

É O QUADRO DE FORÇAS: OS ENTRAVES DA REFORMA URBANA VISTOS PELA LITERATURA ACADÊMICA (ST 03)

Felippe Fideles

Fau usp | felipppppppe@gmail.com

Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este artigo busca responder à questão de porque a luta pela reforma urbana no Brasil tem trazido, ao longo de sua história, poucos avanços reais. Compreendendo que os principais obstáculos são de ordem política, busco levantar quais são eles por meio de revisões de literatura concentradas em grupos de escritos com características distintas: textos com uma abordagem histórica, textos contemporâneos críticos a situação da luta e textos considerados clássicos para a formação teórica do campo. Através do levantamento de temas e do contraste, tanto dos pontos destes temas como dos temas entre si, busca-se contribuir para os estudos do campo no sentido de organizar um debate e encontrar elementos que apontem uma saída para estes problemas. Ao final desta análise uma resposta se impõe: a questão central está no quadro de forças, infelizmente, desfavorável aos interesses dos atores em luta. A esse respeito, o que pode ser feito?

Palavras-chave: reforma urbana; movimentos sociais urbanos; lutas urbanas; política.

IT'S THE DISPUTE OF FORCES: BARRIERS TO THE URBAN REFORM AS SEEN BY THE ACADEMIC LITERATURE

Abstract: *This paper seeks to answer the question of why the struggle for urban reform in Brazil has brought, throughout its history, few real advances. Understanding that the main obstacles have a political nature, I seek to identify them through literature reviews concentrated on groups of writings with different characteristics: texts with a historical approach, contemporary texts critical of the struggle's situation and texts considered classics for the theoretical formation of the field. Through the survey of themes and the contrast, of both of the points of these themes and the themes among themselves, I seek to contribute to the studies on this field in order to organize a debate and find elements that point a way out of these problems. At the end of this analysis one answer imposes itself: the central question is the dispute of forces, unfortunately, not favorable to the interests of the actors in the struggle. In this regard, what can be done?*

Keywords: *urban reform; urban social movements; urban struggles; politics.*

ES EL ENTRAMADO DE FUERZAS: BARRERAS A LA REFORMA URBANA VISTAS POR LA LITERATURA ACADÉMICA

Resumen: *Este artículo busca responder a la pregunta de por qué la lucha por la reforma urbana en Brasil ha traído, a lo largo de su historia, pocos avances reales. Entendiendo que los principales obstáculos son de carácter político, busco identificar cuáles son a través de revisiones de literatura centradas en grupos de escritos con características distintas: textos con un enfoque histórico, textos contemporáneos críticos de la situación de la lucha y textos considerados clásicos para la formación teórica del campo. Al examinar los temas y contrastar tanto los puntos de estos temas como los temas entre ellos, se pretende contribuir a los estudios del campo en el sentido de organizar un debate y encontrar elementos que señalen una salida a estos problemas. Al final de este análisis, se impone una respuesta: la cuestión central reside en el entramado de fuerzas, lamentablemente desfavorable a los intereses de los actores en lucha. ¿Qué se puede hacer al respecto?*

Palabras clave: *reforma urbana; movimientos sociales urbanos; luchas urbanas; política.*

“Do povo oprimido nas filas, nas vilas, favelas
Da força da grana que ergue e destrói coisas belas”
(...)

“Pan-Américas de Áfricas utópicas, tûmulo do samba
Mais possível novo quilombo de Zumbi.”

Letra de “Sampa”, canção de Caetano Veloso

INTRODUÇÃO

Desde as mudanças significativas na cúpula do recém-criado Ministério das Cidades, durante o primeiro governo Lula na Presidência da República, em 2005, o campo da luta pela reforma urbana no Brasil enfrenta um momento de autoavaliação. É a intenção deste trabalho conseguir identificar e articular as questões mais importantes do debate aberto a partir deste episódio. Mais especificamente, responder às questões do porque esta luta não logra avançar substancialmente e de quais são seus principais obstáculos. A presente contribuição é uma investigação de tais temas, além de uma espécie de retrato do debate em questão.

Dado que estas discussões dentro do universo dos trabalhos acadêmicos já estavam em andamento ponderei que seria possível extrair algo daí, do que estava sendo e do que já foi escrito. Como método, me limitei a estudar três diferentes grupos de trabalhos científicos: textos que procuram reconstituir a história da luta pela reforma urbana no Brasil (Coelho, 1996; Bonduki, 2018); textos que buscam revisar seus métodos, sua constituição, seu percurso e suas conquistas, no sentido de compreender e avaliar a situação contemporânea (Rolnik, 2009; Burnett, 2009; Maricato, 2011; Gusso, 2012; Faria, 2012; Costa, 2012; Arantes, 2014); e textos fundadores do arcabouço teórico do campo (Engels, 2015; Lefebvre, 2001; Castells, 1983; Oliveira, 2013; Harvey, 1980; Lojkine, 1997; Kowarick, 1979; Maricato, 1982). Esta revisão de literatura foi realizada tendo em mente as questões acima apresentadas.

