. p. 11-15. Disponível em: <https://bit.ly/3sZyYuo>. Acesso em: 25 jul. 2016.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 9-16.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Brasil*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2002b.

DAGNINO, Evelina. *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.

DE CARLI, Beatrice et al. Regeneration through the 'pedagogy of confrontation': exploring the critical spatial practices of social movements in inner city São Paulo as avenues for urban renewal. *Dearq*, Bogotá, n. 16, p. 146-161, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3erwMIq>. Acesso em: 20 out. 2017.

DE CARLI, Beatrice; FREDIANI, Alexandre Apsan. Insurgent regeneration: spatial practices of citizenship in the rehabilitation of inner-city São Paulo. *GeoHumanities*, Abingdon, v. 2, n. 2, p. 331-353, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3vaTJFv>. 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 (org.). *Relações internacionais, direito e poder: cenários e protagonismos dos atores não estatais*. Ijuí: Unijuí, 2014. v. 1, p. 323-364.

DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002. p. 15-38.

DE GRAZIA, Grazia (org.). *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. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 11-21, 2003.

DECLARAÇÃO de Istambul sobre assentamentos humanos. [S. l.: s. n.], 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3ckNEOb>. Acesso em: 3 nov. 2014.

DECLARACIÓN a las autoridades reunidas en la XVII Asamblea de Minurvi. [S. l.: s. n.], 2008a. Disponível em: <http://bit.ly/38qOp72>. 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. [S. l.: s. n.], 2008b. Disponível em: <http://bit.ly/3lbCsaD>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DESAFIOS do desenvolvimento. Brasília, DF: IPEA, ano 7, n. 59, 2010. Disponível em: <http://bit.ly/3cpIK2e>. Acesso em: 10 out. 2016.

DESENVOLVIMENTO econômico local. Nova York: ONU, 2015. Documentos Temáticos da Habitat III. Disponível em: <https://bit.ly/2OJj3BT>. Acesso em: 11 jun. 2016.



- DI CRISCI, Taís. Entenda um pouco sobre a organização e funcionamento da “Ocupação Povo Sem Medo – São Bernardo do Campo”. *MTST*, [s. l.], 4 dez. 2017. *Institucional*. Disponível em: <https://bit.ly/3bL27Ec>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- DIREITO à cidade: plataforma global de mobilização social. *Observatório das Metrôpoles*, Rio de Janeiro, 30 out. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3naOm5L>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- DIREITO À MORADIA. Direito à moradia: moradia é um direito humano. São Paulo: [s. n.], [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3ghDcL6>. Acesso em: 26 fev. 2015.
- 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. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- ENGAJAMUNDO. *Engajamundo: mudamos nós mesmos para mudar nossa realidade*. São Paulo: Engajamundo, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/38pe7ZI>. Acesso em: 20 maio. 2017.
- ENTREVISTA com Raquel Rolnik: sistema de procedimentos especiais da ONU é “controlado para não ter efeito”. *SUR*, São Paulo, v. 11, n. 20, p. 85-94, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3eqiVC3>. Acesso em: 19 maio 2016.
- ESCOBAR, Arturo. *Territorios de diferencia: lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Envió, 2010.
- ESTRATÉGIA urbano-ambiental para a América Latina e o CARIBE: PNUMA/ UN-HABITAT. [S. l.: s. n.], 2004. Disponível em: <http://bit.ly/2N451do>. Acesso em: 2 set. 2016.
- FARIA, Lina; COSTA, Maria Conceição. Cooperação científica internacional: estilos de atuação da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 159-191, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/3l4pYBy>. Acesso em: 8 jul. 2017.
- FERNANDES, Ana. Consenso sobre a cidade. In: ESTEVES JÚNIOR, Milton; URIARTE, Urpi Montoya (org.). *Panoramas urbanos: reflexões sobre a cidade*. Salvador: EDUFBA, 2003. p. 71-82.
- FERNANDES, Ana. Duas estórias e a cidade brasileira: entre o direito e o negócio. In: WORLD PLANNING SCHOOLS CONGRESS, 2. 2006a, México, DF. *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2006.
- FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. In: GONZALES, Suely Franco Netto; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática*. São Paulo: Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 123-140.

FONTANA, Benedetto. Hegemonia e nova ordem mundial. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 113-126.

FORD FOUNDATION. *Grants database*. New York: Ford Foundation, c2020b. Disponível em: <http://bit.ly/3oD6Gd8>. Acesso em: 14 jun. 2017.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Carta brasileira contra a desigualdade e pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FNRU, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3elFk3n>. Acesso em: 9 jul. 2017.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Ata da Reunião de Coordenação realizada no dia 26 e 27 de janeiro de 2017 no Instituto Pólis*. São Paulo: FNRU, 2017. Documento fornecido pelo Instituto Pólis.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Home*. São Paulo: FNRU, [20--?]. Disponível em: <http://bit.ly/3l31d8M>. Acesso em: 7 maio 2017.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Memória FSM: Repositório Digital do Fórum Social Mundial*. Porto Alegre: FSM, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3goETWO>. Acesso em: 26 jun. 2017.

FOUCAULT, Michel. *Ditos e escritos: ética, sexualidade, política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. v. 5.

FOUCAULT, Michel. *Resumo dos cursos do Collège de France (1970-1982)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

FRASER, Nancy. Transnationalizing the public sphere: on the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-Westphalian world. *Transversal*, Vienna, 2007. Disponível em: <http://bit.ly/3coqHJM>. Acesso em: 22 jan. 2017.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Plataforma eleitoral nacional: trabalho, terra e liberdade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/38BZKBD>. Acesso em: 11 jun. 2017.

FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. *Quem somos*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3tu2SYj>. Acesso em: 11 jun. 2017.

FUNDACIÓN AVINA. *Brasil. Ciudad de Panamá: Fundación Avina*, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3mURzGv>. Acesso em: 14 jun. 2017.

GOHN, Maria da Glória. *Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, 2013.

- GOMES, Francisco Donizete. *Direito fundamental social à moradia: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3cmHEUX>. Acesso em: 20 ago. 2014.
- GORDILHO-SOUZA, Angela. *Atuação das ONGs em habitação-ambiente-cidadania*. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: FAUFBA, 1997. p. 201-224.
- GOVERNANÇA urbana. Nova York: ONU, 2015. Documentos Temáticos da Habitat III. Disponível em: <https://bit.ly/3e3DL8s>. Acesso em: 4 jun. 2016.
- GOVERNO de SP troca 2.400 moradias por fim de ocupação no ABC. *Uol Notícias*, São Paulo, 20 mar. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/3oFvuD>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v. 3.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. v. 1.
- GRAMSCI, Antonio. *Cuadernos de la cárcel*. Tradução de Ana María Palos. México, DF: Era, 1981. 2 t.
- GRAMSCI, Antonio. *Notas sobre Maquiavelo, la política y el estado moderno*. Tradução de José Arié. Madrid: Nueva Visión, 1980.
- GROSSBERG, Lawrence. *Cultural studies in the future tense*. London: Duke, 2010.
- GUIMARÃES, Juez. Culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 13-26.
- GUIMARÃES, Juez. A estratégia da pinça. *Teoria e Debate*, São Paulo, 30 nov. 1990. Disponível em: <http://bit.ly/3otG91Q>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- GUSSO, José Ramon. *Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana*. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3qEYkMG>. Acesso em: 20 out. 2016.
- GUSSO, José Ramon. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37., 2013, Águas de Lindóia. *Anais [...]*. São Paulo: Anpocs, 2013.

- GUSSO, José Ramon. Pelas ruas e gabinetes: amplificando os *frames* da Reforma Urbana no Brasil. In: CONGRESSO URUGUAIO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 5., 2014, Montevideo. *Anais* [...]. Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 2014.
- GRUPO NUEVA. *Grupo Nueva*. Ciudad de Panamá: Grupo Nueva, [20--?]. 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 BRASIL. *Habitat para a humanidade: Brasil*. Recife: HIC, c2018. Disponível em: <http://bit.ly/38Cjmp5>. Acesso em: 7 jun. 2017.
- HABITAT. *Habitat para la humanidad*. San José: HIC, c2020. Disponível em: <http://bit.ly/3bLS3uB>. Acesso em: 8 jul. 2017.
- HABITAT FOR HUMANITY. *History*. [S. l.]: Habitat for Humanity, c2020. Disponível em: <http://bit.ly/3c94Wz3>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION – AMÉRICA LATINA. *HIC-AL*. México, DF: HIC, c2019. Disponível em: <https://bit.ly/3rGZoBo>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION. *HIC GS*. [S. l.]: HIC, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3oHzeW>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, Niterói, v. 9, n. 17, p. 19-45, 2007. Disponível em: <http://bit.ly/3cmRMNA>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- HAESBAERT, Rogério. *Viver no limite: território e multiterritorialidade em tempos de insegurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014.
- HALL, Stuart. *Cultura e representação*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio: Apicuri, 2016.
- HARRIS, María Cristina. Juegos Olímpicos de Beijing 2008. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010a. p. 179-182.
- HARRIS, María Cristina. La amenaza de expulsión de los habitantes Isla Gazirat al-Dhahab, El Cairo, Egipto. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010b. p. 193-196.
- HARRIS, María Cristina. Mumbai, India: la lucha de los movimientos de “pavement dwellers” en Mumbai, India. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010c. p. 150-154

- HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: VAINER, Carlos Bernardo et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: 2013a. p. 27-34.
- HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 12, n. 12, p. 269-274, 2009.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HARVEY, David. Entrevista a David Harvey sobre gentrificación: “Habitat III tiene una posición neoliberal”. [Entrevista cedida a] Marc Marti e Mónica Salazar. *El Canelazo de la Ciudad*, Quito, n. 5, p. 10-15, 2016.
- HARVEY, David et al. *Occupy: movimentos de protestos que tomaram as ruas*. Tradução de João Alexandre Pechanski. São Paulo: Boitempo, 2012.
- HARVEY, David. O direito à cidade. *Revista Piauí*, São Paulo, n. 82, 2013b.
- HARVEY, David. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. Resgatar o capitalismo dos capitalistas e de sua ideologia falsária. *David Harvey em Português*, [s. l.], 24 fev. 2010. Disponível em <http://bit.ly/38tSS9c>. Acesso em: 4 nov. 2012.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. *Organizações internacionais: história e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- HIC-AL. *El Derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate*. México, DF: HIC-AL, 2008.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- IAB. *Notícias de Q + 50 SP – 27/05*. Salvador: IAB, 2013. Disponível em: <http://bit.ly/3t4omaE>. Acesso em: 10 set. 2017.
- IBAS: ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL. *Institucional*. Disponível em: <https://bit.ly/3e6ycpP>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- IBDU. *IBDU: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico*. São Paulo: IBDU, c2018. Disponível em: <http://bit.ly/38BS5Di>. Acesso em: 6 fev. 2017.

- INSTITUTO CULTIVA. Para não dizer que não falei de movimento sociais de BH. *De Esquerda em Esquerda*, Belo Horizonte, 9 set. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3rGA5io>. Acesso em: 31 jan. 2017.
- INSTITUTO PÓLIS. *O que é o Pólis*. São Paulo: Instituto Pólis, 2020. Disponível em: <http://bit.ly/38zPglW>. Acesso em: 11 jun. 2017.
- INSTITUTO PÓLIS. Plataforma global pelo direito à cidade no 13º Fórum Social Mundial. *Instituto Pólis*, São Paulo, 23 mar. 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3bHhVHY>. Acesso em: 7 jun. 2017.
- INSTITUTO PÓLIS. *Pólis 25 anos: utopia e direitos: a cidade em movimento*. São Paulo: Instituto Pólis, 2015b.
- INTERVOZES. *Coordenação dos movimentos sociais*. São Paulo: Intervozes, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3wXgn5j>. Acesso em: 26 mar. 2017.
- INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS. *International Alliance of Inhabitants*. [S. l.]: IAI, [20--?]. Disponível em: <http://bit.ly/38BvyGO>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- IVO, Anete. Agências multilaterais de desenvolvimento e comunidades epistêmicas. In: IVO, Anete (org.). *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 37-104.
- JOUFFE, Yves. Contra el derecho a la ciudad accesible: perversidad de una reivindicación consensual. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010. p. 45-58.
- KINGDON, John W. How does an idea's time come? In: KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. London: 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. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- Lanna Junior, Mário Cleber Martins (comp.). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.
- LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução de Sergio Martins. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. El urbanismo de hoy: mitos y realidades. In: GAVIRIA, Mario (comp.). *De lo rural a lo urbano*. Tradução de Javier González-Pueyo. Barcelona: Península, 1973. p. 205-214.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal e lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LEFEBVRE, Henri. *O direito a cidade*. Tradução de Rubens E. Frias. São Paulo: Moraes, 1991.