Vale destacar que o segundo conjunto de escritos, o das revisões, se confunde com o estado da arte sobre estas questões e que o terceiro pode ser compreendido como os chamados “textos clássicos” do campo. O presente trabalho é, em essência, um diálogo entre estes dois grupos de textos, os do estado da arte e os clássicos.

O que se segue é o resultado de uma leitura atenta das questões apontadas. É também um levantamento e um cruzamento de diversos temas a respeito dos aspectos mais especificamente políticos da luta pela reforma urbana no Brasil. É a intenção deste trabalho resgatar o que é realmente essencial neste universo.

Se levado em conta o período em que foi escrita a bibliografia selecionada, que tem como limite mais recente o ano de 2014, as conclusões que vou apresentar podem parecer óbvias ou obsoletas para alguns leitores. No entanto, não eram para mim quando comecei a trabalhar sobre esse tema. Outros leitores podem, portanto, encontrar algum proveito nelas.

A PESQUISA

O ponto de partida para os autores do segundo grupo de textos – os que acima apresento como revisões relativamente recentes, publicadas entre 2009 e 2014 –, mas também, e não por acaso, para a minha própria pesquisa, se localiza numa constatação que, mesmo que nem sempre explícita, permeia a todos: um sentimento de frustração diante do reconhecimento da limitada capacidade do campo da luta pela reforma urbana no Brasil em transformar, durante sua existência de quase 60 anos, a realidade das cidades brasileiras. Para tais textos, este seria o cerne do problema, de onde se desenvolveria praticamente todos os outros argumentos em discussão aqui reunidos.

De fato, muitos desses autores argumentam que, desde o início da formação do campo até o momento em que escrevem, teria ocorrido uma piora de alguns problemas urbanos, em diversos aspectos importantes (Maricato, 2011; Faria, 2012). De lá para cá, teriam se observado aumentos da segregação e da fragmentação socioespacial, do déficit habitacional, das horas perdidas em congestionamentos no trânsito, da presença do tráfico de drogas e do crime organizado nos territórios populares e da estigmatização, muito em função deste último ponto, destes mesmos territórios (Maricato, 2011; Arantes, 2014; Costa, 2012; Rolnik, 2009). Essa tendência parece não ter sido revertida nem mesmo com os consideráveis investimentos em habitação e infraestrutura urbana durante os governos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (PT), ocorridos entre os anos de 2003 a 2016 (Arantes, 2014; Maricato, 2011).

Uma das causas apontadas para este quadro repousaria numa outra observação: a de que as verdadeiras conquistas deste campo de lutas teriam, predominantemente, um caráter jurídicista (Burnett, 2009; Maricato, 2011). Estes ganhos se dividiriam fundamentalmente em dois grupos: de um lado, uma boa quantidade de leis que tratam de temas habitacionais e urbanos, resultado de um acúmulo de décadas, já promulgadas mas não aplicadas, que ficam, ao fim, a depender da aprovação de novas leis ou da regulamentação das existentes; e de outro, os vários espaços participativos instituídos em diversas esferas, que no entanto não possuem qualquer poder decisório, por não terem autoridade para tomar deliberações (Arantes, 2014; Gusso, 2012; Bonduki, 2017).

Ainda que muitos dos atores do campo não hesitem em chamar estas instâncias de conquistas, delas nasceram problemas que antagonizam os objetivos da reforma urbana, perpetuando o cenário apresentado. Isso, por duas razões, a depender de se o objeto em questão se trata de leis ou de espaços participativos.

Com relação as primeiras, alguns autores apontam que estes ganhos atenderiam, na prática, a interesses dos setores do capital que lucram com a produção das cidades. Este seria especialmente o caso da lei do Estatuto da Cidade e de alguns de seus instrumentos (Maricato, 2011; Bonduki, 2017). A nível dos municípios, por exemplo, seria perceptível que, enquanto os instrumentos que mais claramente defendem os interesses da classe trabalhadora, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), são, em geral, negligenciados, aqueles que beneficiam os interesses do capital imobiliário já fazem parte da política urbana cotidiana das prefeituras. Este seria o caso de instrumentos como as outorgas onerosas do direito de construir ou de alteração de uso, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas (Faria, 2012). Ao fim e ao cabo, argumenta-se que o próprio Estatuto da Cidade só teria sido aprovado pelo congresso em 2001 por conter instrumentos desejados pelo capital das construções (Bonduki, 2017).

Já com relação à participação popular em ambientes institucionais promovidos pelo Estado, alguns autores problematizam que ela seria, na verdade, uma forma de legitimar as ações estatais e de enquadrar e cooptar os movimentos populares: enquanto os movimentos sociais se desgastariam em processos participativos, as diversas frações do capital possuiriam canais diretos com o executivo. As vantagens de tal esquema são, portanto, questionadas (Gusso, 2012; Arantes, 2014; Burnett, 2009; Faria, 2012; Costa, 2012; Kowarick, 1979). Uma participação verdadeira, destacam alguns textos, só se realizaria, de fato, com a autogestão (Lefebvre, 2001; Lojkine, 1997).

Ainda que não cumpram o que se propunham a cumprir, quer dizer, ainda que não tenham alterado significativamente a vida de quem habita as cidades no Brasil, a suposta falência destes dois fenômenos é, contudo, problematizada.