LEVENZON, Fernanda; TEDESCHI, Sebastian. El derecho a la ciudad em las reformas legales de algunos países de América Latina. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 85-114.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador: EDUFBA, 2019.

LIMA JUNIOR, Pedro. *Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”*: deslocamentos espaciais e atribuições de sentidos na teoria de planejamento urbano. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LONGO, Ivan. Remarcado o show de Caetano em apoio ao MTST e a ocupação Povo Sem Medo. *Revista Fórum*, Porto Alegre, 19 nov. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/3vmYQCu>. Acesso em: 18 mar. 2018.

LUGAR COMUM. *Plano de Bairro de Saramandaia*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2018.

MARCUSE, Peter. ¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad? In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (org.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010. p. 91-104.

MARICATO, Ermínia. *Boletim da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. [S. l.]: Anpur, 2006.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. Contradições e avanços da Habitat II. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: FAUFBA, 1997. p. 21-38.

MARICATO, Ermínia. *Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades*. São Paulo: [s. n.] 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3gufBab>. Acesso em: 20 jun. 2016.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana e hegemonia popular. *Revista da Ansur*, São Paulo, n. 21, p. 21-22, 1995.

MATTEDI, Maria Raquel. *As invasões em Salvador: uma alternativa habitacional*. 1978. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1978.

MCFARLANE, Colin. Transnational development networks: bringing development and postcolonial approaches into dialogue. *The Geographical Journal*, New York, v. 172, n. 1, p. 35-49, 2006.

MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília, DF: Ipea, 2001. (Texto para Discussão 852). Disponível em: <https://bit.ly/3eD5Soe>. Acesso em: 18 nov. 2016.

MENEZES, Diego. *Capacidade deliberativa e articulação política dos conselhos gestores: um estudo sobre o Conselho Estadual das Cidades da Bahia*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

MERRIFIELD, Andy. El derecho a la ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización lefebvriana. *Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, Madrid, n. 2, p. 101-110, 2012.

MINURVI. *Institucional: Minurvi*. [S. l.]: Minurvi, c2016. Disponível em: <https://bit.ly/2PQleUz>. Acesso em: 9 set. 2016.

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.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: VAINER, Carlos Bernardo et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 13-18.

MTST. *MTST*. [S. l.]: MTST, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3cp9MXI>. Acesso em: 6 maio 2017.



NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *SUR*, v. 4, n. 7, p. 7-25, 2007.

NGO BRANCH. *UN DESA NGO Branch*. [S. l.]: UN, [20--?]. Disponível em <http://bit.ly/3lgelYc>. Acesso em: 20 mar. 2017.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a. p. 215-233.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, 2003b.

OEA. *Carta da Organização dos Estados Americanos (A-41)*. Washington, DC: OEA, 1948. Disponível em: <https://bit.ly/3qyEdjl>. Acesso em: 20 dez. 2016.

OEA. *Organização dos Estados Americanos*. Washington, DC: OEA, 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3qFmIhi>. Acesso em: 10 jan. 2016.

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. Privatização do público, destituição da fala e anulação política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria Célia Pinheiro Machado; OLIVEIRA, Francisco de (org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília, DF, Nedic, 1999. p. 55-81.

OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). *Relações internacionais, direito e poder: cenários e protagonismos dos atores não estatais*. Ijuí: Unijuí, 2014. v. 1.

ONU. *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: ONU, 1992.

ONU. *Declaração sobre cidades e outros assentamentos humanos no novo milênio*. Nova York: ONU, 2001. 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.

ONU. *Declaração universal dos direitos humanos*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <http://uni.cf/3qJp7rr>. Acesso em: 10 set. 2014.

ONU. *Diretrizes internacionais para planejamento urbano e territorial: programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos*. Nairóbi: ONU, 2015.

ONU. *Nova Agenda Urbana*. [S. l.]: ONU, 2016.

ONU. *Trabalhando com o Ecosoc: guia para as ONG: como obter status consultivo*. Nova York: ONU, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3corF9g>. Acesso em: 23 mar. 2017.

OSÓRIO, Letícia. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 39-68.

OSÓRIO, Letícia. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *In*: HIC-AL. *Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México: HIC-AL, 2008. p. 163-168.

PACTO internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. [S. l.: s. n.], 1966. Disponível em: <https://bit.ly/2NhkNSt>. Acesso em: 30 out. 2014.

PATEL, Sheela; BURRA, Sundar; D'CRUZ, Celine. Slum/Shack Dwellers International (SDI): foundations to treetops. *Environment & Urbanization*, Thousand Oaks, v. 13, n. 2, p. 45-59, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3vnJnCs>. Acesso em: 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 (org.). *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010. p. 141-150.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Plataforma de Direitos Humanos*. São Paulo: Dhesca Brasil, 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3eC6Rxx>. Acesso em: 8 jul. 2017.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. *Dados sobre os participantes no Encontro Nacional sobre Direito à Cidade*. [S. l.]: Plataforma Global pelo Direito à Cidade, [20--?a]. Disponível em: <https://bit.ly/3ai80pu>. Acesso em: 20 mar. 2016.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. *Declaração da plataforma global do direito à cidade: mensagens fundamentais para Habitat III no Dia Mundial Habitat*. [S. l.]: Plataforma Global pelo Direito à Cidade, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3bAYKzC>. Acesso em: 30 jun. 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*. [S. l.]: Plataforma Global pelo Direito à Cidade, [20--?b]. Disponível em: <https://bit.ly/3ai80pu>. Acesso em: 20 mar. 2016.

PLATAFORMA GLOBAL PELO DIREITO À CIDADE. *Right to The City*. [S. l.: s. n.], [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3ai80pu>. Acesso em: 4 maio 2017.

PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: SEMINÁRIO NACIONAL DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS, 1., 2010, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Ministério Público, 2010.

PRIETO, Noé Camargo. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. p. 251, 282.

PROGRAMA de acción. Santiago de Chile: [s. n.], 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3bKxEWE>. Acesso em: 10 maio 2016.

PROTOCOLO de reforma da carta da Organização dos Estados Americanos: “Protocolo de Cartagena das Índias”. Cartagena: [s. n.], 1985. Disponível em: <https://bit.ly/3oH2Dwt>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PROTOCOLO de reformas a la carta de la Organizacion de los Estados Americanos (a-56) “Protocolo de Managua”. Managua: [s. n.], 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3sogoNt>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PROTOCOLO de reformas a la carta de la Organizacion de los Estados Americanos (A-56): “Protocolo de Washington”. Washington, DC: [s. n.], 1992. Disponível em: <https://bit.ly/3rIbDoa>. Acesso em: 20 dez. 2016.

PURCELL, Mark. Excavating Lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, New York, n. 58, p. 99-108, 2002.

PURCELL, Mark. Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city. *Journal of Urban Affairs*, New York, v. 36, n. 1, p. 141-154, 2013.

QUITANDINHA +50 São Paulo: gestão das cidades. *Vitruvius*, São Paulo, 29 maio 2013. Disponível em: <http://bit.ly/3oxKpNR>. Acesso em: 10 set. 2017.

REBOUÇAS, Thais. *Costurando escalas: 7ª etapa de recuperação do Centro Histórico de Salvador*, Programa Monumenta e BID. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

REIS, Daniel Aarão. *O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses, perspectivas*. Niterói: UFF, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3tjdYPG>. Acesso em: 11 jun. 2017.

RELATÓRIO brasileiro para a Habitat III. Brasília, DF: IPEA, 2016.

RELATÓRIO nacional brasileiro: Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II). UN: Istambul, 1996.

RESILIÊNCIA urbana. Nova York: ONU, 2015. Documentos Temáticos da Habitat III. Disponível em: <https://bit.ly/3e3DL8s>. Acesso em: 11 jun. 2016.

- RESISTÊNCIA URBANA. *Sobre*. [S. l.], [20--?]. Facebook: ResistenciaUrbanaFrenteNacionaldeMovimentos. Disponível em: <http://bit.ly/3qZFyiv>. Acesso em: 20 out. 2017.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. v. 2.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Sujeito corporificado e bioética: caminhos da democracia. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 82-86, 2000.
- RIBEIRO, Isabela Ramos; SIMIONATTO, Ivete. Estado, mercado e hegemonia burguesa na política urbana brasileira. *Argumentum*, Vitória, v. 7, n. 2, p. 59-73, 2015.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. O Fórum Urbano Mundial e o Fórum Social Urbano na perspectiva do direito à cidade. *Observatório das Metrôpoles*, Rio de Janeiro, 14 abr. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/3qS2iio>. Acesso em: 4 out. 2016.
- RIGHT TO THE CITY ALLIANCE. *Right to the city*. New York: Right to the City Alliance, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/2Pehg8l>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- RODRIGUES, Gilberto. *Organizações internacionais*. São Paulo: Moderna, 2014.
- RODRÍGUEZ, Maria Clara; CANESTRARO, Maria Laura; LÜCKEN, Marianne von. 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 (org.). *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: HIC, 2010. p. 183-192.
- ROLNIK, Raquel 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: AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015a. p. 391-416.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015b.
- RUMO à Central de Movimentos Populares: entrevista com Pedro Pontual, representante da Anamos. *Movimento Popular: lutas populares urbanas: articulação e unificação*, São Paulo, n. 1, p. 7-15, 1989.
- SADER, Emir. Balanço do Fórum e do outro mundo possível. *Carta Maior*, [s. l.], 6 fev. 2009. 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.

- 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.
- 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 JUNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (org.). *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: Fase, 2009. (Cadernos do FNRU, 1).
- 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*. 2015. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade na Constituição de 1988: legitimidade e eficácia do plano diretor*. São Paulo: PUC, 1995.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. *Cadernos de Pesquisa do CEBRAP*, São Paulo, n. 7, p. 65-80, 1997.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Santiago de Chile: [s. n.], 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3mSvAQp>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- SCHASBERG, Benny. *Estatuto da cidade, EIV e a gestão democrática no planejamento urbano*. [S. l.: s. n.], 2011. Disponível em: <https://bit.ly/30H9o2R>. Acesso em: 22 jun. 2016.
- SDI. *Skoll: Slum Dwellers International*. Palo Alto: Skoll Foudation, c2020. Disponível em: <http://bit.ly/2Pdwdam>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- SELVIP. *Selvip*. [S. l.]: Selvip, c2008. Disponível em: <http://bit.ly/3eTP31d>. Acesso em: 4 abr. 2017.
- SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis*. Aparecida: Ideias e Letras, 2006.
- 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, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath; RUSKOWSKI, Bianca. Condições e mecanismos do engajamento militante: um modelo de análise. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 21, p. 187-226, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/3ldSVex>. Acesso em: 12 out. 2017.

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. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (ed.). *Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Santiago de Chile: HIC, 2010.

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, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3bLaNKH>. 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*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/3crB1kA>. Acesso em: 15 out. 2017.

TAVARES, Ricardo Neves. *As organizações não governamentais nas Nações Unidas*. Brasília, DF: Instituto Rio Branco, 1999.

TERRA LIVRE. *Novo site da resistência urbana*. São Paulo: Terra Livre, c2020. Disponível em: <https://bit.ly/3qZF3WF>. Acesso em: 11 maio 2017.

THE RIGHT to the city and cities for all. Geneva: UN, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3tlW7r5>. Acesso em: 16 abr. 2020.

TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 19-42, 1997.

TRATADO por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e Sustentáveis. [S. l.: s. n.], 1992. Disponível em: [http://www.aspan.org.br/tratado\\_ongs/37-questao\\_urbana.pdf](http://www.aspan.org.br/tratado_ongs/37-questao_urbana.pdf). Acesso em: 12 mar. 2017.

UMA AVALANCHE de ocupações de terra. Entrevista com Luiz Paulo Ferreira representante da Ansur. *Movimento Popular*. Lutas populares urbanas: articulação e unificação, São Paulo, n. 1, p. 46-52, abr. 1989.

UN. *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2015*. Geneva: UN, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3foGXnf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

UN. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)*. Istanbul: UN, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3c6mNgv>. Acesso em: 9 jul. 2017.

UN. *Report of the World Conference of the International Women's Year*. New York: UN, 1976a. Disponível em: <https://bit.ly/3cVTllP>. Acesso em: 29 out. 2015.

UN. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. [S. l.]: UN, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2OMrigX>. Acesso em: 20 mar. 2018.

UN. *Resolution 1996/31: consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*. Geneva: UN, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3mTD1qs>. Acesso em: 23 mar. 2017.

UN. *Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing*. Geneva: OHCHR, 1996-2020. Disponível em: <http://bit.ly/3f2ySi3>. Acesso em: 15 mar. 2015.

UN. *The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*. [S. l.]: UN, 1991. Disponível em: <https://bit.ly/3tCBib2>. Acesso em: 4 nov. 2015.

UN. *The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions*. [S. l.]: UN, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/38YASEf>. Acesso em: 4 nov. 2015.

UN. *The Vancouver declaration on human settlements*. Vancouver: UN, 1976c. Disponível em: <https://bit.ly/2QwkunY>. Acesso em: 20 ago. 2014.

UN. *United Nations charter*. San Francisco: UN, 1945. Disponível em: <https://bit.ly/3tpK7oV>. Acesso em: 20 mar. 2017.

UN-HABITAT. *About us*. Geneva: UN, 2012-2020a. Disponível em: <http://bit.ly/2Pa3IdI>. Acesso em: 3 set. 2014.

UN-HABITAT. *UN-Habitat*. Geneva: UN, 2012-2020b. Disponível em: <http://bit.ly/394mtGt>. Acesso em: 7 jul. 2017.

UNMP. *União Nacional por Moradia Popular*. São Paulo: UNMP, [20--?]. Disponível em: <http://bit.ly/3tGiHuU>. Acesso em: 3 maio 2017.

UNOPS. *Unops Brazil*. Copenhagen: Unops, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3goMCUO>. Acesso em: 9 jul. 2017.

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 13-32, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3bHrTci>. Acesso em: 6 nov. 2017.

- VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori, VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-101.
- VAINER, Carlos Bernardo. Quando a cidade vai às ruas. In: VAINER, Carlos Bernardo et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: 2013. p. 35-40.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil: 2013-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- VITALE, Denise. Democracia global e movimentos indígenas na cooperação sul-americana: um olhar para as comunidades amazônicas. In: VITALE, Denise; KRAYCHETE, Elsa (org.). *O Brasil e a cooperação Sul-Sul: dilemas e desafios na América Latina*. 2. 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. *VIVA Trust*. [S. l.]: Viva Trust, c2005-2019. Disponível em: <http://bit.ly/3vaLwRz>. Acesso em: 17 jun. 2017.
- VIVEIROS, Liana. *Cidades estrategicamente planejadas no Brasil*: Rio de Janeiro, Fortaleza, Juiz de Fora e Nova Iguaçu. 2005. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.
- VIVEIROS, Liana. Conselho Estadual das Cidades da Bahia: experiência e aprendizado de participação política na afirmação do direito à cidade. In: SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA, 16., 2016, Feira de Santana. *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2016a.
- VIVEIROS, Liana. Mobilização internacional pelo direito à cidade: articulação da sociedade civil brasileira para a conferência Habitat III. In: SEMANA BAIANA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4., 2016, Salvador. *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2016b.
- VIVEIROS, Liana. Direito à cidade e hegemonia: caminhos para uma práxis urbana. *Virus*, São Carlos, n. 20, 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3qz9mTB>. Acesso em: 5 jan. 2020.
- WE EFFECT. *We Effect América Latina*. Ciudad de Guatemala: We Effect, [20--?]. Disponível em: <http://bit.ly/3enYTIb>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- WIEGO. *Wiego*. Manchester: Wiego, c2020. Disponível em: <http://bit.ly/3vdgdGo>. Acesso em: 10 maio 2017.
- WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e literatura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- WILLIAMS, Raymond. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2007.

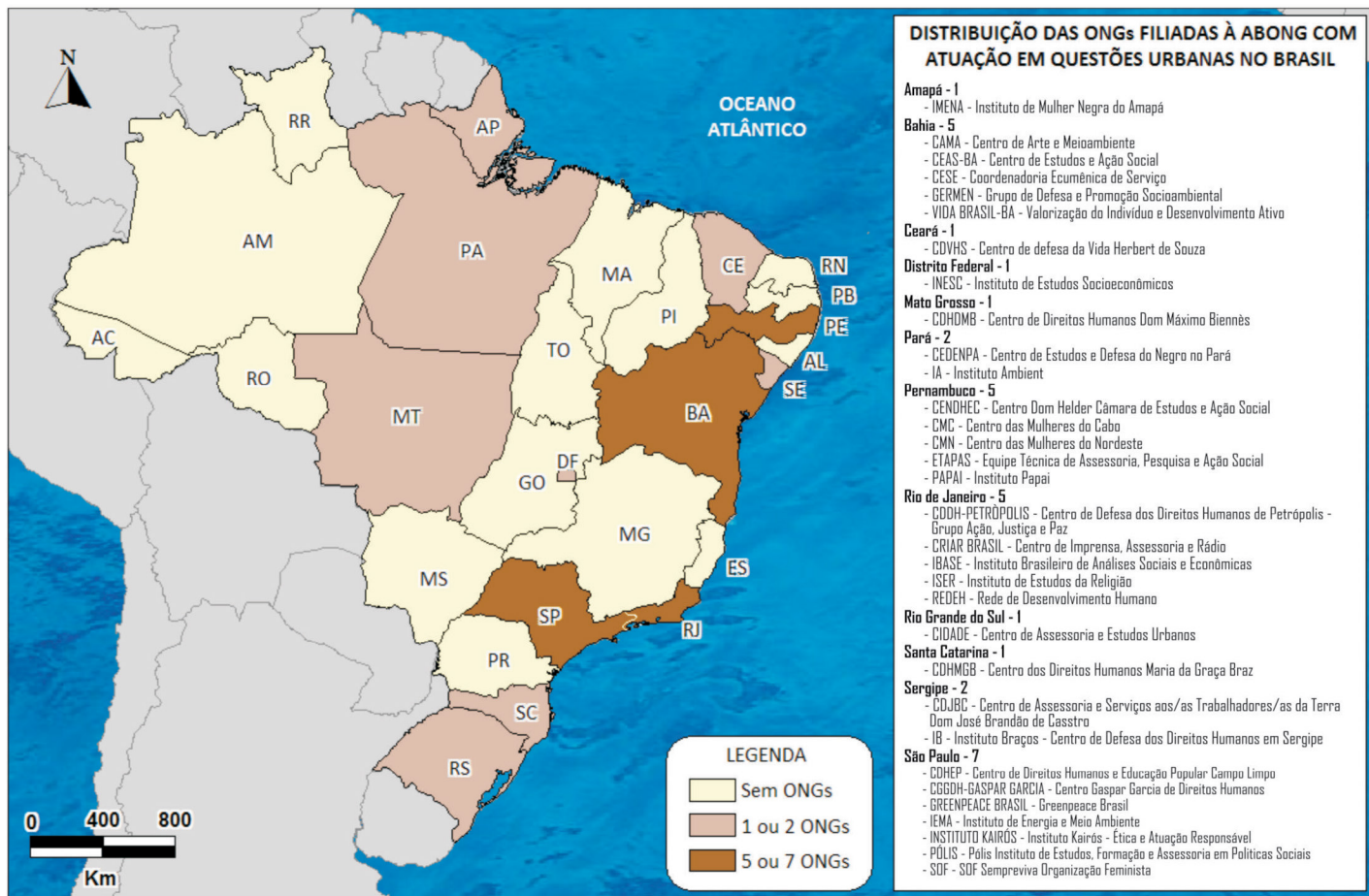




Caderno de mapas

---





Mapa 1

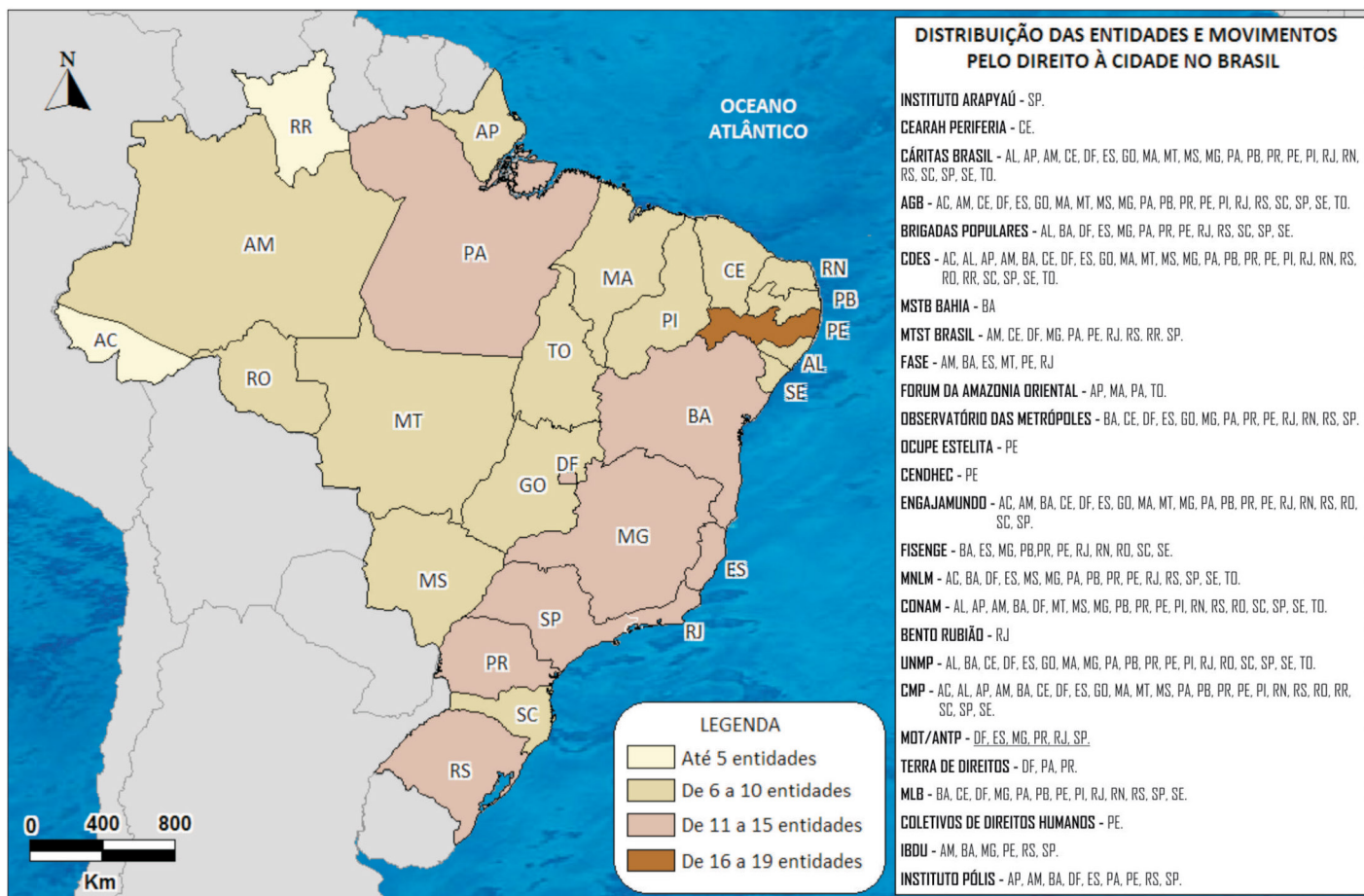
Distribuição das ONGs filiadas à Abong com atuação em questões urbanas no Brasil