Quanto aos instrumentos jurídicos, é interessante perceber que, se é verdade que no Brasil há uma tradicional arbitrariedade na aplicação da lei (Maricato, 2011), a questão da letra morta não seria exclusividade brasileira. Na verdade, seria possível encontrá-la já no berço do capitalismo industrial: a Inglaterra do século XIX (Engels, 2015). O que ficaria claro com esta discussão é que a aplicação das leis, no Estado burguês, estaria sujeita a pressões políticas (Gusso, 2012).

Quanto à gestão participativa, seriam apontados dois pontos de vista possíveis de encará-la: de um lado a crítica de que a luta acabaria condicionada às dificuldades de um linguajar tecnicista e a um processo em geral muito demorado (Burnett, 2009); de outro a ponderação de que estes mesmos canais teriam a capacidade de promover educação política, tomada de consciência dos processos de produção da cidade e incentivo à mobilização e à organização popular (Maricato, 2011; Burnett, 2009; Rolnik, 2009).

Esta última crítica é direcionada especialmente aos processos de planejamento urbano, ditos "participativos" ou "politizados", que teriam se tornado estratégia dominante no campo da reforma urbana e que teriam acabado por atrelar luta política ao planejamento das cidades (Faria, 2012; Bonduki, 2017).

Neste sentido, seria importante resgatar que, em sua essência, o planejamento urbano seria um modo de alterar relações sociais por meio da transformação de relações espaciais (Castells, 1983). Ainda que costumeiramente seus promotores o coloquem como imparcial, tanto sua elaboração como sua execução estariam condicionadas ao resultado do quadro de forças locais (Burnett, 2009; Castells, 1983; Lojkine, 1997). Assim como acontece com a legislação, novamente a política surge como questão central.

Acrescenta-se a este debate que, ainda que, dentro do leque de alternativas do seu arsenal político, os atores envolvidos na luta pela reforma urbana no Brasil tenham lançado mão, tanto de ações contenciosas como de não contenciosas, haveria um desconforto em alguns autores com o fato de que as não contenciosas teriam predominado. Esta seria uma marca do campo (Gusso, 2012) talvez só melhor compreendida se forem levados em conta os fenômenos que obstaculizaram os avanços desejados, mais à frente apontados.

Apesar de tudo, e no entanto, ainda que tais constatações sobre a relativa ineficácia das ações juristas dominem as narrativas, um olhar sobre a história atestaria que estas ações podem trazer benefícios reais. A história dos movimentos operários, nos últimos dois séculos, nos países do capitalismo central, comprovaria esta afirmação (Faria, 2012).

No sentido de traçar uma evolução deste estado de coisas, de responder o porquê do juridicismo neste campo em específico, alguns autores recordam que a retomada da bandeira da reforma urbana e da mobilização que se seguiu, ocorridas entre o final dos anos 1970 e o final dos anos 1980, teriam se realizado precisamente no contexto da elaboração da nova constituição brasileira e da redação e coleta de assinaturas da e para a emenda popular da reforma urbana entregue aos constituintes (Gusso, 2012; Bonduki, 2017). Deste ponto de vista, o esforço nos anos seguintes, por parte de parcelas dos atores desta luta, em buscar a aprovação de trechos do texto da emenda popular que ficaram de fora da constituição promulgada, além da luta pela redação das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, isto é, de nova legislação, pareceria um movimento natural.

Alguns autores também lembram que esta mesma retomada teria ocorrido no mesmo contexto, de cunho institucional, da criação e estabelecimento do Partido dos Trabalhadores, e que a relação entre este partido e o campo da reforma urbana se manteria constante e prolífica ao longo dos anos (Gusso, 2012; Costa, 2012). A partir daí, o PT teria tomado para si demandas do movimento e experimentado, tanto em mandatos no legislativo como no executivo, políticas públicas concebidas e propostas pelo campo (Burnett, 2009; Costa, 2012; Bonduki, 2017; Coelho, 1996).

A respeito desta articulação, dois casos seriam emblemáticos: o governo Luiza Erundina, na prefeitura da cidade de São Paulo, entre 1989 e 1992, e o primeiro governo Lula na Presidência da República, entre 2003 e 2006. Em ambas as experiências, militantes da reforma urbana teriam assumidos postos no governo e orientado ações e políticas (Gusso, 2012; Costa, 2012; Bonduki, 2017). Levando em conta que o PT teria se constituído como o

maior partido de esquerda da nova república, mesmo havendo divergências, alianças com ele seriam, portanto, e em geral, vistas como vantajosas para os atores do campo (Gusso, 2012). Apesar dessas conexões, como vimos no início do texto, as condições de vida nas cidades brasileiras teriam piorado, mesmo durante os governos do PT na presidência da república. Tais governos não teriam sido capazes de evitar, e em alguns casos teriam agravado, tendências e práticas vindas de outras conjunturas políticas. A título de exemplificação das sérias contradições no campo da esquerda, alguns autores relatam que, ao longo da história, mesmo nestes governos com um alinhamento político mais favorável aos interesses dos trabalhadores, as políticas habitacionais no Brasil seriam tradicionalmente encaradas mais como política econômica e, em geral, viriam divorciadas de políticas urbanas (Costa, 2012; Bonduki, 2017).