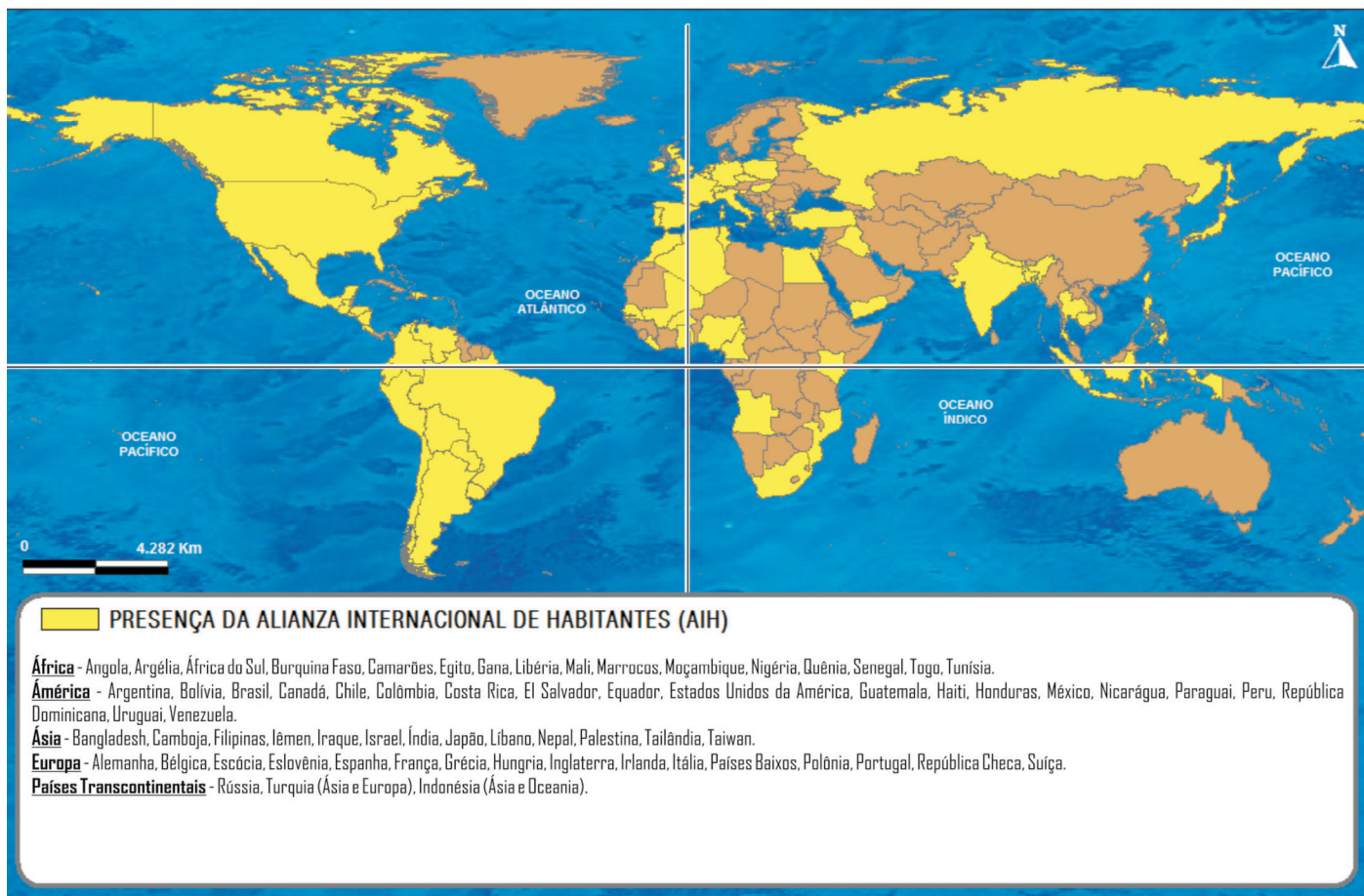
Fonte: Elaborado pela autora com base em Abong (2017) e com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando base do IBGE. Disponível em: <http://bit.ly/314mcPk>. Acesso em: 22 mar. 2020.

## Mapa 2

### Distribuição das entidades e movimentos pelo direito à cidade no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora com base em entrevistas e sítios institucionais das entidades e movimentos e com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando base do IBGE. Disponível em: <http://bit.ly/314mcPk>. Acesso em: 22 mar. 2020.





Mapa 3

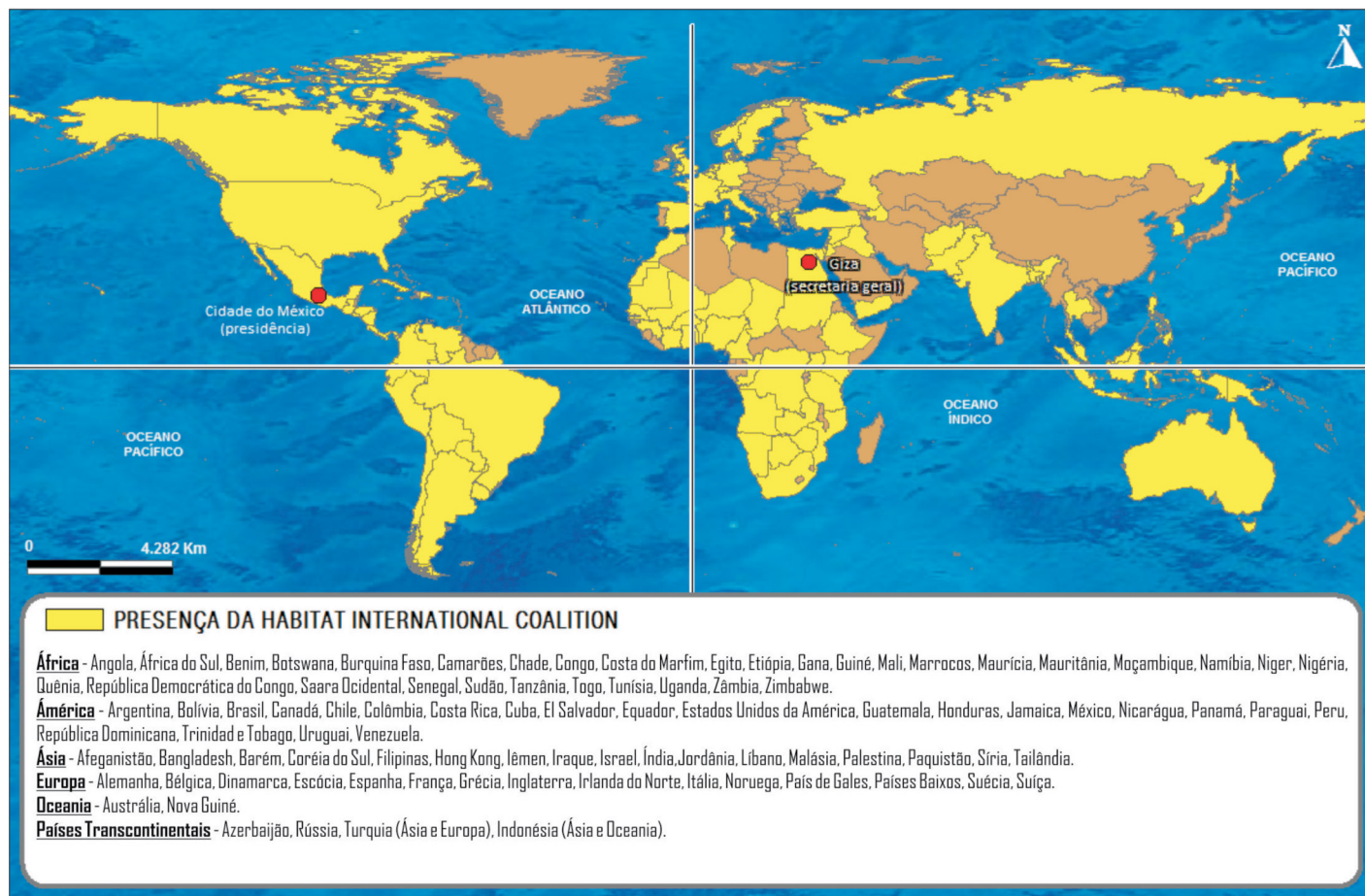
Países com presença da Alianza Internacional de Habitantes

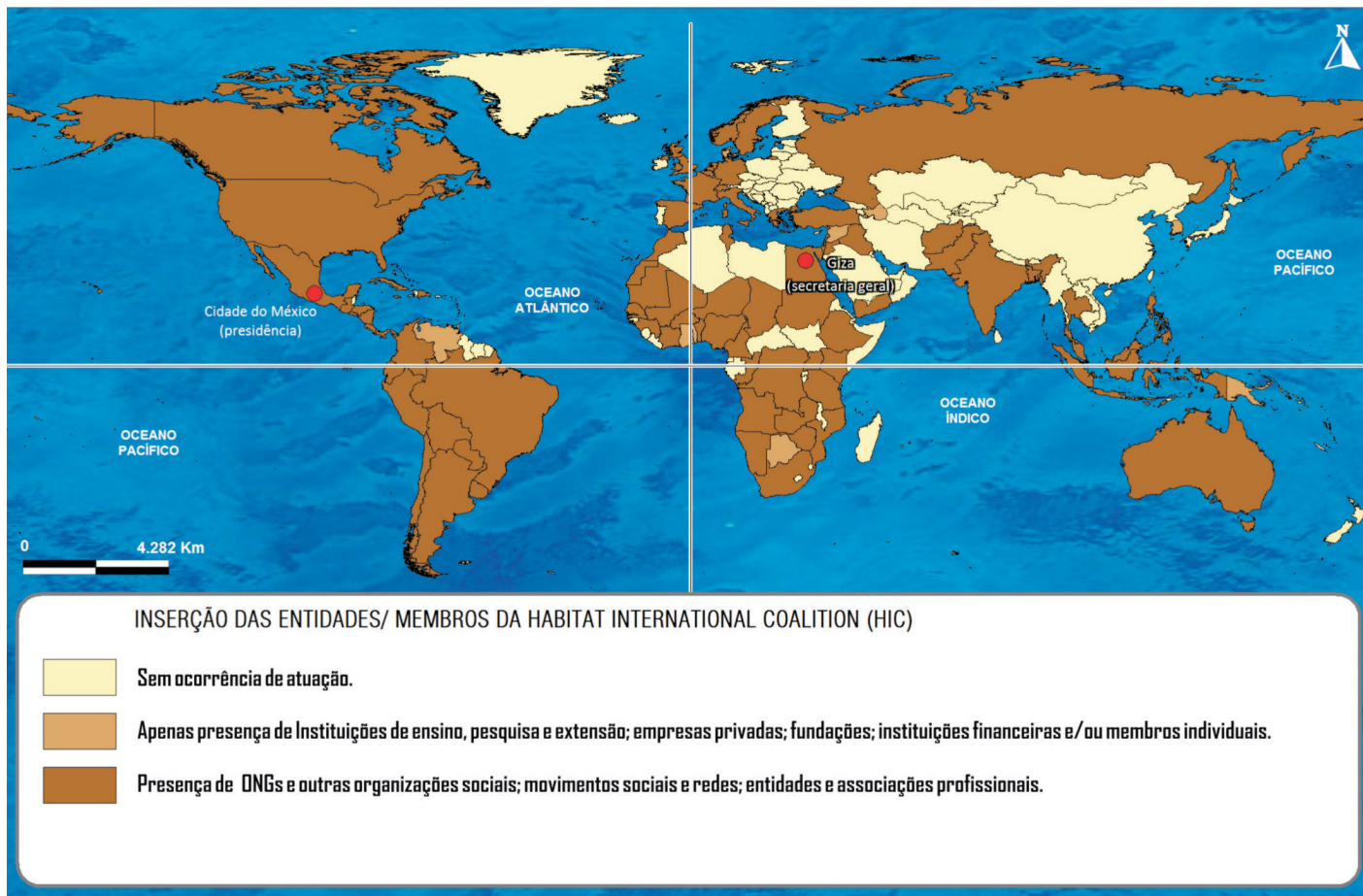
Fontes: Elaborado pela autora com base em AIH (<https://bit.ly/38BvyGO>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

#### Mapa 4

#### Países com presença da Habitat International Coalition

Fonte: Elaborado pela autora com base em HIC (<https://bit.ly/3cU6prX>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.





### Mapa 5

Inserção das entidades integrantes da Habitat International Coalition nos países

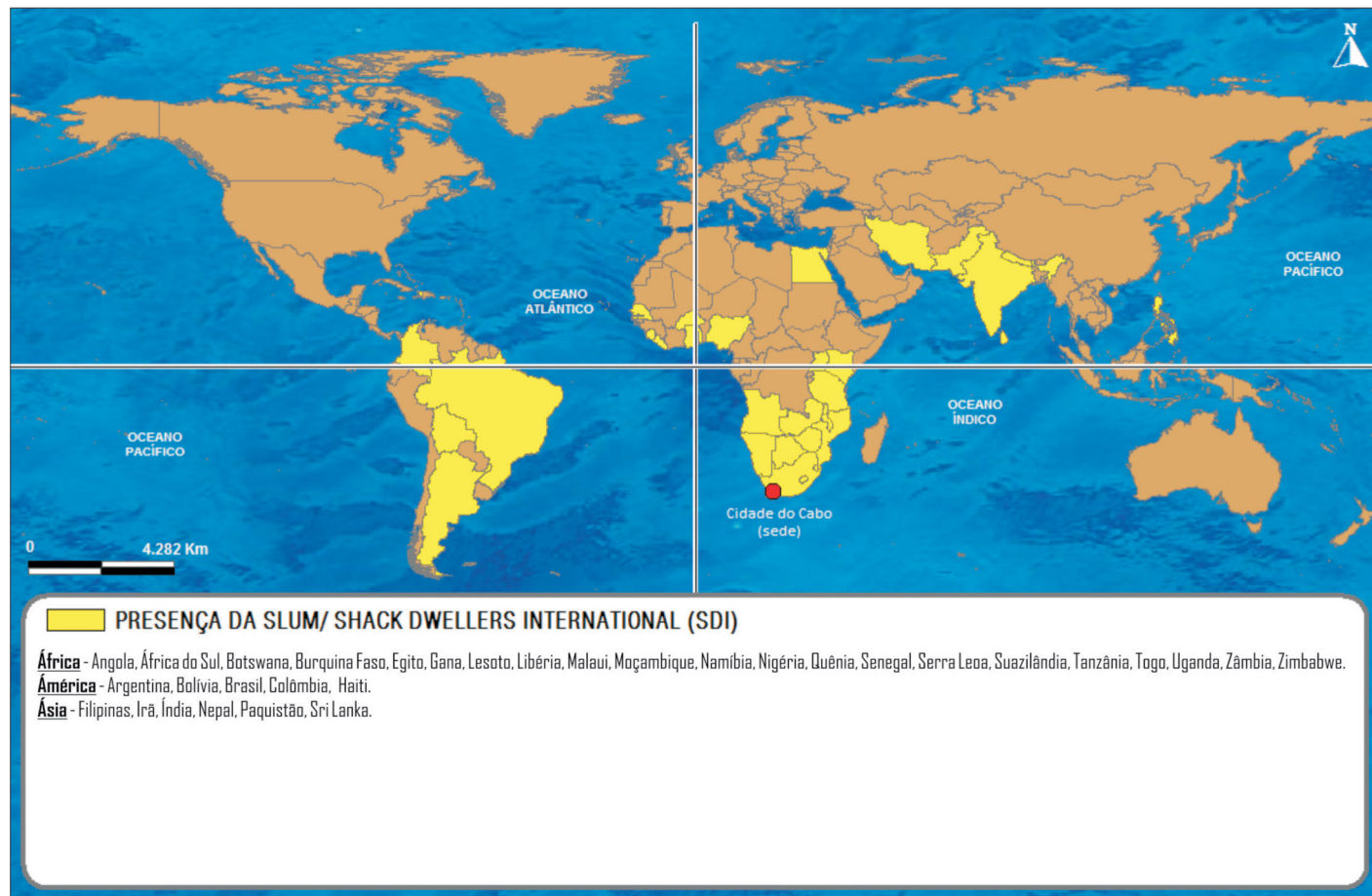
Fontes: Elaborado pela autora com base em HIC (<https://bit.ly/3cU6prX>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando sítios das entidades integrantes da rede e a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

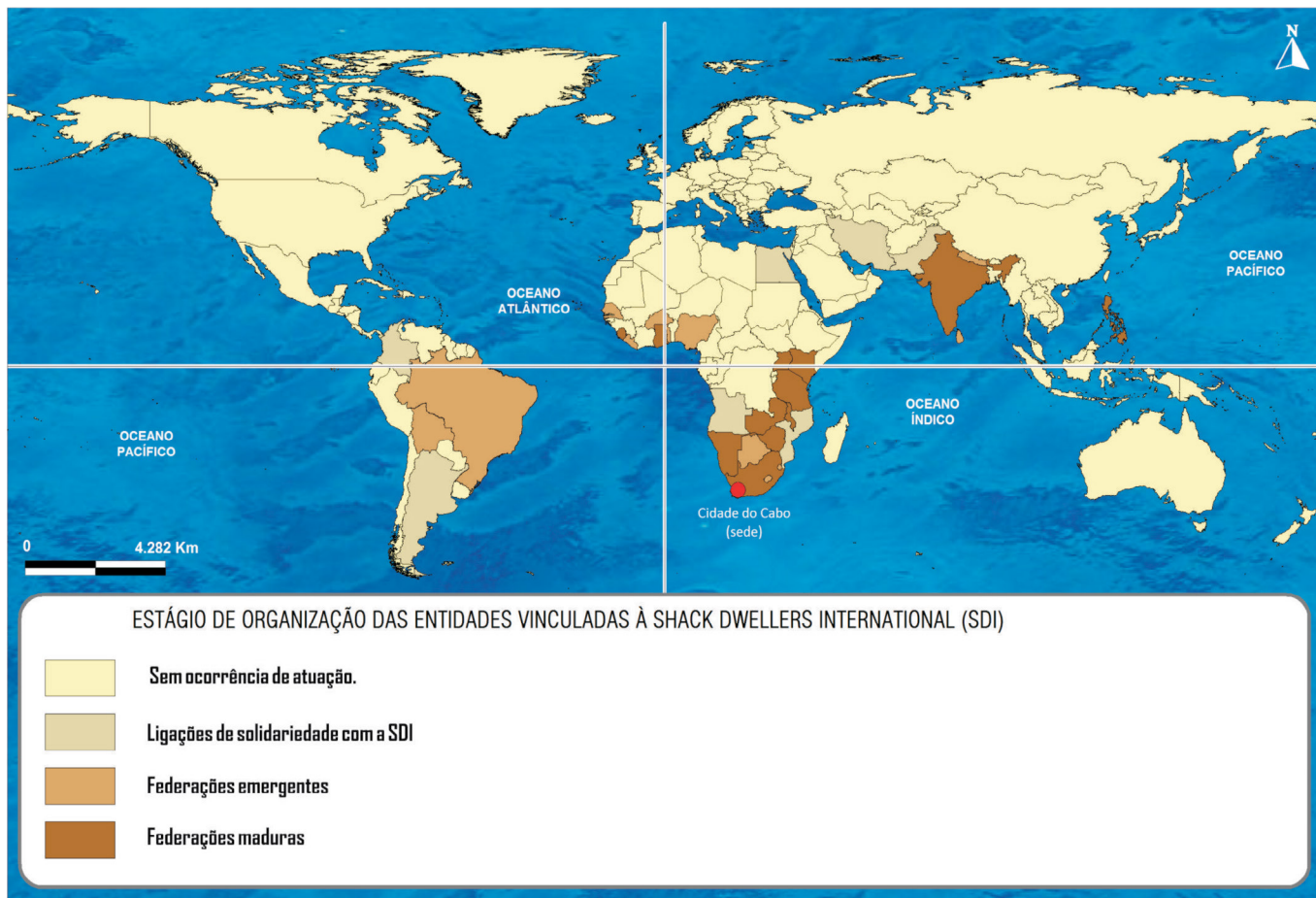


## Mapa 6

Países com presença da Slum/Shack, Dwellers International (SDI)

Fonte: Elaborado pela autora com base em SDI (<http://bit.ly/3s9A5bb>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.





Mapa 7

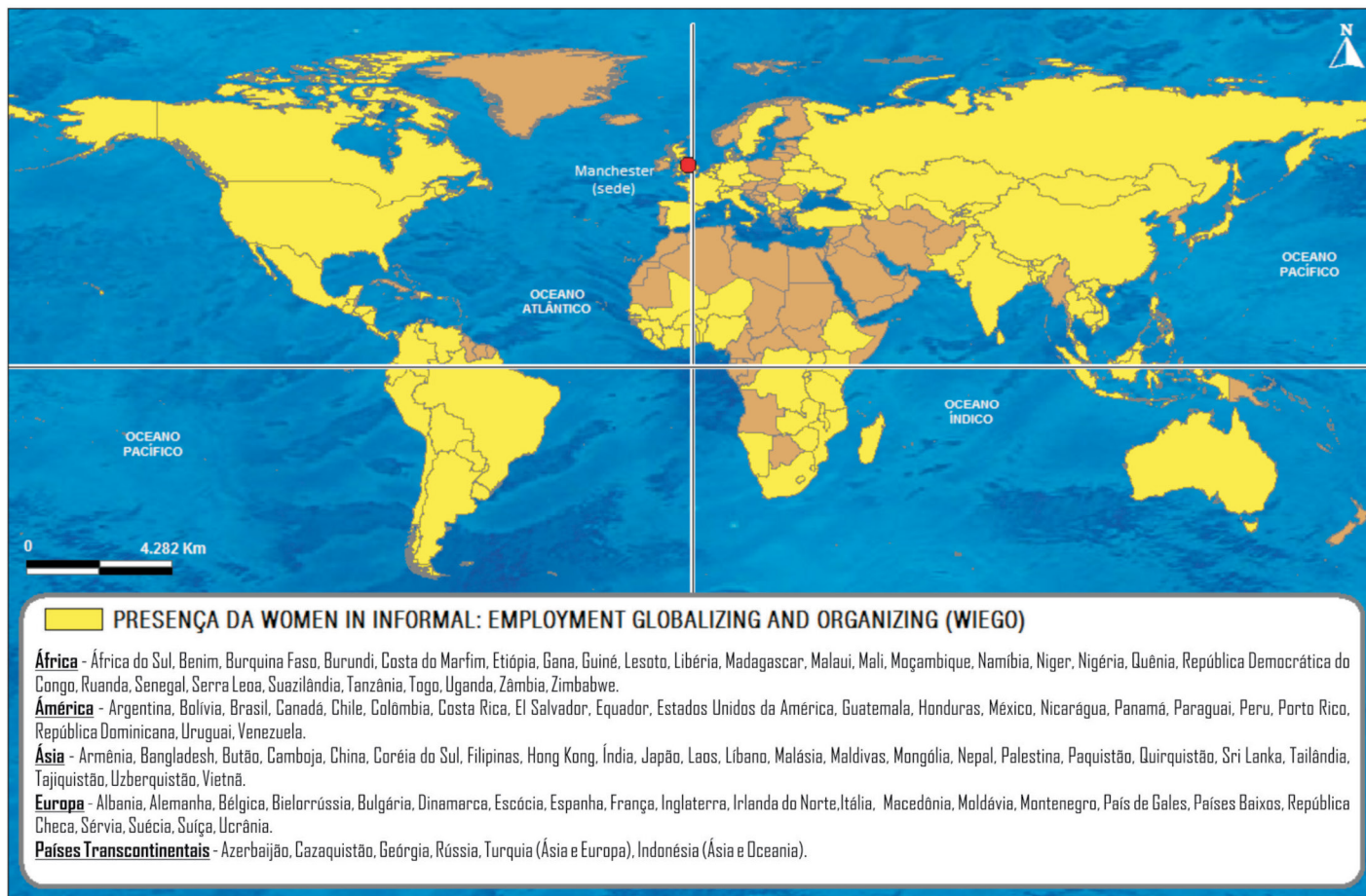
Estágios de organização das entidades vinculadas à SDI