Um outro exemplo desta situação ocorreria no fato de que, não importando o partido no poder do executivo, boa parte dos investimentos em política urbana seriam feitos através de emendas parlamentares, sem coordenação, sem visão a longo prazo e alimentando uma prática política de tipo clientelista (Rolnik, 2009).

Nesta relação com o Estado, que implica a participação direta em governos, mas não só, e levando-se em conta o processo de redemocratização pela qual passou a política brasileira nos anos 1980, os movimentos sociais teriam se transformado de antagonistas do Estado à colaboradores do mesmo. Teriam, portanto, passado da posição de contra o Estado para com ou dentro dele (Arantes, 2014; Gusso, 2012). Esta mudança provocaria a aparição de dois problemas principais, que ainda hoje são relevantes: o da capacidade de autonomia dos movimentos frente à outras forças, e o da possibilidade de equilíbrio entre trabalho de base e trabalho em espaços institucionais (Coelho, 1996).

Acerca destas questões, ou seja, da relação entre movimentos e Estado, alguns autores debatem que, de um modo mais abrangente, e como ponto de partida, seria importante ter em mente que o Estado capitalista existiria para assegurar o poder das classes dominantes. Em termos discursivos ele se apresentaria como unidade de um grupo de pessoas, por exemplo, como Estado de direito ou como Estado nação. Isto, contudo, tendo como horizonte a dominação burguesa.

Porém, para reproduzir esta mesma dominação, e a depender do jogo de forças, o Estado poderia ceder ou não a reformas. O sentido delas seria o de regular crises, de transformar elementos menos importantes para preservar aqueles fundamentais (Castells, 1983; Lojkin, 1997). Não tocariam, portanto, na essência do sistema. O Estado seria, por isso, um reflexo da estrutura de classes. Seria, dessa forma, múltiplo e contraditório, sendo, assim, sujeito a disputas (Lojkin, 1997). Na melhor das hipóteses, no entanto, os problemas centrais enfrentados por elas apenas mudariam de lugar (Engels, 2015).

Como característica geral, alguns autores defendem, as lutas urbanas incidiriam mais fortemente sobre as relações de reprodução da força de trabalho do que sobre as relações de

produção. Esta particularidade teria duas consequências principais: de um lado o risco do reformismo, ou seja, da não incidência sobre relações sociais basais, e de outro a oportunidade do multiclassismo, quer dizer, da possibilidade de aliança entre diferentes classes sociais (Castells, 1983).

Neste ponto, é possível constatar nos textos reunidos, a diversidade dos atores que compõem a luta pela reforma urbana no Brasil. Estes seriam formados por: 1) trabalhadores organizados ou não em movimentos sociais, repartidos em uma ou mais identidades, tal como inquilinos, mutuários, mulheres, mães, pessoas em situação de carestia, moradores de bairros, favelas, cortiços e loteamentos irregulares, sem-teto, e grupos reivindicantes de serviços ou direitos básicos; 2) integrantes da igreja católica (em especial da linha da teologia da libertação); 3) indivíduos ligados ou representando associações comunitárias e sindicais; 4) pessoas vinculadas a partido ou grupos de esquerda; e 5) profissionais militantes, de áreas como a arquitetura e urbanismo, o direito, a assistência social, a geografia, a engenharia, etc., distribuídos em administrações públicas, assessorias parlamentares, ONGs, associações profissionais, universidades e laboratórios de pesquisa (BONDUKI, 2018; COELHO, 1996).

Porém, é observado que, destes grupos, os técnicos e profissionais teriam maior poder e proeminência nesta rede formada pelos agentes do campo da reforma urbana (Gusso, 2012; Arantes, 2014; Burnett, 2009). Eles seriam os maiores responsáveis pela produção e disseminação de discursos, pela conexão de entidades e pela busca por financiamentos. Estes últimos viriam de duas origens principais: ou de entidades ligadas a organizações cristãs da Europa e dos EUA, ou do governo brasileiro, via projetos, editais ou convênios, ambas as formas exigindo conhecimentos específicos, como falar outras línguas e saber escrever e desenvolver projetos, saberes que tal grupo possui (Gusso, 2012). Tal posição de autoridade alcançada pelo grupo dos profissionais teria origem, principalmente, no período dos governos militares, quando o tecnicismo era instrumentalizado para encobrir motivações políticas nas ações estatais (Burnett, 2009). Esta frente estava, portanto, mesmo num estado autoritário, liberada para disputas.

Já os antagonistas da reforma urbana seriam representados, desde um modo mais geral, pela combinação entre capitalismo central e periférico, como, de modo mais específico, pela rede dos capitais industrial, comercial, bancário e imobiliário, divididos em grupos monopolistas e oligopolistas (até agora, todos interessados em ampliar a taxa de apropriação da riqueza socialmente produzida, ou seja, ampliar a exploração sobre os trabalhadores), por burocratas corruptos e fornecedores de bens e serviços para o Estado e por políticos do executivo e do legislativo, interessados em manter seus mandatos por meio da distribuição seletiva e a conta-gotas de investimentos urbanos (Rolnik, 2009; Maricato, 2011, Burnett, 2009; Engels, 2015; Lefebvre, 2001; Kowarick, 1979; Maricato, 1982; Lojkine, 1997; Oliveira, 2013).

Como modelo para suas reivindicações e proposições, o campo da reforma urbana teria tomado, tal como recordam alguns autores, o Estado de Bem-Estar social europeu. Este, por sua vez, teria tido sua origem num quadro de forças específico da Europa do pós-guerra: o

misto de crises nacionais generalizadas e da ameaça internacional da expansão do socialismo real na figura da União Soviética (Burnett, 2009; Castells, 1983). Apesar de ser a mais forte referência daquilo do que pode ser feito dentro de relações capitalistas de produção, este mesmo modelo vem sendo, contudo, atacado e desestruturado nos seus países de origem desde a década de 1970 (Arantes, 2014). No Brasil, por outro lado, alguns autores pontuam, as condições políticas internas nunca teriam chegado a se equiparar às dos países europeus e, no cenário internacional, o campo de luta pela reforma urbana teria assistido, desde as últimas décadas do século XX, a uma gradual vitória do capital frente às suas alternativas.

De fato, especialmente a partir do fim da década de 1970, tanto no cenário nacional como no internacional, muitos obstáculos teriam se imposto a esta luta. Deste ponto em diante teriam ocorrido, entre outros eventos ou fenômenos, o fim da União Soviética, uma reestruturação do capitalismo global, a ascensão do neoliberalismo, uma onda de privatizações e do enfraquecimento do Estado, a imposição de limites nos gastos sociais, a valorização do terceiro setor, um aumento do desemprego, do trabalho precário e do exército industrial de reserva, um crescimento relativo do setor de serviços, um fracasso dos movimentos operário e social, com sua criminalização e cooptação, uma maior integração das classes trabalhadoras ao sistema, e a disseminação, entre elas, de uma atitude conformista e individualista perante a realidade (Costa, 2012; Burnett, 2009; Rolnik, 2009; Lojkine, 1997; Castells, 1983; Oliveira, 2013).

Uma característica, que é também um empecilho e um agravante, com consequências importantes para a luta pela reforma urbana no Brasil seria, ademais, a promoção, ainda que não unânime no campo, da propriedade privada da moradia, em detrimento de outras formas de propriedade, como a coletiva ou a cooperativada (Arantes, 2014). O modelo privado de propriedade traria consigo efeitos políticos sérios, como a divisão dos trabalhadores entre inquilinos e proprietários, a identificação com e a defesa de valores burgueses e o fato relevante de, num cenário de grandes transformações, os trabalhadores terem algo a perder (Arantes, 2014; Engels, 2015; Castells, 1983; Maricato, 1982).

A origem desta situação estaria também no período dos governos militares, quando se teria promovido uma intensa propaganda a favor do “sonho da casa própria” (Arantes, 2014). As ameaças de remoção postas pelo poder público e o desejo de acabar com os esgotantes gastos com aluguel reforçariam, ainda, a simpatia por este tipo de propriedade (Arantes, 2014; Kowarick, 1979; Maricato, 1982).

A crítica à propriedade privada teria ainda outra nuance. Da forma como ela teria sido tratada nos princípios da luta pela reforma urbana, bem representados pelos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade e seus instrumentos, ela não só não se veria contestada como se conformaria à ideologia dos grandes proprietários. Neste discurso, para cumprir sua função social, a terra deveria, ao fim e ao cabo, promover o desenvolvimento econômico. Só seria, portanto, condenada a propriedade ociosa ou improdutivo. No pior dos

cenários, os donos desta seriam penalizados com uma indenização, que serviria mais a premiar do que punir (Faria, 2012).

Nos textos analisados, são comumente levantados como pontos centrais da agenda da reforma urbana o trio: 1) função social da cidade e da propriedade, 2) reconhecimento do direito de posse dos moradores de favelas e loteamentos irregulares e 3) gestão democrática da cidade (Rolnik, 2009). São ainda e às vezes destacados como pontos também importantes: a inversão de prioridades (sendo as políticas públicas que incidem sobre a vida dos trabalhadores tomadas como as mais importantes), a municipalização da ação política, e a promoção dos direitos de cidadania (também conhecido como “o direito a ter direitos”) (Burnett, 2009; Faria, 2012). Apesar de não referido como ponto central, o direito à cidade, é geralmente mencionado, ainda que, pelo menos nos textos estudados, seu significado seja um tanto vago.

Como objetivos mais concretos da luta são mencionados a promoção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (onde dois modelos se encontrariam em disputa) e do já aprovado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o desenvolvimento do modelo federativo sobre as atribuições em políticas habitacionais e urbanas e uma reforma tributária que dê melhores condições aos municípios, enquanto forem os principais responsáveis por tais políticas, de as realizarem (Maricato, 2011; Rolnik, 2009; Gusso, 2012).