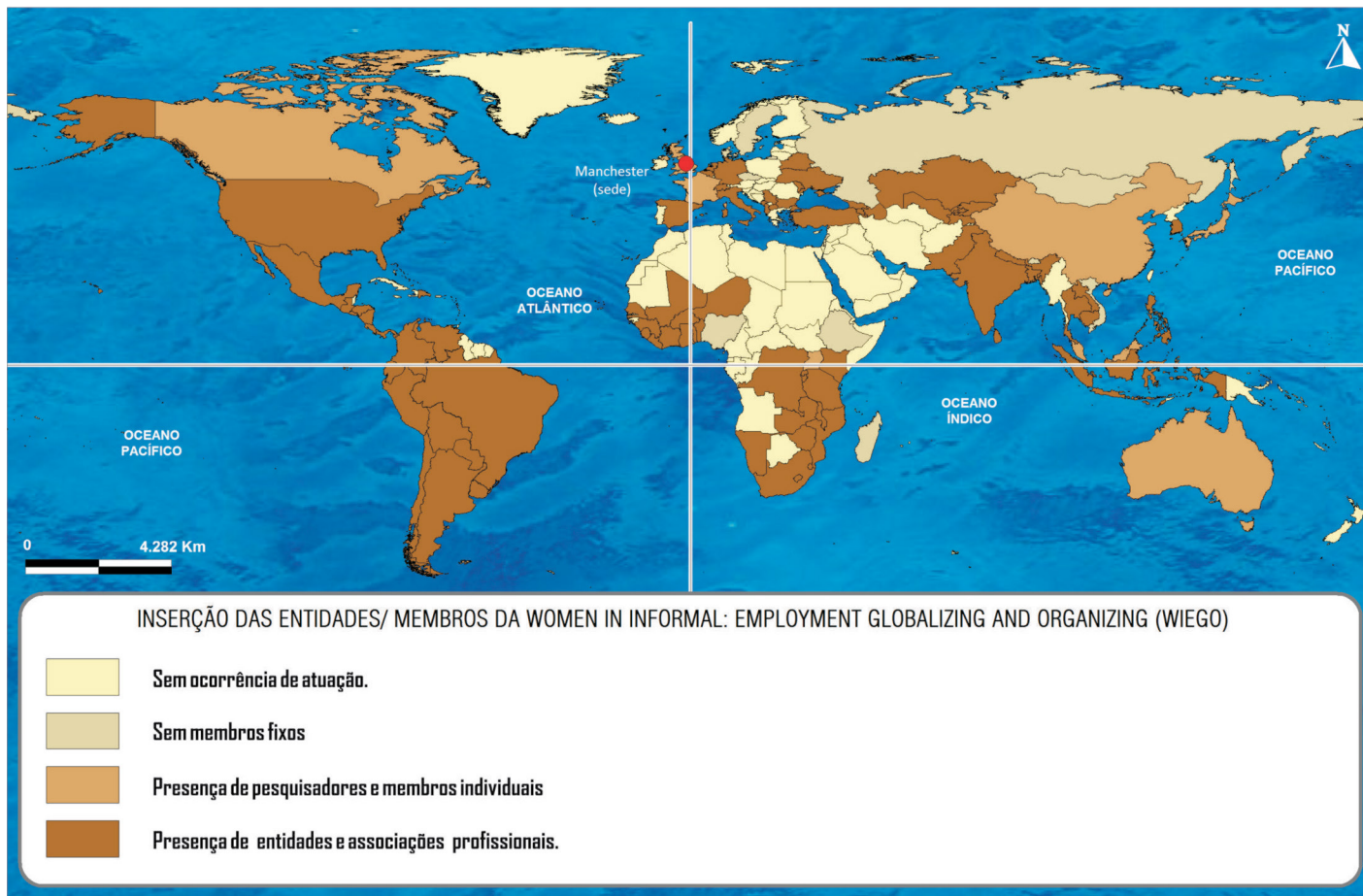
Fonte: Elaborado pela autora com base em SDI (<http://bit.ly/3s9A5bb>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

## Mapa 8

Países com presença da Women in Informal: Employment, Globalizing and Organizing (Wiego)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Wiego (2017) (<https://bit.ly/3gBWCKD>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.





**Mapa 9**

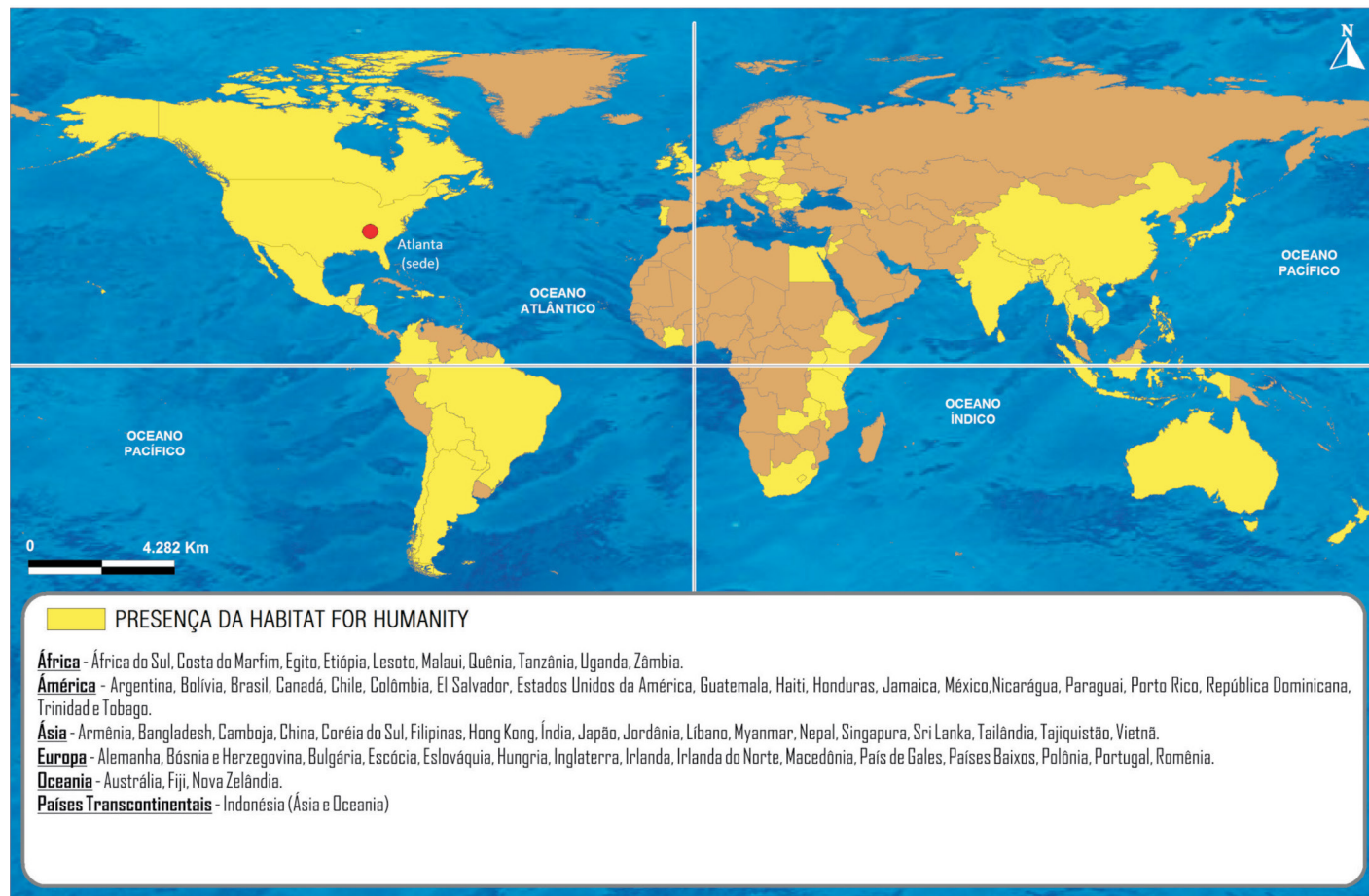
Inserção das entidades integrantes da Wiego nos países

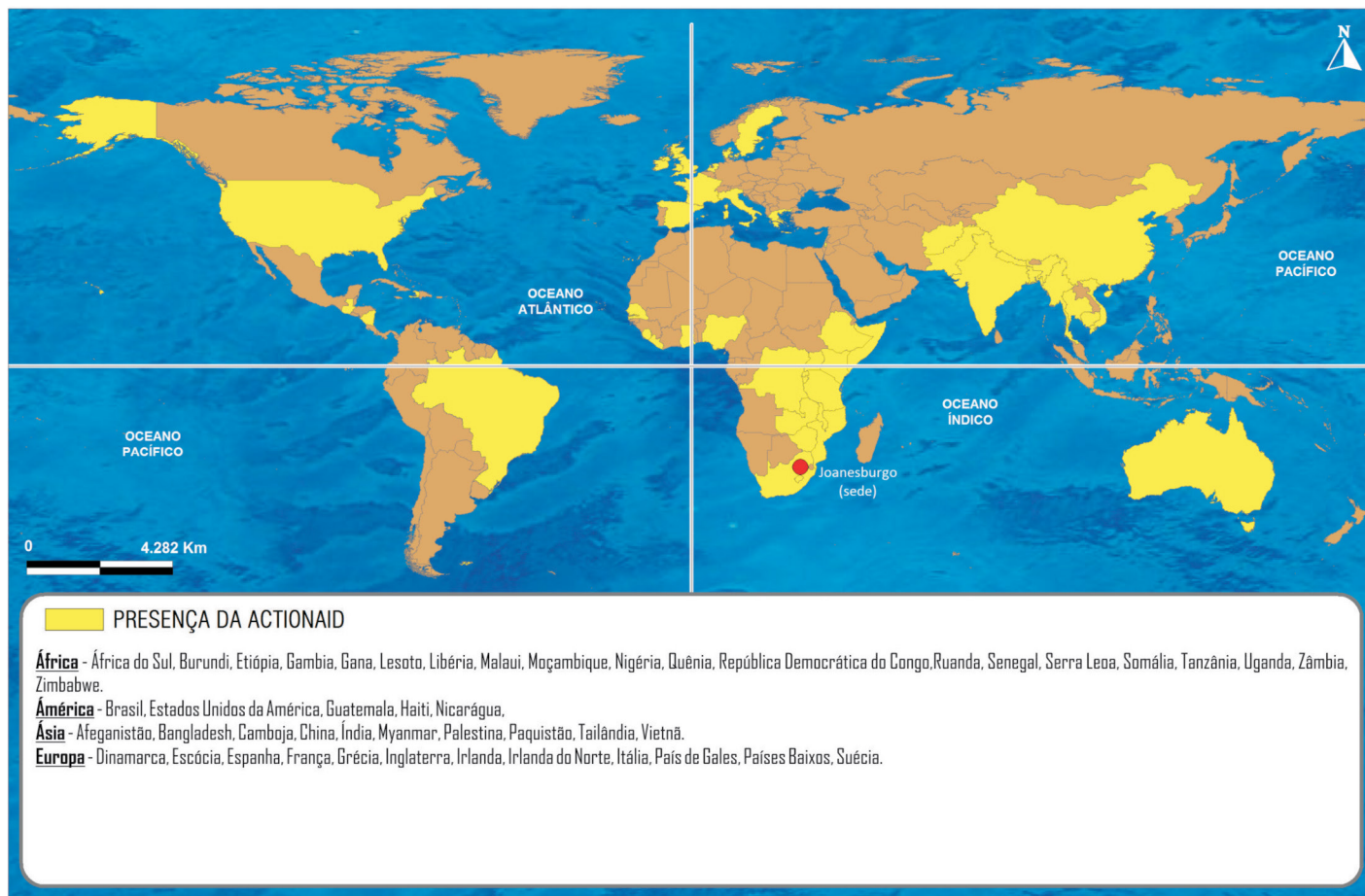
Fonte: Elaborado pela autora com base em Wiego (<https://bit.ly/3gBWCKD>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando sítios das entidades integrantes da rede e a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

## Mapa 10

### Países com presença da Habitat for Humanity

Fonte: Elaborado pela autora com base Habitat (c2020) com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.