Por fim, como condições para o sucesso da luta, alguns autores destacam, em primeiro lugar, a importância de uma perspectiva revolucionária: a necessidade de questionar o modo de produção capitalista e sua ideologia, sem esquecer da também necessária transformação do Estado, da luta de classes e das relações de produção (e não somente as de distribuição). Outras condições seriam, enfim, a mobilização, a organização e a capacidade de coesão dos trabalhadores; o trabalho de base, a formação política, a renovação de quadros, a ofensividade e a autonomia; a preocupação com um alcance nacional; o cuidado em não superestimar o poder do voto; o exercício de imaginação; além de uma ciência e uma arte emancipadoras (Burnett, 2009; Arantes, 2014; Maricato, 2011; Lojkine, 1997; Castells, 1983; Lefebvre, 2001; Harvey, 1980; Kowarick, 1979).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A partir do material apresentado acima é possível acrescentar um certo número de observações a respeito do campo da luta pela reforma urbana no Brasil. Uma questão que chama logo a atenção, é o fato de que se considerados os principais obstáculos à esta luta (a nível internacional, o fim do socialismo soviético, a ascensão do neoliberalismo e a reestruturação do capitalismo global, e a nível nacional a dimensão do exército industrial de reserva e o inchaço do setor de serviços), somados à proeminência dos profissionais engajados advinda do período dos governos militares e ao recrudescimento dos movimentos populares, especialmente a partir da década de 1990, é difícil imaginá-la sem os dois

fenômenos que mais marcaram a sua estratégia, ou seja, a liderança da parcela de técnicos e a maior aposta em ações de cunho institucional.

De fato, a retomada do engajamento em torno desta bandeira e a articulação entre as diversas entidades que a formaram, ocorridas especialmente durante a década de 1980, se deram num processo institucional, o da redação e coleta de assinaturas para a emenda popular durante o processo constituinte, e foram lideradas por profissionais militantes e pesquisadores.

É interessante notar também como, para os autores da década de 1970, a volta à democracia parecia quase suficiente para a transformação significativa da sociedade. O misto entre a ebulição política já existente e um ambiente de liberdades civis indicavam esta direção. Os diversos eventos e fenômenos que se apresentaram na passagem da década de 1980 para a de 1990, e que se colocaram como entraves à atuação política dos trabalhadores, tomaram muitos de surpresa. Para estes autores que produziam pensamento durante os governos militares, as expectativas foram consideravelmente frustradas.

Além disso, é igualmente relevante observar que algumas das condições apontadas como essenciais à esta luta são difíceis de serem sustentadas nas condições em que ela tem se apresentado nas últimas décadas. Trabalho de base, formação política, renovação de quadros, ofensividade e autonomia necessitam, para se efetivarem, do tempo de vida de um certo número de pessoas. Os trabalhadores urbanos, ao contrário dos trabalhadores rurais, por exemplo, em especial aqueles vinculados ao MST, não possuem mais do que sua força de trabalho. Estes possuem meios de produção, aqueles apenas meios de subsistência. Para as lutas urbanas faltam, por isso, valor excedente para garantir estas exigências.

Quando se trata das condições da atuação política no campo, outro ponto importante, ou seja, as dificuldades oriundas da complexidade da relação entre movimentos populares e Estado, parece bem constatado. Faltam, contudo, diretrizes que orientem esta relação no sentido de trazer mais retornos e menos empecilhos aos movimentos.

Já quanto a questão do juridicismo, ainda que saibamos que a legislação, para ser aplicada, depende do quadro de forças, é preciso apontar outro problema: a falta de sanções ao não cumprimento do marco jurídico conquistado pelos atores da luta pela reforma urbana. Tal impunidade poderia ser combatida com penalidades aos responsáveis por sua efetivação.

Em termos mais práticos, ademais, é preciso compreender que o planejamento politizado, recurso que concentrou as conquistas do campo, assim como outros tipos de planejamento urbano, reflete os poderes de seus participantes. Por mais realistas que sejam suas intenções, por mais avançados que sejam seus instrumentos, seus resultados dependerão desta condição básica.

Vimos que boa parte do orçamento para infraestrutura urbana passa pela forma das emendas parlamentares. Ainda assim, a esquerda, mais especificamente os governos petistas a nível federal, quando em ações mais independentes do congresso, como com os investimentos

massivos em habitação (PMCMV) e infraestrutura (PAC), especialmente nos transportes, apesar de promoverem alguns avanços, continuaram levando as políticas para as cidades de modo desarticulado e sem qualquer preocupação quanto à questão fundiária. As emendas, portanto, ainda que volumosas, não podem ser tomadas como tão cruciais no combate a esta fragmentação de objetivos.

Entre os três principais pontos centrais da agenda da reforma urbana, mencionados mais acima, é interessante destacar a importância da gestão democrática. Ela seria, de fato, um dos meios políticos. Estaria na direção da democratização do Estado e da politização da parcela da população que mais ganharia com esta luta.

Este ponto, assim como o reconhecimento da viabilidade da cidade precária, representariam uma atitude menos elitista dos atores do campo se comparados com a agenda do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) de 1963, que marca o nascimento do mesmo. Nele, apenas a defesa da aplicação da função social da cidade e da propriedade já existia. Com os novos pontos são aceitas e promovidas tanto a capacidade política dos trabalhadores de tomarem suas próprias decisões, como as características e peculiaridades de seu território.