## Mapa II

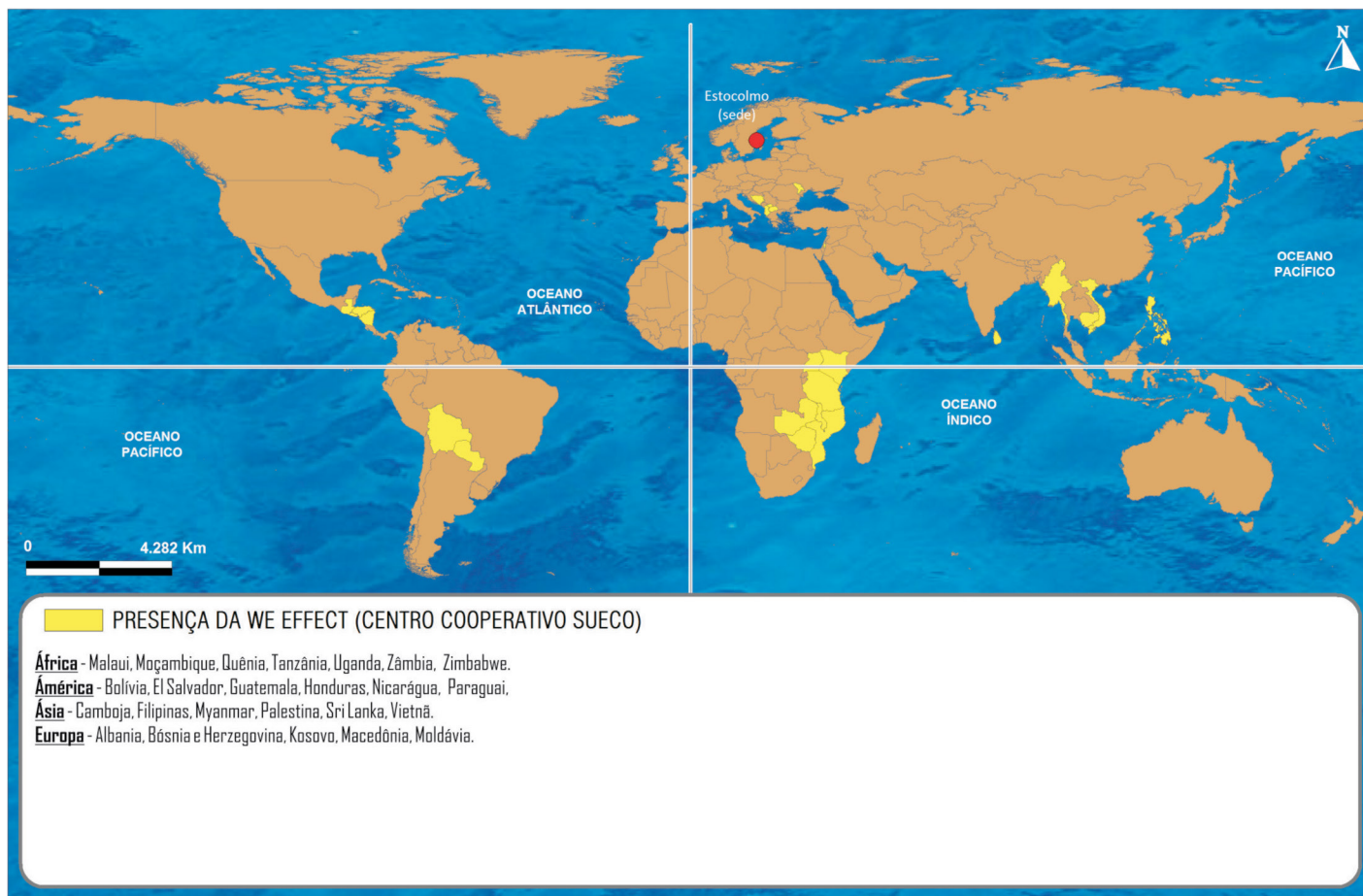
Países com presença da ActionAid

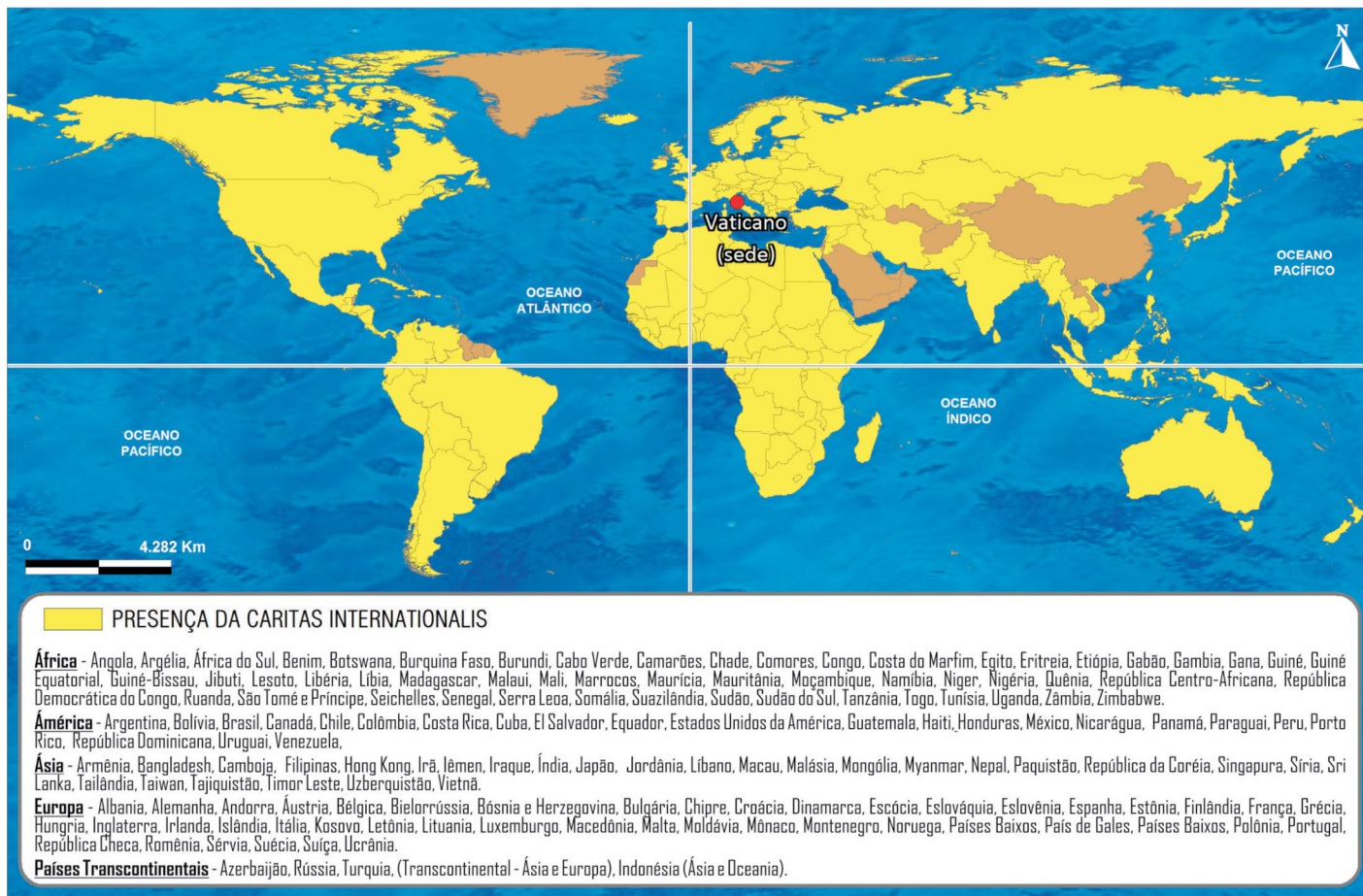
Fonte: Elaborado pela autora com base em ActionAid (<http://bit.ly/2PkaiOH>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

## Mapa 12

### Países com Presença da We Effect

Fonte: Elaborado pela autora com base em We Effect (<https://bit.ly/3vX44p9>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.





Mapa 13

Países com presença da Caritas Internationalis

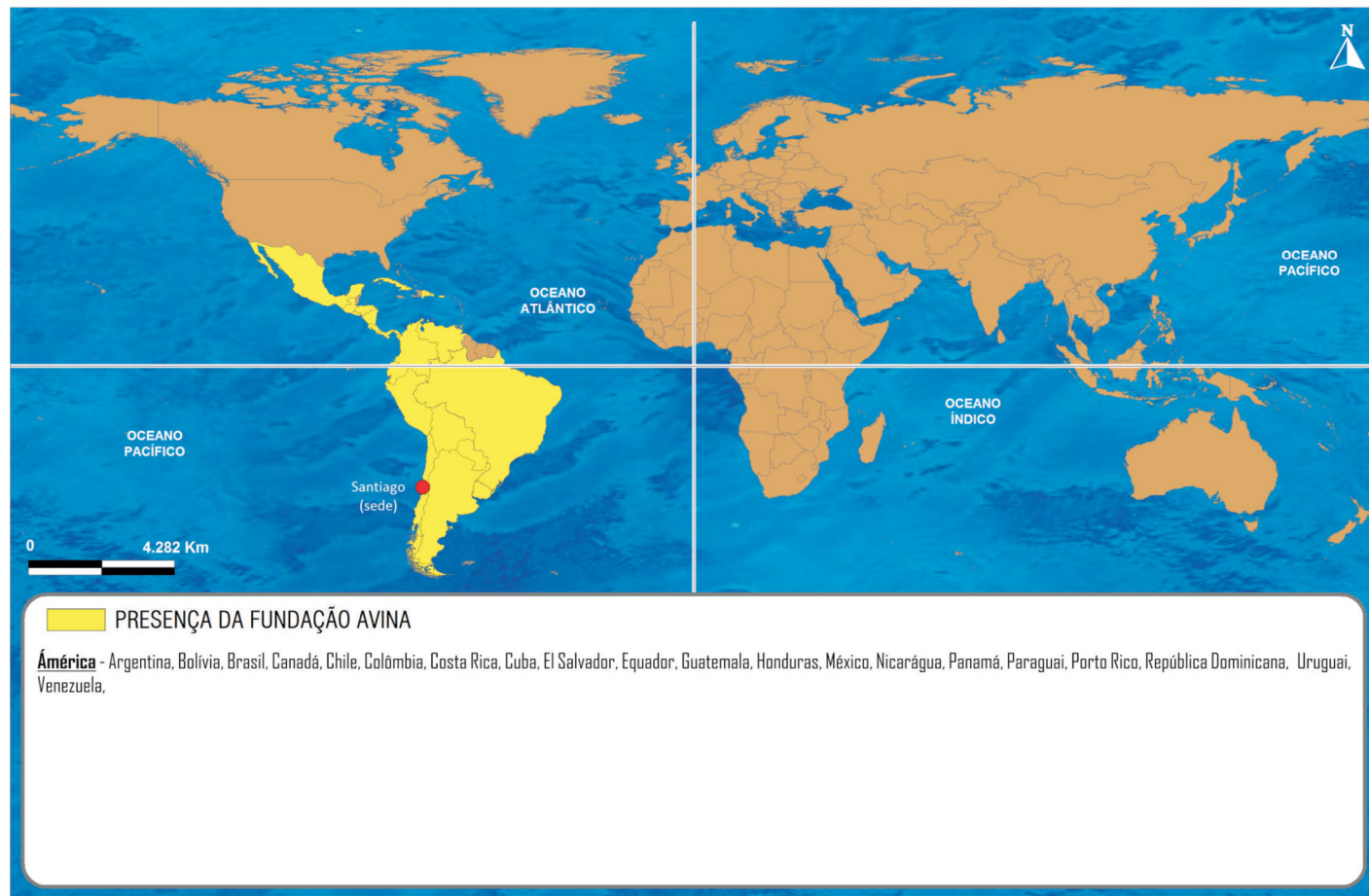
Fonte: Elaborado pela autora com base em Caritas Internationalis (<https://bit.ly/3l20ZyQ>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando uma base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