Para os trabalhadores, além disso, é importante notar que a propriedade privada da moradia significa proteção contra possíveis despejos e ganho salarial, dada sua vulnerabilidade jurídica e a economia da parcela do salário que vai para o pagamento de aluguel. No entanto, formas coletivas e cooperativas de propriedade, em detrimento da forma privada, poderiam fazer mais parte das opções dos movimentos e serem priorizadas. Com elas seriam combatidas as consequências políticas desta última, acima mencionadas: a divisão dos trabalhadores, a partilha de valores burgueses e o sentimento de terem o que perder.

É igualmente importante destacar a permanência de algumas heranças dos governos militares que podem e precisam ser combatidas: como a ideologia do desejo da casa própria, elemento essencial na questão da propriedade privada da habitação, e a proeminência dos técnicos no debate sobre políticas públicas. A consciência desta situação daria a possibilidade de desenvolver formas de lidar e de se desvencilhar com e deste legado.

É alarmante perceber que as condições para a existência do Estado de Bem-Estar social europeu, principal modelo para os militantes da reforma urbana, estariam nestes países, desde a década de 1970, ruindo. Seria interessante se indagar, e isto representa um desafio, se, no Brasil, haveriam condições semelhantes, ou mesmo outras, para a formação de um arranjo social com elementos parecidos.

Outro desafio nasce da constatação de que o ambiente berço tanto da luta pela reforma urbana como da constituição do PT, aquele da redemocratização brasileira nos anos 1980, não existe mais. Restaria se perguntar como tratar com um território popular hoje tomado pelo crime organizado, pelas milícias, pelo terceiro setor e pelas religiões manipuladoras da subjetividade.

Apesar do esforço em realizar bons diagnósticos, faltaria aos militantes e pensadores da reforma urbana imaginar de forma mais substancial a cidade almejada, assim como as relações sociais que a comporiam.

Seria fundamental conseguir responder como, diante dos obstáculos referidos no começo destas considerações, bem como das características desta luta, promover organização, mobilização e disseminação da consciência de classe.

Por fim, é relevante perceber que, ainda que tenham muito sucesso em construir diagnósticos sobre a produção social da cidade na periferia do capitalismo, os pesquisadores e pensadores do campo da luta pela reforma urbana possuem lacunas significativas quanto a diagnósticos com fins políticos. Seria oportuno um movimento destes atores na direção de encarar esta dimensão.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou, em essência, compreender porque a defesa de uma vida com dignidade para todos nas cidades brasileiras parece tão distante de ser alcançada. Da avaliação das questões levantadas ao longo dele, uma resposta se impõe. Se, para avançarem em direção ao objetivo acima citado, o planejamento urbano, a legislação, os espaços institucionais e o Estado, dependem, ao fim, do quadro de forças, fica claro que a questão central não poderia ser outra: o quadro de forças. Nas palavras de um marxista: a dinâmica da luta de classes. Desta constatação uma verdade se impõe: falta força política no campo, faltam adeptos à causa. Inexiste um acúmulo mínimo de forças. Dito de outra forma: há uma correlação de forças desfavorável.

Não confundir, porém, força política com vontade política, ou a falta dela. Enquanto esta última nos coloca numa posição passiva, de esperar que aqueles no poder atendam às nossas demandas, a primeira exige ação e articulação: o fazer acontecer.

É necessário ressaltar que a intenção deste estudo não foi a de apontar culpados, focar neste ou naquele ator, no sentido de elucidar o insucesso da luta, mas a de demonstrar a necessidade de uma reorientação de prioridades, visto que a questão central está no jogo de poderes, na capacidade dos atores do campo de fazerem valer seus interesses.

Como é possível verificar na experiência construída pelo MST, é fundamental garantir tempo livre para a militância: organização, mobilização, formação, etc. Isso implica na necessidade da diminuição da jornada de trabalho e no aumento da parcela do mais-valor que fica com o trabalhador. Este precisa de mais do que somente o necessário para sua sobrevivência para que realmente se consolide como agente político pleno.

Se é importante mobilizar, organizar, formar politicamente e renovar quadros, se é importante o trabalho de base e a manutenção da ofensividade e da autonomia, é igualmente importante compreender como os fenômenos apontados no início das considerações impactaram e impactam essas necessidades.

Fica perceptível que os autores aqui estudados constroem um bom diagnóstico do quadro geral da luta pela reforma urbana no Brasil, mas não se arriscam a destrinchar as dificuldades para a superação de tal quadro nem a pensar estratégias para contornar os obstáculos encontrados. As pesquisas poderiam ser ampliadas, de diagnósticos e propostas técnicas ou de políticas públicas, para o campo mais específico da luta política.

Na verdade, esta talvez seja mais uma herança dos governos militares: uma divisão de papéis entre pesquisadores e agentes políticos. É certo que naqueles anos o debate de viés supostamente técnico resguardava os pesquisadores de suas opções éticas. Num ambiente de direitos civis protegidos talvez não haja mais a necessidade destas limitações.

É inegável que as experiências inovadoras em moradia e cidades nos países do capitalismo central durante os anos do pós guerra – o Estado de Bem-Estar – são referências fundamentais para os que lutam pela reforma urbana brasileira. Evidenciam que, mesmo com relações de produção capitalistas, é possível garantir um mínimo de dignidade para os moradores das cidades. É indispensável, no entanto, trazer junto as circunstâncias em que elas se desenvolveram: a da luta dos movimentos de esquerda nesses países ao longo deste intervalo de anos. Se há um aprendizado a se tirar destas referências, é sobretudo o da importância da força política.

A grande maioria da população brasileira constitui-se de trabalhadores que, no entanto, apesar de terem muito a ganhar com a luta pela reforma urbana, pouco a conhecem ou a apoiam. Esta luta precisa, antes de mais nada, deste grupo como aliado. A grande questão está em como realizar esta tarefa dentro das circunstâncias presentes.

Valendo lembrar que tanto o campo da luta pela reforma urbana como, de modo mais abrangente, a esquerda, viveram nos últimos anos dificuldades, se não retrocessos. O momento é de rigorosa avaliação. As contradições observadas nos governos do executivo federal pelo PT talvez ocorram menos por inabilidade do que por habilidade. Quero dizer: diante de um congresso conservador, tal como a sociedade que o elege, o que encontramos seria, na verdade, a esquerda possível.

Se, depois da leitura deste trabalho, há uma impressão de que se poderia aprofundar mais as questões aqui debatidas, ou seja, os desafios políticos da reforma urbana, isso é sintomático. Na realidade, neste sentido, o presente esforço não faz mais do que um retrato. Foram estudados autores respeitados e consagrados no campo. Se este é o caso, é sinal de que estas questões não estão sendo apropriadamente debatidas por quem deveria debetê-las.

Não foi minha intenção, também, deixar a história e as questões particulares dos movimentos sociais de fora desta pesquisa. Se o resultado do presente esforço traz esta marca deveu-se mais às escolhas dos autores estudados. De minha parte coletei e estudei todos os textos que se encaixavam nos critérios de seleção. Contudo, muito raramente tais textos se aprofundavam nesse aspecto. Situação também sintomática.

Para além do presente esforço, não há dúvida de que pesquisas empíricas ou pesquisas de campo, em contato direto com a multiplicidade dos atores do campo, têm muito a acrescentar.

Como à certa altura defende Castells (1983), o centro de uma análise do social estaria nos processos políticos. Restaria, afinal, dedicar mais esforços à dimensão mais particularmente política deste campo de estudos.

Seja qual for a situação, encontraremos saídas. O mais importante é não perder o foco: não deixar de buscar responder o que falta para o sucesso da luta pela reforma urbana, ou em outras palavras, o que falta para garantir, a todos os habitantes das cidades brasileiras, vidas com dignidade.

Esta resposta, não é demais repetir, se por um lado, só pode ser construída a partir da compreensão dos elementos e dos processos do problema, por outro, só pode vir da atividade política. Interessados no desenvolver desta luta, sejam pensadores profissionais ou não, necessitam, portanto, aprofundar o estudo dos entraves, bem como das soluções a eles, num aspecto mais propriamente político. Se existem obstáculos é preciso saber como contorná-los.

Se a conclusão a que chegamos é que falta força política, resta saber o porquê. Como vimos, os textos estudados não trazem respostas muito extensas para isso. É preciso, portanto, mergulhar nesta dúvida.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro. **“Da Anti Reforma Urbana Brasileira a um Novo Ciclo de Lutas nas Cidades”**. In: SAMPAIO JR., Plínio (org.). Jornadas de Junho - A revolta popular em debate. Rio de Janeiro: Instituto Caio Prado Jr, 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/18439618/A_Anti_Reforma_Urbana_brasileira_e_um_novo_ciclo_de_lutas_nas_cidades>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. Disponível em: <http://www.casadacidade.org.br/wp-content/uploads/2018/12/A-Luta-Pela-Reforma-Urbana-no-Brasil_CAUSP_2018.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BURNETT, Carlos. **Da Tragédia Urbana À Fasa Do Urbanisimo Reformista: fetichização dos Planos Diretores Participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/teses/burnett_tesemestrado_tragpartic.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COELHO, Franklin Dias. **História Urbana e movimentos sociais**: O Movimento de Reforma Urbana (1950- 1990). Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1996.

COSTA, Maria de Fátima. **Ideologia e utopia no ocaso da Reforma Urbana no Brasil**. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FARIA, José Ricardo. **Planos Diretores Participativos**: a razão consensual no discurso da reforma urbana. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GUSSO, Ramon. **Movimentos sociais no Brasil Contemporâneo**: O Fórum Nacional de Reforma Urbana. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em:
<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100526/310842.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia (org.). **A Produção Da Casa (E Da Cidade) No Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista**: O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2013.

ROLNIK, Raquel. **La democracia en el filo de la navaja**: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. EURE (Santiago), Santiago, v. 35, n. 104, p. 5-28, abr. 2009. Disponível em:
<https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612009000100001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 28 mar. 2021.