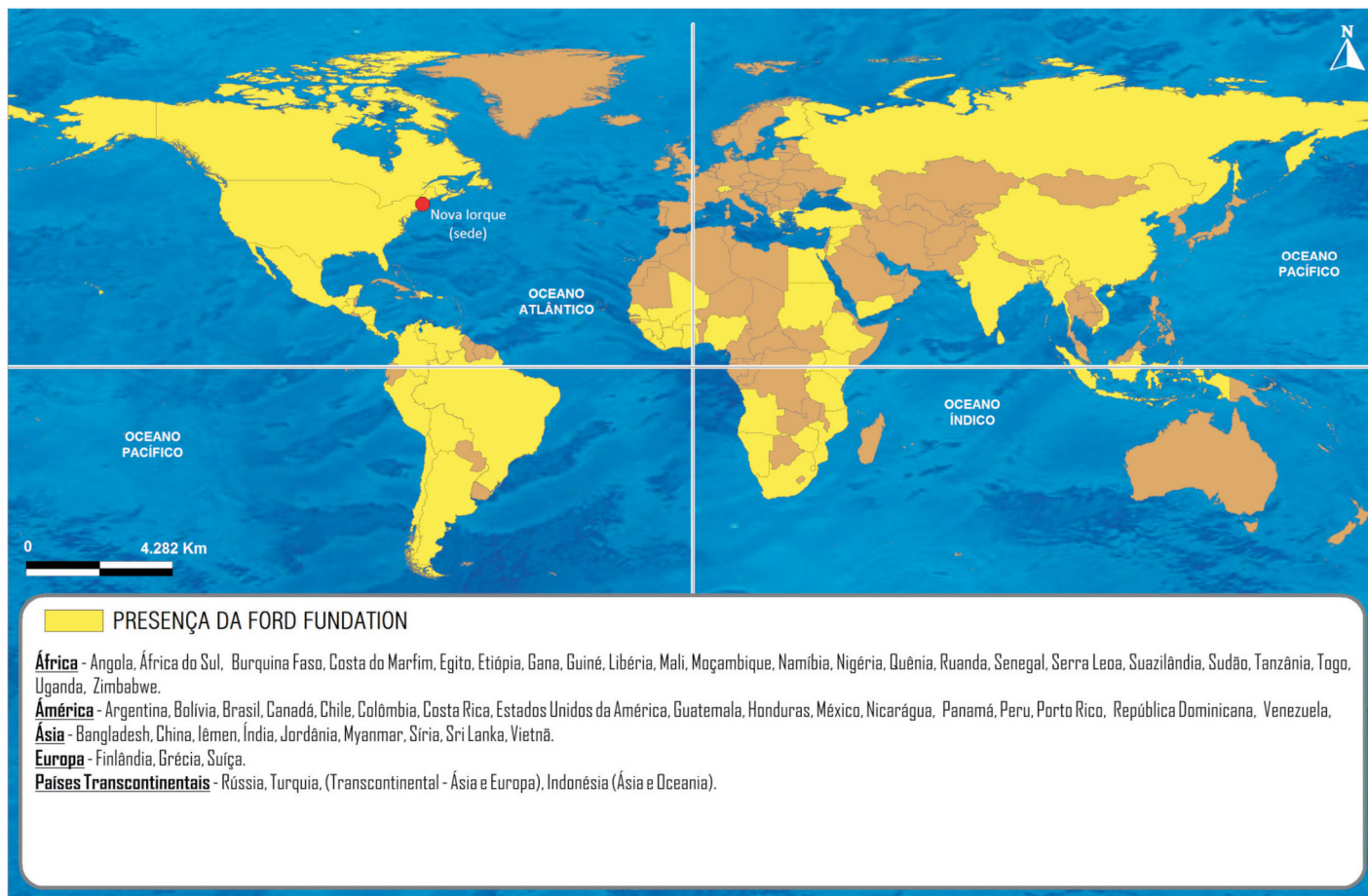


#### Mapa 14

#### Países com Presença da Fundação Avina

Fonte: Elaborado pela autora com base em Fundação Avina (<https://bit.ly/3cZwLZN>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.





Mapa 15

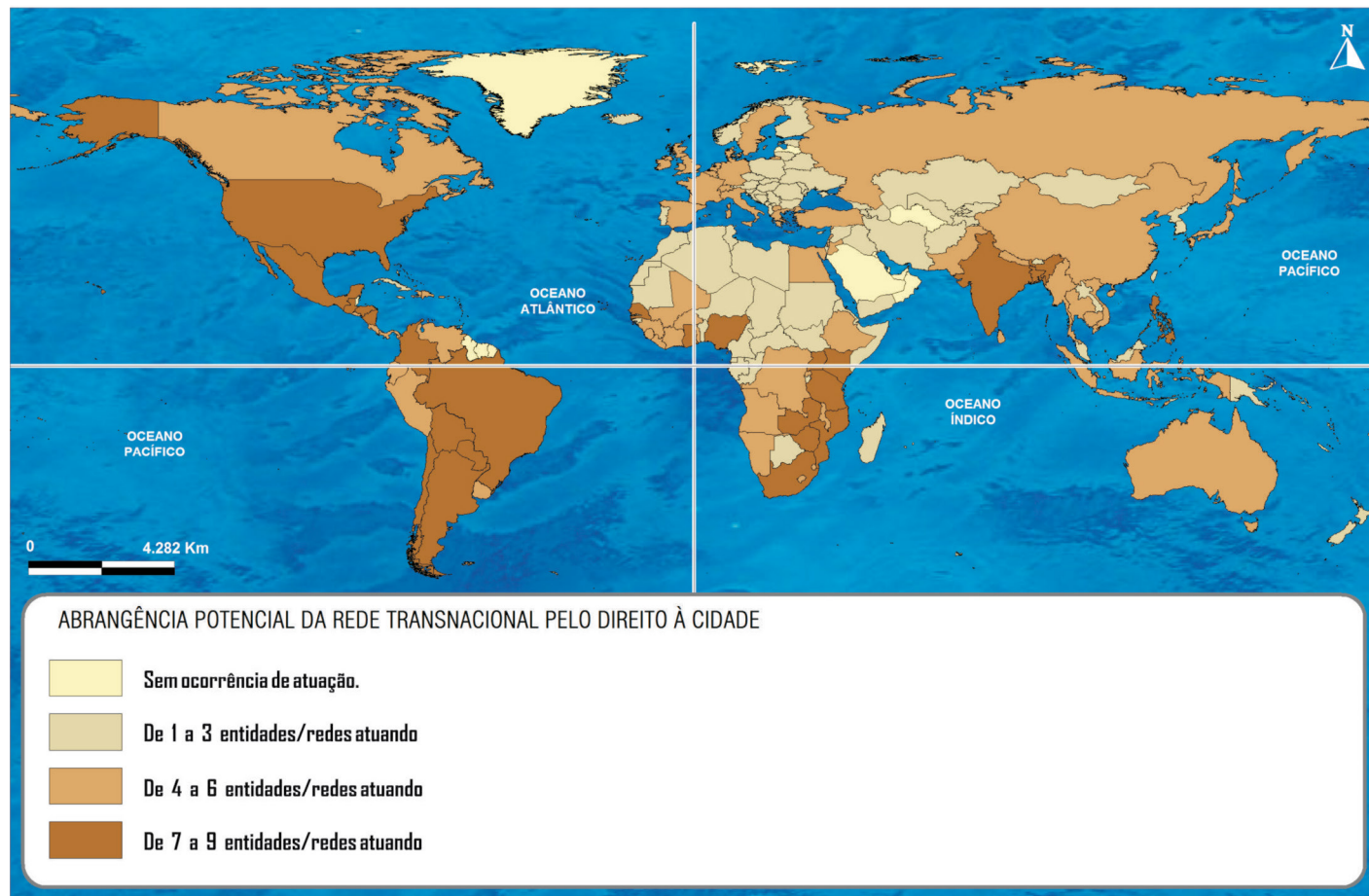
Países com entidades e instituições apoiadas pela Ford Foundation

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ford Foundation (<http://bit.ly/312XmS>), com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

### Mapa 16

#### Abrangência potencial da Rede Transnacional pelo Direito à Cidade

Fonte: Elaborado pela autora com base em entrevistas e sites institucionais das entidades e redes, com a colaboração de Francisco Teixeira Cavalcante, utilizando a base GADM. Disponível em: <http://bit.ly/3cTQREE>. Acesso em: 22 mar. 2020.

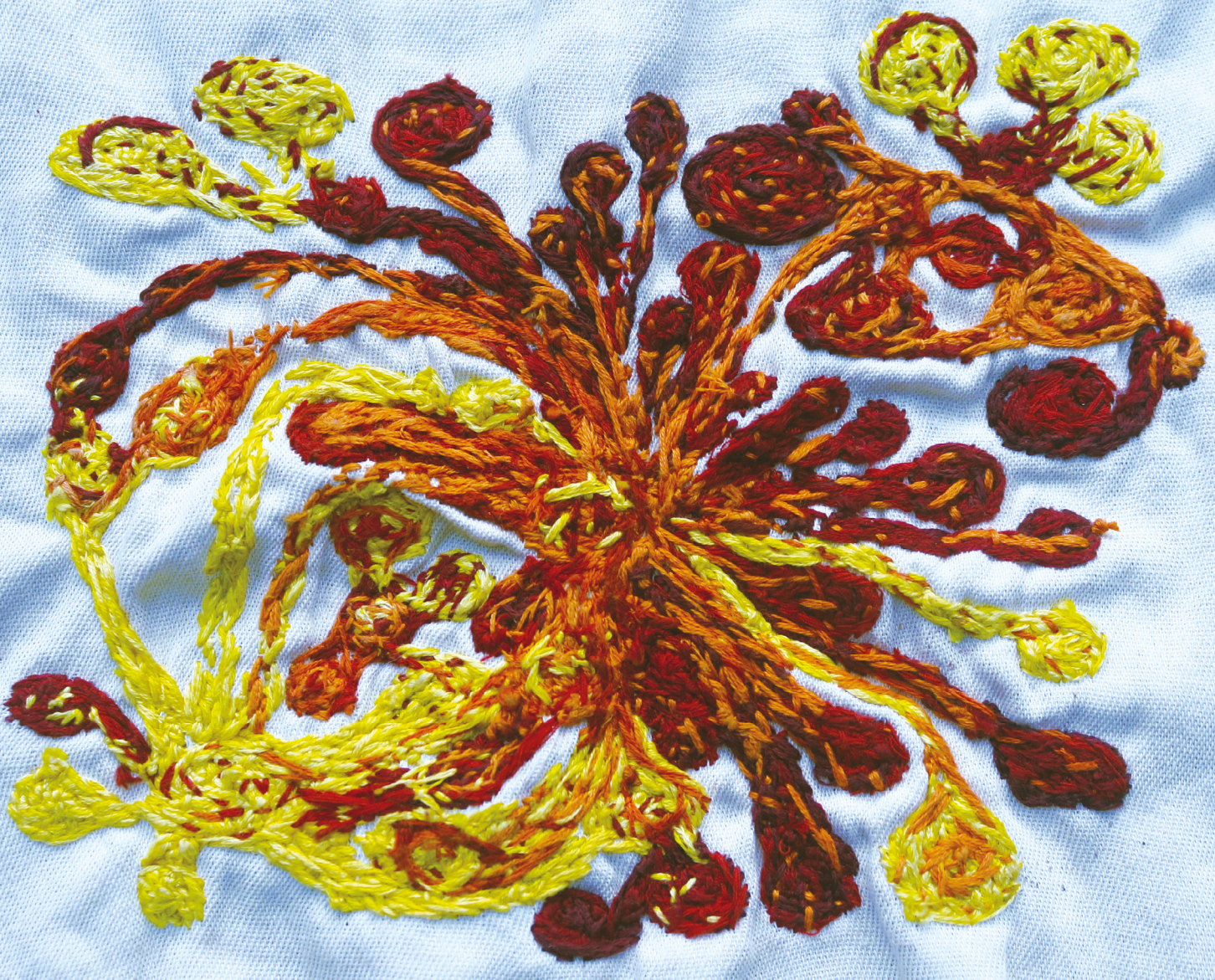




ESTE LIVRO FOI IMPRESSO NO FORMATO 192 X 234 MM,  
COM AS FONTES HUMNST 777 LT BT E ITC OFFICINA SANS BOOK,  
EM PAPEL OFFSET 75 G/M<sup>2</sup> (MIOLO) E EM PAPEL TRIPLEX 300 G/M<sup>2</sup>  
(CAPA), NA GRÁFICA 3.

TIRAGEM DE 300 EXEMPLARES

SALVADOR, 2020



ISBN 978-65-5630-115-0



9 786556 301150

COLEÇÃO  
  
PPG-FAA